



**Universidade de Brasília**



**50** 1962  
2012

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO:  
SENTIDOS DA DESCENTRALIZAÇÃO**

Lêda Maria Gomes

Brasília – DF, Julho de 2014

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

**A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO:  
SENTIDOS DA DESCENTRALIZAÇÃO**

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

Brasília-DF, julho de 2014

**GOMES, Lêda Maria. A gestão da educação básica: sentidos da descentralização.**  
Dissertação Mestrado Acadêmico. Universidade de Brasília. UnB. 2014

## **A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO SENTIDOS DA DESCENTRALIZAÇÃO**

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

Aprovado:  
Brasília /DF, Julho de 2014.

### **Banca Examinadora**

**Professora Dra. Maria Abádia da Silva**  
**Orientadora – Universidade de Brasília (UnB-FE)**

**Professora Dra. Marília Fonseca**  
**Examinadora Interna – Universidade de Brasília (UnB-FE)**

**Professora Dra. Eliza Bartolozzi Ferreira**  
**Examinadora Externa – Universidade Federal do Espírito Santo - UFES**

**Professor Dr. José Vieira de Sousa**  
**Examinador Suplente – Universidade de Brasília (UnB-FE)**

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos que acreditam na educação e nos processos educativos como possibilidade de transformação e caminhos para conquista de novos direitos e àqueles que escolheram a participação sócio-política como *travessia* e oportunidade para institucionalizar a defesa de interesses da sociedade na esfera da educação pública.

## AGRADECIMENTOS

Professora Maria Abádia da Silva pela paciência, contribuição e seriedade acadêmica que conduziram a construção desta pesquisa, pela crítica aos adjetivos (*que eram muitos*) e por acreditar que, por meio do conhecimento, do estudo, a transformação torna-se possível, assim como acreditava Heráclito de Éfeso (535 - 475 a.C) "A única coisa que não muda é que tudo muda."

Programa de Pós Graduação da Universidade de Brasília, pela oportunidade de ampliar minha visão de mundo, provocando-me acadêmica e profissionalmente para melhor atuar como servidora do Ministério da Educação, pelo espaço de construção do conhecimento, e pela oportunidade de estudar e melhor compreender os vários sentidos e concepções que a *gestão* pode assumir.

Professores José Vieira por ajudar-me a problematizar sobre as questões do Estado e sobre suas implicações na definição das políticas públicas sociais e à Professora Marília Fonseca, por entusiasmar-me, motivar-me com sua irreverência e alegria no tocante ao estudo e à reflexão das políticas da educação e seus desdobramentos na gestão educacional.

MEC, na pessoa do professor Francisco das Chagas Fernandes por ter-me concedido licença para capacitação e assim prosseguir cursando o segundo ano deste mestrado acadêmico.

Professor Arlindo Queiroz, por sua generosidade, por ter levado para o MEC, em 2003, experiência e perspectiva de uma gestão compartilhada e participativa, portanto democrática. Por ter-me incentivado a cursar este mestrado em educação, pelas críticas e contribuições.

Colegas do MEC e demais colegas do Programa de Pós graduação em Educação da Universidade de Brasília, pela oportunidade de aprendizado, pelas brincadeiras e carinhos vivenciados, pelas trocas de saberes que nos levaram ao crescimento e superação.

Professor Beno Sander (in memoriam), pela sua generosidade. No mês de janeiro de 2014 enviou-me parte de suas produções acadêmicas, referentes ao planejamento educacional.

Mãe pela vida e por ter-me trazido à vida em sociedade, por sua força, alegria, espiritualidade e principalmente vontade de viver, hoje com seus 85 anos.

Pai (in memorian) pelo exemplo de homem trabalhador e por ter-me ensinado que o homem dignifica-se, tanto pelo esforço quanto pelo trabalho realizado.

Alex da Silveira, por acreditar em mim, mesmo quando eu não acreditava, por incentivar-me e apoiar-me incondicionalmente, por ser a luz norteadora deste processo cheio de incertezas e de angustias, inerentes à travessia, pelas críticas e contribuições.

Joselma Assis, pelas contribuições e pelas pesquisas realizadas no IBGE e INEP e pelo apoio nos meus momentos de aperto.

Lélia Gomes, pelas conversas e alívio de ouvido nos momentos de ausência de luz, pelas críticas e contribuições.

Higia Gomes, por ter realizado o trabalho de transcrição das falas dos conselheiros e gestores entrevistados.

Amigos e amigas pelo apoio às minhas escolhas e principalmente pela compreensão por não ter podido estar presente em muitos momentos de confraternização e celebração da vida.

Conselheiros do conselho municipal de Educação de Valparaíso de Goiás e aos gestores da Uneme e do MEC que participaram de maneira significativa para o desenvolvimento e reflexão desta pesquisa.

Eric Alberto Lima de Oliveira pela revisão e correção de português ortográfica e gramatical do texto.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para a concretização deste estudo.

*“Eu atravesso as coisas — e no meio da travessia não vejo!  
— só estava era entretido na idéia dos lugares de saída e de chegada.  
Assaz o senhor sabe: a gente quer passar um  
rio a nado, e passa;  
mas vai dar na outra banda é num ponto mais embaixo,  
bem diverso do que em primeiro se pensou (...)  
**o real não está na saída nem na chegada,  
ele se dispõe para a gente é no meio da travessia...”**  
(Rosa, 2001, p. 51).*

**GOMES, Lêda Maria. A gestão da educação básica no município: sentidos da descentralização.** Dissertação Mestrado Acadêmico. Universidade de Brasília. UnB. 2014

## **RESUMO**

Este estudo elege como objeto a gestão da educação básica no município de Valparaíso de Goiás e prioriza a relação do Conselho Municipal de Educação - CME com a Secretaria Municipal de Educação - SME no processo de elaboração e/ou revisão do Plano Municipal de Educação - PME, período de 2007 a 2013. Tem como objetivo geral analisar a gestão da educação por meio do processo de elaboração e/ou revisão do PME à luz da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996), e do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001). As categorias de análise são: *gestão*, *participação* e *descentralização*. Foram escolhidas como forma de relacionar o objeto e o resultado da pesquisa empírica. A metodologia considerou dois processos: a análise da legislação municipal que estruturou o sistema de ensino de Valparaíso de Goiás e a realização de nove entrevistas semiestruturadas, 7 (sete) com conselheiros do CME de Valparaíso de Goiás e 2 (duas) com gestores da Uneme e do Ministério da Educação. A dissertação está estruturada em 3 (três capítulos). O primeiro capítulo discorre sobre os marcos históricos que orientaram a elaboração de planos de educação, evidenciando os momentos que influenciaram a descentralização para os municípios. O segundo aborda o município ao tornar-se ente federado, analisando os processos de descentralização via municipalização e seus desdobramentos na gestão da educação básica. O capítulo contextualiza ainda política de formação continuada de conselheiros municipais de educação, criada em 2003, pelo Ministério da Educação. O terceiro capítulo apresenta características gerais do sistema de educação do município de *Valparaíso de Goiás* e os resultados da pesquisa de campo. Esta dissertação chegou aos seguintes resultados a) Em Valparaíso de Goiás, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, não só ocorreu a possibilidade de descentralização da matrícula, mas também a possibilidade de reorganização da gestão municipal, no entanto, a elevação da matrícula municipal não correspondeu necessariamente à ampliação da qualificação dos serviços educacionais e ao fortalecimento da gestão; b) A confluência de três acontecimentos: - emancipação de Valparaíso de Goiás; - a descentralização de matrícula para o município; - o ordenamento jurídico nacional influenciou a organização do sistema municipal de ensino e a forma de gestão implementada; c) continuidade de formação continuada para conselheiros e gestores, como forma de contribuir com o fortalecimento da capacidade de gestão municipal, associado ao fortalecimento da participação popular e ao controle social; d) elaboração e implementação do Plano Municipal de Educação de forma coletiva, por meio do Conselho Municipal de Educação ou outras instâncias que representam as vozes e os anseios da sociedade; e) a concepção de um SNE que assume o sentido da descentralização como processo de participação social e que reconhece o poder local; f) redefinição do projeto federalista brasileiro, no que concerne à repactuação do poder decisório entre os entes que compõem a federação. Assim os Municípios, de fato, poderão assumir autonomia relativa de ente federado e deixarão de ser apêndices de outras instâncias de poder.

**Palavras-Chave:** Gestão da Educação; descentralização; plano municipal de educação; conselho municipal de educação; Pró-Conselho.

**GOMES, Lêda Maria. A gestão da educação básica no município: sentidos da descentralização.** Dissertação Mestrado Acadêmico. Universidade de Brasília. UnB. 2014

## **ABSTRACT**

This study elects as its object the management of basic education in the municipality of Valparaíso de Goiás and prioritizes the relation of the Municipal Education Council - CME with the Municipal Secretary of Education - SME in the process of elaborating and/or revision of the Municipal Education Plan - PME , from 2007 to 2013. It has as main objective to analyze the management of education through the development and / or revision of PME under the law of the 1988 Federal Constitution, the Law of Guidelines and Bases of National Education (Law 9.394/1996 process ), and the National Education Plan (Law 10.172/2001). The categories of analysis are: management, participation and decentralization. They were chosen as a way to relate the object and the result of empirical research. The methodology considered two cases: the analysis of municipal legislation which structured the education system of Valparaíso de Goiás and conducting nine semi-structured interviews, seven (7) directors with the CME of Valparaíso de Goiás and two (2) with the managers and Uneme Ministry of Education. The dissertation is divided into 3 (three chapters). The first chapter discusses the historical landmarks that have guided the development of education plans, highlighting the moments that influenced decentralization to municipalities. The second discusses the municipality to become federated entity, analyzing the processes of decentralization and municipalization via its developments in the management of basic education. The chapter also contextualizes the continuing education of municipal councilors education policy, created in 2003 by the Ministry of Education. The results of this dissertation are a) In Valparaíso de Goiás, with the promulgation of the Constitution of 1988, it occurred not only the possibility of decentralizing the registration, but also the possibility of reorganization of the municipal administration, however, the elevation of the municipal registration did not necessarily correspond to the expansion of the qualification of educational services and the strengthening of management; b) The confluence of three events: - emancipation of Valparaíso de Goiás; - Decentralization of registration to the municipality; - National law influenced the organization of municipal education system and how to implement management; c) the continuity of continuing education for directors and managers, as a contribution to strengthening the capacity of municipal administration, coupled with the strengthening of popular participation and social control; d) development and implementation of the Municipal Education Plan collectively, through the City Board of Education or other bodies that represent the voices and aspirations of society; e) designing a SNE who takes the meaning of decentralization as a process of social participation and recognizing the local government; f) redefinition of the Brazilian federalist project, regarding the renegotiation of decision-making among the entities making up the federation. Thus, in fact, may assume autonomy on the federal entity and will become appendages of other instances of power.

**Keywords:** Management Education, decentralization, municipal education plan, municipal school board, the Council Head.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AELAC	Associação de Educadores Latino - Americanos e do Caribe
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
APEOESP	Associação dos Professores do Estado de São Paulo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAED/PT	Comissão Nacional de Assuntos Educacionais do Partido dos Trabalhadores
CAFISE	Coordenação de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino
CEE-GO	Conselho Estadual de Educação
CF/88	Constituição Federal de 1988
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE/10	Conferência Nacional de Educação de 2010
CONDISEF	Confederação Nacional dos Servidores Públicos Federais
CONEB	Conferência Nacional de Educação Básica
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
DASE	Departamento de Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
FASUBRA	Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras Federais
FJP	Fundação João Pinheiro

FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação e Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
GESTAR	Programa Gestão da Aprendizagem Escolar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDE-Escola	Programa de Desenvolvimento da Escola
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei Complementar
PME	Plano Municipal de Educação
PND/NR	Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE	Políticas Públicas e Gestão da Educação
PRASEM	Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
PRÓ-CONSELHO	Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
SASE	Secretaria de Articulação dos Sistema de Ensino
SEB	Secretaria de Educação Básica

SEE-GO	Secretaria Estadual de Educação
SEIF	Secretaria de Educação Infantil e Fundamental
SINASEFE	Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional
SME	Sistema Municipal de Ensino
UBES	União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UEX	Unidade Executora
UnB	Universidade de Brasília
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
USAID	Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de alunos matriculados por dependência administrativa – Valparaíso de Goiás – rede municipal/estadual/privada – 1998 a 2013.....	49
Tabela 2 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb.....	50
Tabela 3 - Número de Alunos Matriculados – Valparaíso de Goiás.....	81
Tabela 4 - Matrícula da Educação Infantil e Ensino Fundamental.....	110
Tabela 5 - Matrícula Pré-Escola Estadual e Municipal, por região administrativa.....	111
Tabela 6 - Matrícula Ensino Fundamental - Brasil, Centro-Oeste, Goiás e Valparaíso de Goiás.....	112

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Sujeitos escolhidos para a Pesquisa.....	17
Quadro 2 - Município de Valparaíso de Goiás: Prefeitos e Secretários de Educação.....	48
Quadro 3 - Pró-Conselho - Material didático .....	71
Quadro 4 - Código dos conselheiros e gestores entrevistados.....	78

## SUMÁRIO

### INTRODUÇÃO

1. Proposição do objeto de investigação.....	01
2. Justificativa e problematização.....	04
3. Relevância social, política e acadêmica.....	08
4. Objetivos: geral, específicos e questões .....	14
5. Aspectos metodológicos e instrumentos de levantamento dos dados empíricos....	15
5.1 Algumas reflexões sobre o método científico em educação.....	15
5.2 Sobre: sujeitos, instituições e critérios de escolha.....	16
6. Estrutura da dissertação.....	18

### CAPÍTULO 1

<b>Marco histórico e legal nas políticas de elaboração de planos de educação.....</b>	<b>20</b>
1.1. Concepções de Planos de Educação:1934, 1937 e 1961.....	20
1.2. Constituição Federal de 1988 e as novas atribuições dos municípios.....	27
1.3. Influência de organismos internacionais na gestão da educação básica do país entre 1990 e 2013.....	30
1.4. Fundef - Lei nº 9.424/1996 e Fundeb - Lei nº 11.494/2007: implicações na descentralização da educação básica para os municípios.....	35
1.5. Plano Nacional de Educação - Lei nº 10.172/2001: Propostas do Executivo e da Sociedade Brasileira.....	40
1.6. Contextualização histórica de Valparaíso de Goiás, com ênfase no Plano Municipal de Educação.....	47
1.6.1 Aspectos da Educação Básica de Valparaíso de Goiás.....	49
1.6.2 O Plano Municipal de Educação de Valparaíso de Goiás.....	50

### CAPÍTULO 2

<b>A descentralização e o Pró-Conselho: uma proposta de gestão com participação social.....</b>	<b>57</b>
2.1. Alguns elementos da municipalização da educação antes de 1988.....	57
2.2. A descentralização da educação básica depois de 1988.....	59

2.3. Dificuldades e possibilidades da descentralização via municipalização da educação básica.....	62
2.4. Os Conselhos Municipais de Educação.....	65
2.5. Pró-Conselho - uma proposta de gestão com participação social.....	67
2.6. O Conselho Municipal de Educação de Valparaíso de Goiás: criação e atribuições.....	72

### CAPÍTULO 3

<b>A relação entre o Conselho e a Secretaria Municipal de Educação de Valparaíso de Goiás: Plano Municipal da Educação e sentidos da descentralização.....</b>	<b>77</b>
--	-----------

3.1 – Características gerais do Sistema Municipal de Ensino de Valparaíso de Goiás.....	78
3.2 – Elaboração e revisão do PME: o papel dos gestores e conselheiros.....	82
3.3 – A participação dos conselheiros no processo de elaboração/revisão do Plano Municipal de Educação.....	89
3.4 – A Função do CME na perspectiva dos conselheiros e gestores.....	94
3.5 – O Pró-Conselho e a gestão da educação municipal.....	105
3.6 – O processo de descentralização: os desdobramentos no sistema de ensino de Valparaíso de Goiás.....	110

Considerações Finais.....	128
---------------------------	-----

Referências.....	137
------------------	-----

Anexo I – Produções acadêmicas sobre gestão da educação .....	147
---	-----

Anexo II – Roteiro de entrevistas semiestruturado .....	148
---	-----

Anexo III – Termo de consentimento livre e esclarecido.....	149
---	-----

## INTRODUÇÃO

### 1. Proposição do objeto de investigação

Este estudo integra a Linha de Pesquisa em Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica - PPGE, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília – UnB. Elege como objeto a gestão da educação básica no município de Valparaíso de Goiás e prioriza a relação do Conselho Municipal de Educação - CME com a Secretaria Municipal de Educação - SME no processo de elaboração e/ou revisão do Plano Municipal de Educação - PME, período de 2007 a 2013.

Desde 1994 exerço atividade profissional no MEC e participei de discussões teóricas em um curso de planejamento e gestão educativa, ofertado pelo Instituto de Planejamento de Buenos Aires, em parceria com o Ministério da Educação, e também exerço atividades junto à Conferência Nacional de Educação - CONAE e Fórum Nacional de Educação - FNE. Essa trajetória motivou-me a desenvolver um estudo no âmbito do município, priorizando a gestão educacional.

Em 2003, o governo federal, por meio de uma iniciativa de política pública, criou o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho, com o objetivo de prestar assistência técnica aos municípios. Ao criar o Pró-Conselho, em 2003, o Ministério da Educação voltou-se para o desenvolvimento de estratégias de gestão da educação municipal com vistas a ampliar e a reforçar um processo que favorecesse a responsabilidade social compartilhada entre os entes federados e possibilitasse ainda o fortalecimento institucional, direcionado a uma prática democrática e participativa, no âmbito dos municípios. Com esse Programa, o Ministério da Educação buscou estimular mudança de padrões culturais de gestão, do ponto de vista de formulação e acompanhamento de políticas públicas. Uma das atribuições do CME consiste na elaboração, implementação e avaliação do Plano Municipal de Educação - PME.

O Pró-Conselho foi instituído pela Portaria Ministerial nº 3.272, datada de 06 de novembro de 2003, com o objetivo de subsidiar técnica e financeiramente as esferas municipais; a fim de fomentar o fortalecimento dos conselhos, apoiar a criação de novos conselhos de forma representativa, participativa e com base nos princípios da representatividade, legitimidade e autonomia. Medida vista como efetiva e indispensável para fortalecer a gestão democrática e assegurar o desenvolvimento de uma educação básica sintonizada com a sociedade.

Foi concebido como parte de uma estratégia abrangente que incluiu outros programas de cooperação técnica e apoio à gestão municipal, a saber: Programa de

Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação – Pradime; Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares e o Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes.

O Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação - Pradime, criado em 1997 e reformulado em 2012 por meio da Resolução/CD/FNDE nº 16 de 15 de junho de 2012. Busca contemplar as necessidades percebidas na gestão dos sistemas de ensino, bem como fornece elementos e conteúdos que contribuem para a formulação de políticas educacionais. Destina-se à formação continuada, presencial ou a distância.

Por meio desse Programa, o Ministério da Educação e as Instituições Federais de Ensino Superior, em regime de colaboração com os Estados, Distrito Federal e Municípios, ofertam cursos na modalidade de extensão e especialização *latu sensu* para os dirigentes municipais de educação, secretários adjuntos, e técnicos dos quadros permanentes, lotados nas Secretarias Municipais de Educação.

Em 2004 também foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, por meio da Portaria Ministerial de nº 2896/2004 com o objetivo principal de ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas. Dentre as estratégias para qualificar a atuação dos conselheiros estavam a formação presencial e a formação continuada de gestores educacionais, técnicos da secretaria de educação e conselheiros escolares.

Instituído pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação em dezembro de 2005, o Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes ofereceu apoio técnico e pedagógico aos sistemas de ensino para acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Educação (PNE) e dos planos estaduais e municipais. Foram realizados estudos científicos demográficos e educacionais além de encontros nacionais e regionais de acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Educação (2001-2010). Tais medidas culminaram em um relatório com proposta para revisão do plano vigente.

Em 2007, esses programas foram reorientados no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado pelo Decreto nº 6.094, que dispõe sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Caracteriza-se como uma política de governo e surge como uma política nacional e um arranjo institucional. O PDE-2007 agrega 40 ações que incidem sobre diversos aspectos da educação, em seus diversos níveis e modalidades.

O PDE foi institucionalizado e, de certa forma, desconsiderou a existência da Lei 10.172/2001 que definia o Plano Nacional de Educação (2001-2010), uma vez que este

possuía característica de Plano de Estado, mas que, por motivos de vetos do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, ficou secundarizado.

O Pró-conselho, assim como os demais programas de fortalecimento da gestão da educação municipal e o PDE repercutiram em mudanças na gestão da educação municipal, objeto deste estudo.

A gestão de sistemas de ensino municipais adquiriu centralidade nas últimas décadas visto que sempre esteve em discussão as funções do Estado e, portanto, as políticas sociais. No decorrer dos anos de 1990, o País vivenciou momentos de ajustes econômicos e sociais: uma espécie de subordinação consentida às imposições da comunidade internacional no intuito de promover uma nova forma de gestão da educação que fosse capaz de reverter o baixo índice de atendimento educacional. Com a necessidade de maximizar suas ações e redefinir o papel do Estado para atender às perspectivas internacionais, o País inclinou-se para adoção de uma política neoliberal (CURY, 2002; FONSECA, 2009; KRAWCZYK, 2008; SILVA, 2002; SANDER, 2012).

Dessa forma, desencadeou-se na educação básica pública um processo de centralização/descentralização em que o governo federal assume a direção, avaliação e o controle do sistema educacional, enquanto aos estados e municípios foram atribuídas as responsabilidades quanto à gestão e ao provimento da educação à população, embora os recursos, naquele período, fossem canalizados prioritariamente para o ensino fundamental.

Em 2001, com a aprovação do Plano Nacional de Educação - PNE, a gestão dos sistemas tornou-se a estratégia para o alcance dos objetivos e desdobramento das metas estabelecidas para educação, ressaltando a necessidade de adequação às especificidades locais, a descentralização e a elaboração de planos estaduais e municipais de educação.

Na análise de Krawczyk (2008) e Lopes e Castro (2012), esse caráter descentralizado da educação básica originou-se, principalmente, da omissão do poder público, do embate de diferentes projetos societários das elites locais e, em menor medida, da organização federativa do país. Esses conflitos acompanharam também a lógica de distribuição das competências entre as diferentes esferas e o redimensionamento das funções e do papel do Estado.

Nessa perspectiva, disputas, correlação de forças e antigos desafios a serem superados se instalam no País, no âmbito dos Estados e Municípios. Os gestores dos sistemas municipais de ensino se viam pressionados pela necessidade de reorganização de suas redes e também pela necessidade de adequação às exigências da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 e do PNE Lei nº

10.172/2001.

Tomando-se em conta esses desdobramentos, este estudo busca analisar a gestão da educação básica no município de Valparaíso de Goiás, considerando a relação entre o Conselho e a Secretaria Municipal de Educação no processo de elaboração e/ou revisão do Plano Municipal de Educação à luz da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996) e do Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001).

## **2. Justificativa e problematização – As atribuições dos Municípios**

Com a Constituição Federal de 1988, após tornarem-se entes da federação, os municípios brasileiros passaram a assumir novas atribuições e responsabilidades. Assim, juridicamente, passaram a atuar prioritariamente e assumir responsabilidades com o ensino fundamental e a educação infantil, organizando sua gestão educacional e tentando articular com os estados e a União, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (CF/1988 Art. 211). Essa conjuntura institucional implicou outras atribuições no tocante à organização dos sistemas municipais de ensino<sup>1</sup>. Dados e informações do Perfil dos Municípios Brasileiros do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE apontam para questões estruturantes que ainda são enfrentadas por municípios de pequeno porte, os que possuem até 20 mil habitantes, como baixa autonomia, participação democrática insuficiente na gestão de suas políticas, falta de regulamentação do regime de colaboração, insuficiência de recursos financeiros, ausência de plano de carreira de técnicos e funcionários com baixa qualificação, dentre outros.

Independentemente do porte do município, quando estes passaram a assumir a condição de ente da federação, foram exigidas maiores responsabilidades, ações e atitudes no âmbito da gestão dos governos locais, visando cumprir as competências que lhes foram atribuídas pela legislação.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu e assegurou o direito à educação integral da criança desde seu nascimento. Assim, outras leis foram promulgadas, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei nº 8.069/1990), Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394/1996) e Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 10.172/2001). Todas caracterizam a educação infantil como

---

<sup>1</sup> A organização dos sistemas municipais de ensino tornou-se possível a partir da CF 1988, ao ser definido que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, e, da LDB 9394/96 quando afirma no parágrafo único do Art. 11 que “Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

uma das condições essenciais para o pleno desenvolvimento da criança, para a preparação do exercício da cidadania e para a qualificação para o trabalho, definindo-a como a primeira etapa da educação básica. Tais leis afirmaram expressamente a responsabilidade do poder público municipal, dentro do princípio do regime de colaboração e cooperação federativa, em proporcionar educação infantil a toda criança.

Embora essas iniciativas tenham sido positivas do ponto de vista do direito, assim como no campo político e social, o direcionamento das políticas de governo centraram-se no ensino fundamental, especialmente com a criação e instituição, em 1996 de um fundo constitucional específico, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef. Esse fundo redefiniu recursos e matrículas ao ensino fundamental e teve prioridade nas ações dos governos, tanto na esfera municipal quanto na estadual, à medida que dividem responsabilidades de atendimento em regime de colaboração.

A oferta da educação infantil, como área de competência dos municípios, conforme determinação da LDB nº 9.394/96, em seu artigo 11, inciso V, e, sem definição de recursos específicos ou formas de colaboração, como fora o caso do ensino fundamental, ficou relegada a segundo plano. A mesma situação recaiu sobre a Educação de Jovens e Adultos – EJA. Grande parte municípios não dispunha de receitas, arrecadações próprias suficientes para garantir expansão e qualidade desse atendimento, fato que tornou assim a educação infantil e EJA problemas a serem enfrentados pelas gestões municipais. Tema recorrente nos diversos debates referentes à expansão do atendimento e qualidade da educação nos municípios.

Muitos embates entre forças políticas, sindicatos e os governadores ocorreram após instituição do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério - Fundeb, que passou a destinar recursos para toda a educação básica a partir de 2008. Tais embates, juntamente com a aprovação e promulgação da Emenda Constitucional nº 59 de 11/11/2009, possibilitaram a ampliação dos recursos destinados à educação. A EC 59/2009, que procedeu a Desvinculação das Receitas da União – DRU<sup>2</sup>, também estabeleceu a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada inclusive

---

<sup>2</sup> A Desvinculação das Receitas da União - DRU incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, de que trata o art. 212 da Constituição Federal. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. (EC nº 59 de 11 de novembro de 2009).

sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria.

Essa legislação favoreceu a discussão em torno da garantia e expansão da oferta e qualidade da educação infantil e forçou, de certa forma, o reconhecimento da necessidade de participação do Governo Federal na articulação e definição de políticas de financiamento para atendimento e expansão da educação infantil, sendo essa ação fortalecida com a inclusão da meta de construção de creches no Programa de Aceleração do Crescimento - PAC-2, [Decreto nº 7.888, de 15 de janeiro de 2013](#)<sup>3</sup>.

Outro problema enfrentado pelos municípios está relacionado à gestão e planejamento educacional. O PNE de 2001 agrupou 44 metas de gestão para a educação nacional, dentre elas destacaram-se: aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino visando a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas do PNE; estimular a colaboração entre as redes e sistemas de ensino municipais, por meio de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários; estimular a criação de conselhos municipais de educação e apoiar tecnicamente os municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino e ainda definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.

Assim questões em torno da perspectiva federativa ainda não estão resolvidas, torna-se, portanto, fundamental estudar e definir de modo mais específico as corresponsabilidades dos entes federados, ou seja, definir quais aspectos dependem de cooperação e colaboração. Tomemos por exemplo, a educação infantil, que está situada em uma área de atuação prioritária aos municípios; porém, sem a cooperação dos estados e da União, fica onerosa para aquele ente federado sua oferta obrigatória e manutenção. Com a Lei nº 11.494/2007, que instituiu o Fundeb, e também com a Lei nº 11.738/2008, que estabeleceu o Piso Salarial Nacional para os profissionais do magistério da educação básica, exige-se cooperação federativa, ainda que persistam visões diferentes entre governadores, políticos e sindicatos sobre os recursos

---

<sup>3</sup> O Decreto nº 7.888, de 15 de janeiro de 2013 estabelece a exigência de aquisição de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais nas ações de mobilidade urbana integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. O § 1º estabelece que para fins do disposto no **caput**, são considerados os seguintes serviços: Inciso II - serviços nacionais (serviços de engenharia e serviços de arquitetura, planejamento urbano e paisagismo). Esses serviços são classificados de acordo com a Nomenclatura Brasileira de Serviços, Intangíveis e Outras Operações que Produzam Variações no Patrimônio, instituída pelo Decreto nº 7.708, de 2 de abril de 2012, concebidos e prestados no território nacional ou prestados conforme critérios estabelecidos em Ato do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. (Decreto nº 7.888 de 15 de janeiro de 2013).

destinados a esses profissionais.

No entanto, dificuldades locais e práticas clientelistas podem interferir na definição de políticas municipais. Além disso, adiciona-se também a capacidade de gestão dos municípios, como a pouca qualificação técnica das equipes que compõem as secretarias de educação, o que acaba dificultando a execução com qualidade das ações e programas que viabilizam o projeto educacional.

Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada<sup>4</sup> - IPEA, 2007, revelou que o município quando amplia sua arrecadação própria mostra maior capacidade de gestão. Tal estudo aponta ainda que fatores tecnológicos, políticos e institucionais afetam a eficiência do gasto público municipal e seus efeitos sobre a melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

A pesquisa do IPEA ainda revela que os municípios com menor participação nas transferências orçamentárias (estaduais e federais) mostram maior capacidade na gestão administrativa. A menor dependência dos recursos federais e estaduais incentiva o gasto mais eficiente, tendo em vista que o gestor trabalha diretamente com recursos dos seus contribuintes. Mesmo assim, municípios de pequeno porte dependem dos recursos federais e estaduais para ampliação e manutenção de suas redes.

Assim, a problematização aqui exposta revela a necessidade de um Plano Nacional de Educação e de planos estaduais e municipais correspondentes que considerem a educação como direito social, que busquem soluções para a problemática federativa, e que, portanto, reordene, com força de lei, as diretrizes nacionais da educação e desse modo se discuta a importância de se construir o regime de colaboração entre os entes federados.

### **3. Relevância Social e Política**

Não é por acaso que a intervenção do Estado, por meio de instrumentos de gestão, tem sido objeto de estudo de diferentes teóricos brasileiros: Horta, (1982); Kuenzer (2001); Calazans (1990); Oliveira (1999). Isto se dá a exemplo das diferentes formas de planejamento de políticas públicas, inclusive do planejamento da política pública em educação. Nessa reflexão teórica, trata-se da relevância política da gestão e de suas implicações no tecido social e educacional da sociedade brasileira.

Se o Estado é entendido como um modo de organização e de gestão de

---

<sup>4</sup> MOREIRA, Ajax e MOTTA, Ronaldo Seroa. Eficiência na Gestão Municipal no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. (Texto para discussão nº 1301).

interesses existentes na sociedade, sob a lógica capitalista, a intervenção estatal geralmente torna-se um campo de luta política da dominação dos interesses de determinadas classes sociais sobre os de outras. Decorre daí o caráter político e social das formas de intervenção do Estado. Não há neutralidade no planejamento e, especialmente, nos planos da educação, uma vez que o planejamento é um ato político, portanto resultante de escolhas.

Na sua produção científica sobre a educação, Charlot (1980, p. 11) compreende que a educação “transmite os modelos sociais; difunde ideias políticas e valores e é política por afirmar um projeto de sociedade”. Os planos da educação estão imersos na construção política condicionada e condicionando uma determinada conjuntura socioeconômica dinâmica. Eles contêm as tensões, conflitos, disputas, correlação de forças próprias de uma sociedade em movimento, especialmente em se tratando de uma sociedade capitalista.

Para Calazans, desde o

final da década de 1970 e início da década de 1980, o sistema federal de educação tenta, por meio de planos e projetos, introduzir formas para liberalizar a gestão do processo educativo e mudanças nos procedimentos do planejamento educacional. Junto a estas inovações introduzidas, diga-se em parte, para tender às críticas da sociedade civil, novo modismo é incorporado, sem dúvida como mais uma fórmula que rotula os pacotes importados inerentes aos empréstimos internacionais: o planejamento participativo (CALAZANS, 1990, p. 22).

Por outro lado, com o processo de redemocratização e abertura política (1985), o Estado intensificou a busca para sua legitimação perante à sociedade civil – reinstituindo-se o Estado Democrático de Direito. Os governos passaram a incorporar em seus discursos práticas e reivindicações dos movimentos organizados pelo reestabelecimento e fortalecimento dos direitos sociais, civis e políticos e, também, pela afirmação da cidadania plena e participativa.

O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promoveu reforma do Estado brasileiro no tocante à sua racionalização e modernização. Tal reforma incidiu, sobretudo, na privatização de empresas públicas e trouxe como desdobramento a desregulamentação da administração pública federal. Com a instauração do modelo gerencialista das políticas sociais, essas reformas foram na contramão dos direitos e garantias consagrados pela Constituição Federal de 1988 (OLIVEIRA, 2009).

Na década de 1990, os movimentos sociais propuseram mudanças em relação a diferentes aspectos da educação básica, inclusive no que diz respeito à atuação do

Estado que, apesar disso, continua a ser um Estado capitalista, e passa a constituir-se em um Estado regulador. O Estado, até então tido como provedor, cede lugar a um Estado com as prerrogativas de regular e gerenciar para maximizar as suas ações<sup>5</sup>. Todo esse universo de intervenções sócio-políticas pode, de alguma forma, incidir e repercutir na gestão da educação dos municípios.

Nessa direção, as reformas realizadas no Brasil entre 1995 e 2002 determinaram novas formas de financiamento e gestão da educação básica, configurando-se em uma nova regulação, apoiada na descentralização e maior flexibilidade e autonomia local. Essas mudanças foram determinantes para alterar as relações entre os entes federados, em matéria educacional, em especial entre a União e os municípios (OLIVEIRA, 2009).

Com a posse do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, (2003 – 2006 e 2007– 2010), uma promessa parecia que iria influenciar o aparelho de Estado, e novas concepções de gestão, planejamento da educação e participação social entrariam em disputa na construção das políticas públicas educacionais.

Políticas sociais assumidas pelo governo federal como de sua competência têm exigido em muitos casos o estabelecimento de acordos e parcerias com os demais níveis de administração estatal, sendo que muitas dessas são implementadas em uma relação direta com os cidadãos assistidos. Na educação, o governo federal vem implementando programas, por meio de parcerias com os municípios e com as escolas diretamente, sem a mediação dos estados, consolidando assim um novo modelo de gestão de políticas públicas e sociais. Tal modelo, entretanto, tem promovido o envolvimento de outras instituições na implementação de programas sociais no nível local, são elas: Organização Não-Governamental (ONG), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sindicatos. Esse modelo de gestão de políticas públicas e sociais teve início na reforma do Estado promovida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso – (FHC) (OLIVEIRA, 2009).

Na área social, a proposta de governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva para o período (2008-2011), a educação recebeu destaque. A meta de qualidade da educação aparece como prioridade e passou a compor o título do Plano Plurianual: Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade (BRASIL, 2008).

Benevides (1994) ressalta que a participação social pode levar ao exercício da cidadania ativa, ao fortalecimento político das classes sociais e populares. Nessa direção, a participação social pode ampliar a qualidade na gestão da educação. Decorre

---

<sup>5</sup> BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília, 1995.

daí a relevância sócio-política deste trabalho acadêmico, que também aborda a natureza política da intervenção do Estado e possíveis caminhos que podem ser desvendados e que podem contribuir com a luta política dos municípios. Assim como a defesa da educação básica pela institucionalização da participação sócio-política como oportunidade para institucionalizar a defesa de interesses da sociedade na esfera educacional.

É nessa perspectiva que o planejamento da educação vincula-se a um direito social, previsto na Constituição Federal, no seu art. 5º. Por isso, há uma tendência ao planejamento participativo como forma de assegurar o direito à educação com qualidade politicamente social. No mesmo sentido, a questão dos planos, enquanto política ou mecanismo de política de uso do Estado, passou a dinamizar iniciativas de participação social e popular.

Situamos o fortalecimento dos conselhos de educação enquanto espaço de mediação entre aparelho de Estado (governo) e sociedade civil, com visibilidade em programas oficiais a exemplo do Pró-Conselho e do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Fato que nos levou a examinar, na atual conjuntura, o que representa esse órgão – Conselho Municipal de Educação - no sistema de ensino e sua relação com a secretaria municipal de educação no âmbito do processo da gestão da educação do município.

Considerando o cenário do Estado brasileiro e das lutas políticas manifestadas a partir dos movimentos populares desde 1985, esta pesquisa justifica-se política e socialmente ao propor um estudo que analise e reflita sobre a gestão da educação no município.

### **Relevância acadêmica**

Diversos esforços acadêmicos analisam a participação social no campo da formulação de políticas públicas municipais e na condução da gestão educacional. Assim, realizei levantamento em bibliotecas digitais de diversas universidades, no banco de dados da Capes, Scielo, abrangendo o período de 1993 a 2012, e a partir desses meios foram selecionadas dez dissertações e uma tese<sup>6</sup>.

Nesse levantamento, encontrei estudos sobre os conflitos na implementação da política educacional brasileira: as relações entre a União e os municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (2007). Grinkraut (2012) analisou as

---

<sup>6</sup> Abicalil (2005), Albuquerque (2011), Chazanas (2011), Ganzeli (1993), Grinkraut (2012), Lima (2006), Medeiros (2003), Mendonça (2003), Moreira (2011), Salerno (2004), Silva (2011).

relações intergovernamentais, particularmente entre a União e os municípios na gestão local da política educacional, identificando os conflitos, interesses e demandas sociais que permeiam o processo de implementação do PDE.

A autora constatou, por um lado, que as dinâmicas introduzidas pelo PDE, no âmbito do planejamento e da participação social, pouco interferiram na gestão local da educação; enquanto, por outro, a gestão local continua sendo intensamente influenciada pelos mecanismos de avaliação externa, mesmo considerando as alterações realizadas em seu formato e uso dos resultados pelo governo federal.

O planejamento de políticas públicas em educação e a gestão educacional, sob o formato de intervenção modelada pelo PDE - 2007, mesmo com alguns avanços, de maneira geral, encobre e não dissolve conflitos presentes nas relações intergovernamentais, oriundas do formato do federalismo brasileiro. O discurso oficial justifica a gestão como se fosse decorrente apenas de questões gerenciais e técnicas, desconsiderando os embates políticos, jurídicos e a gestão democrática como elementos significativos para conceber e construir esse processo, a gestão educacional.

O estudo desenvolvido por Silva (2011) analisa o sistema municipal de ensino de Belo Horizonte, o Plano de Ações Articuladas, e a relação das escolas desse sistema com o Plano de Desenvolvimento da Escola - 1998. Um estudo voltado para a gestão da educação básica frente ao discurso que legitima a relação entre os municípios e as políticas implementadas pelo MEC, justificadas na melhoria da *qualidade* da educação.

Embora com a preocupação dirigida à elucidação de questões relacionadas à gestão da educação no âmbito de programas governamentais, a dissertação de Silva (2011) teve por objetivo geral analisar a emergência de novos mecanismos de regulação que configuram relações intergovernamentais na gestão dos sistemas educacionais. Teve como objetivos específicos analisar nas escolas pesquisadas a articulação entre o repasse de recursos financeiros e o cumprimento de metas de rendimento escolar, assim como examinar os possíveis procedimentos de regulação autônoma das escolas na elaboração e implementação de projetos que articulam financiamento e rendimento escolar.

No que concerne à cultura da participação social no cenário brasileiro, o trabalho acadêmico de Chazanas (2011) abordou o tema da participação na escola, considerando a participação social como um dos elementos estruturantes da gestão democrática. O estudo privilegiou as formas pelas quais as famílias contribuem com o processo educacional em escolas de Campinas-SP.

A autora analisou percepções e expectativas em relação à participação, concluindo que o exercício da participação deve ser aprendido tanto pelas famílias, quanto pelas equipes gestoras, sendo necessária, portanto, uma estratégia que fortaleça essas famílias para buscar as mudanças e reestruturações que tornem a escola um espaço de construção democrática.

Já o estudo desenvolvido por Magalhães (2011) analisa o processo de construção da autonomia pelo conselho municipal de educação de Anápolis-GO e traz uma reflexão sobre as lutas que a sociedade civil desenvolve para ocupar espaços de participação na construção de políticas públicas educacionais para o município. A investigação indicou que o CME de Anápolis vem se constituindo em um espaço público, coletivo da sociedade civil, e se posiciona, ouve, mobiliza, debate, envolve os integrantes dos diversos segmentos sociais para que apresentem suas necessidades aos seus representantes, conselheiros eleitos e/ou indicados, a fim de transformar essas necessidades em conquista política e social.

O estudo constatou um movimento da sociedade para garantir sua participação e atuação. Ressalta-se a luta do CME para que sua participação, como direito conquistado, não se restrinja a simples assessoramento, mas resulte em políticas efetivas, reconhecidas e atendidas como necessidade social, assumindo o seu caráter de legalidade. O estudo evidenciou que o CME foi protagonista e conquistou a ampliação do direito à educação, por meio do atendimento da educação infantil e ensino fundamental, atuando sob tensões, conflitos e divergências, mas o Conselho não ficou à margem das decisões.

As considerações de autores acerca das dissertações abordadas também subsidiaram este estudo, pois Gohn (1992) analisa que

Mesmo com a ampliação do debate democrático nos textos legais, a autonomia total não existe porque todo movimento social é parte de uma totalidade, que encerra em si própria germes da estrutura maior na qual se insere. Isto não significa determinação mecânica, mas que o movimento social reproduz em si próprio elementos da totalidade da qual faz parte, elementos velhos e novos.

Segundo Putnam (2000), as práticas sociais que constroem a cidadania possibilitam a construção de um espaço privilegiado para desenvolver a responsabilidade pessoal, a obrigação mútua e a cooperação voluntária.

Na mesma perspectiva Cunill Grau (1998) analisa que a ampliação da esfera pública pressiona a sociedade no sentido de obter maior influência sobre o Estado, bem como a limitação deste, considerando que a autonomia social pressupõe não só transcender as assimetrias na representação social, mas também modificar as relações

em favor da auto-organização social. É nesse contexto que a participação social, como espaço e mecanismo de construção da cidadania, pode assumir dois aspectos diferenciados: um que põe a sociedade em contato com o Estado e o outro que propicia seu próprio fortalecimento e desenvolvimento.

Embora a literatura das dissertações e teses consultadas nos remeta a estudos sobre os processos participativos e de gestão da educação brasileira, esta pesquisa se diferencia pelo estudo e investigação social no âmbito da gestão da educação no município, com foco na relação do Conselho de Educação e da Secretaria de Educação do município de Valparaíso de Goiás no processo de elaboração/revisão do Plano Municipal de Educação, em ambiente de descentralização de políticas educacionais.

### **Objetivo Geral**

- Analisar a gestão da educação por meio do processo de elaboração e/ou revisão do Plano Municipal de Educação no município de Valparaíso de Goiás, considerando a relação do Conselho Municipal de Educação com a Secretaria de Municipal de Educação à luz da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996), e do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001).

### **Objetivos Específicos**

- Identificar e analisar como a Constituição Federal de 1988, a Lei 10.172/2001 e a Lei 9.394/96 influenciaram a gestão da educação municipal, em específico a elaboração/revisão do PME.
- Identificar e analisar os elementos que evidenciam o processo de descentralização, a partir de 1988 no âmbito da relação União e Município de Valparaíso de Goiás.
- Analisar na gestão da educação municipal:
  - a) a relação do Conselho Municipal de Educação com a Secretaria Municipal de Educação no processo de elaboração e/ou revisão do PME;
  - b) a participação de gestores e conselheiros no processo de elaboração e ou revisão do Plano Municipal de Educação de Valparaíso de Goiás;
  - c) a relação MEC e Município de Valparaíso de Goiás e o seu desdobramento no processo de *descentralização*.

### **4.3 - Questões de investigação**

1. Como a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 10.172/2001 e a Lei 9.394/96 influenciaram a gestão da educação municipal?

2. Como e de que forma ocorreu o processo de descentralização via municipalização da educação em Valparaíso de Goiás?
3. Como o Conselho Municipal de Educação atua/atuou na elaboração e/ou na revisão do plano municipal de educação de Valparaíso de Goiás?
4. Na percepção dos gestores e conselheiros houve alteração na relação entre o Município e o MEC, a partir do Pró-Conselho, em 2003.

## **5. Aspectos metodológicos e instrumentos de pesquisa**

A presente dissertação vislumbra contribuir com as discussões sobre a gestão das políticas públicas de educação, bem como analisar a relação entre os entes federados no processo de desenvolvimento da gestão, além de buscar compreender elementos da CF de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96, da Lei 10.172/2001 que interferiram na política educacional, em âmbito municipal.

### **5.1- Algumas reflexões sobre o método científico em educação**

O esforço deste estudo consiste na tentativa de desenvolvê-lo por meio de aproximações à perspectiva dialética, buscando compreender os aspectos históricos no contexto das contradições das políticas públicas e do papel do Estado capitalista brasileiro.

Na análise de Kosik,

O mundo real, oculto pela pseudoconcreticidade, apesar de nela se manifestar, não é o mundo das condições reais em oposição às condições irreais, tampouco o mundo da transcendência em oposição à ilusão subjetiva; é o mundo da práxis humana. É a compreensão da realidade humano-social como unidade de produção e produto, de sujeito e objeto, de gênese e estrutura (KOSIK, 1976, p. 18).

A concretude privilegiada pelas abordagens dialéticas constrói-se na síntese dos pressupostos anteriores, numa relação dialética e histórica entre o sujeito e o objeto, envolvidos no processo de produção do conhecimento. O concreto se constrói por intermédio de um processo que se origina na percepção empírico-objetiva, passa pelo abstrato de características subjetivas, até construir uma síntese no próprio processo de conhecimento (GAMBOA, 2012).

Na sociedade capitalista, o movimento histórico se dá em consequência do desenvolvimento das contradições que existem em seu seio (CURY, 2000). Assim o

concreto contém a contradição e esta põe a realidade em movimento. Desconhecer a contradição é retirar do real a fonte propulsora do movimento. É falseamento da realidade na medida em que torna a sociedade como homogênea, sem interesses em confronto, com a contradição supostamente superada.

Tomando-se em conta a análise da legislação municipal sobre plano, conselho e sistema, e a realização de entrevistas com os gestores e os conselheiros desta investigação, este estudo buscou revelar os conflitos, convergências e contradições aí presentes, na tentativa de demonstrar a concepção de gestão e o movimento da sociedade civil impressos nesse processo, pois para Kosik,

ao contrário do mundo da pseudoconcreticidade, o mundo da realidade é o mundo da realização da verdade, é o mundo em que a verdade não é dada e predestinada, não está pronta e acabada, impressa de forma imutável na consciência humana: é o mundo em que a verdade devém. Por esta razão a história humana pode ser o processo da verdade e a história da verdade (KOSIK, 1976, p. 19).

Assim, busca-se compreender o processo de produção de conhecimentos sobre a educação, uma prática social constituída por sujeitos históricos.

## 5.2- Sobre o objeto de estudo: sujeitos, instituições e critérios de escolha

Para subsidiar o estudo e a análise, elegemos o município de Valparaíso de Goiás, observados os seguintes critérios:

- 1) possuir Conselho Municipal de Educação criado em Lei;
- 2) possuir Plano Municipal de Educação elaborado e aprovado – Lei nº 504/2004;
- 3) possuir Sistema Municipal de Ensino constituído em Lei;
- 4) ter participado do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró Conselho.

**Quadro I - Sujeitos escolhidos para a Pesquisa**

	Instituição/Órgão/ Entidade	Período (2007 a 2010)	Período (2011 a 2013)	Sujeitos
Nacional/ Estadual	MEC/SEB/Pró-Conselho	(1) gestor		(1) gestor
	Uneme Estadual		(1) gestor	(1) gestor

	Instituição/Órgão/ Entidade	Período (2007 a 2010)	Período (2011 a 2013)	Sujeitos
Municipal	Conselho Municipal de Educação	(4) conselheiros	(3) conselheiros	(1) pai (2) de escolas particulares (2) Sindsep/Val* (1) diretor de escola (1) Sintego**
	Total	<b>5</b> (cinco)	<b>4</b> (quatro)	<b>9</b> (nove)

Fonte: Quadro elaborado pela autora – 2013

\*Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Valparaíso de Goiás – Sindsep/VAL

\*\*Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás – Sintego

Para subsidiar a análise, consideramos os seguintes documentos: Leis e documentos oficiais na esfera do governo federal e municipal:

- ✓ Constituição Federal de 1988
- ✓ Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/1996
- ✓ Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/2001
- ✓ Fundef – Lei nº 9.424/1996
- ✓ Fundeb – Lei nº 11.494/2007
- ✓ Projeto de Lei 8.035/10 – PNE
- ✓ Lei 317/2001 – Lei de criação do CME de Valparaíso de Goiás
- ✓ Lei 353/2001 – Lei de criação do Sistema Municipal de Ensino
- ✓ Lei 504/2004 – Plano Municipal de Educação do Município de Valparaíso de Goiás
- ✓ Regimento interno do CME de Valparaíso de Goiás

Concomitante à análise dos documentos foram realizadas nove entrevistas semiestruturadas com conselheiros e gestores. Consideramos os seguintes critérios:

- a) ter atuado ou atuar nas instituições/órgãos selecionados;
- b) ter atuado na criação e implementação do Pró-Conselho;
- c) ser ou ter sido coordenador da Uncme estadual;
- d) ser ou ter sido conselheiro municipal de educação;

A análise do campo empírico problematiza o contexto histórico da elaboração do Plano Municipal de Educação do município selecionado à luz da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e da Lei nº 10.172/2001.

O estudo, a análise da legislação e dos documentos oficiais buscam revelar as contradições entre a concepção dos princípios, metas, estratégias, e os acontecimentos observados em contexto empírico.

A interpretação dos dados e das informações busca revelar as convergências e contradições nos discursos dos gestores e conselheiros em torno do fortalecimento dos processos participativos, vividos em ambiente sob o efeito de políticas de

descentralização, como uma das estratégias para a implementação da gestão da educação municipal.

## **6. Estrutura da Dissertação**

A dissertação está estruturada em três capítulos. No primeiro capítulo – Marco histórico e legal nas políticas de elaboração de planos de educação são analisados os marcos históricos que orientaram a elaboração de planos de educação a partir da década de 1930, evidenciando os momentos que influenciaram a descentralização para os municípios. Para tanto, considera o contexto de promulgação da Constituição Federal de 1988, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – nº 9.394 de 1996 e do Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/2001. Assim, recuperamos alguns antecedentes históricos para em seguida refletir sobre a seguinte questão: como a Constituição Federal de 1988, a Lei 10.172/2001 e a Lei 9.394/96 influenciaram o processo de gestão da educação dos municípios, em específico a elaboração e/ou revisão do Plano Municipal de Educação?

No segundo capítulo - A descentralização e o Pró-Conselho: uma proposta de gestão com participação social busca ampliar a compreensão e construir um referencial teórico sobre o processo de descentralização no país, analisando os processos de descentralização via municipalização e seus dilemas na gestão da educação a partir da Constituição Federal de 1988. Aborda ainda iniciativa de uma política de formação continuada de conselheiros municipais de educação no âmbito da gestão do Ministério da Educação, oficializada em 2003, que tinha por objetivos fortalecer e ampliar o processo de gestão no município.

Nessa perspectiva, problematiza-se o processo de descentralização delineado pelo governo federal, com foco no Município. Foram eleitas as seguintes questões: de que forma ocorreu a descentralização via municipalização, após a Constituição Federal de 1988 e quais os sentidos resultantes desse processo? Como o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho contribuiu para qualificar a atuação dos conselheiros?

No terceiro capítulo - A relação entre o Conselho e a Secretaria Municipal de Educação de Valparaíso de Goiás: Plano Municipal da Educação, participação social e sentidos da descentralização, buscamos analisar a) a relação da Secretaria Municipal de Educação com o CME no processo de elaboração e/ou revisão do Plano Municipal de Educação; b) como ocorreu a participação de gestores e conselheiros no processo de elaboração e ou revisão do Plano Municipal de Educação de Valparaíso de Goiás; c) a relação MEC e Município de Valparaíso de Goiás, como desdobramento do

processo de *descentralização*. Para tal, foram eleitas as seguintes questões: Como o Conselho Municipal de Educação atua/atuou na elaboração e/ou na revisão do plano municipal de educação de Valparaíso de Goiás? Na percepção dos gestores e conselheiros houve alteração na relação entre o Município e o MEC, após o Pró-Conselho, 2003?

## **Capítulo 1 – Marco histórico e legal nas políticas de elaboração de Planos de Educação**

Este capítulo discorre sobre os marcos históricos que orientaram a elaboração de planos de educação a partir da década de 1930, evidenciando os momentos que influenciaram a descentralização para os municípios. Para tanto considera o contexto quando foi promulgada a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – nº 9.394 de 1996 e o Plano Nacional de Educação, decênio 2001-2010 - Lei nº 10.172/2001.

Desse modo, propõe analisar as relações decorrentes da legislação educacional entre governo federal e o município de Valparaíso de Goiás. Relações que repercutiram

e subsidiaram a elaboração dos planos de educação e a forma de gestão entre os entes federados, considerando, em específico, o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros municipais de educação – Pró-Conselho, implementado a partir de 2003.

Nessa perspectiva, a fim de circunstanciar os planos de educação e sua relação com a gestão da educação, recuperamos alguns antecedentes históricos para em seguida refletir sobre a seguinte questão: como a Constituição Federal de 1988, a Lei 10.172/2001 e a Lei 9.394/1996 influenciaram a gestão da educação municipal?

### **1.1. Concepções de Planos de Educação: 1934, 1937 e 1961**

No Brasil, a presença do planejamento enquanto instrumento de intervenção do Estado teve início em 1930, e aparece concomitante com as ideias liberais e a organização republicana de Estado. Esse período foi constituído por fatos que centralizaram no Estado a organização e o desenvolvimento do capital, o que equivale a dizer que o Estado brasileiro assumiu a função de planejar e negociar as ações externas, atuando diretamente na produção, tanto com subsídios à infraestrutura para sustentar o desenvolvimento capitalista, quanto para acelerar a acumulação inicial do capital (RODRIGUES, 2000; FERREIRA, 2013).

Em que pese o exercício do planejamento como instrumento de intervenção do Estado, mesmo com o dever de garantir um direito, o direito à educação, “a institucionalização da cultura de planejamento requer desnudar suas contradições, limites e paradoxos na sociedade brasileira” (QUEIROZ, 2013, p.73). Isso porque, ao lado do planejamento, enquanto instrumento de intervenção do Estado republicano para efetivar o direito à educação, contraditoriamente, coexistem as políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento da sociedade capitalista, urbana e industrial no País.

De fato, o Manifesto dos Pioneiros evidenciou a necessidade da organização do Sistema Nacional de Educação, e também a fixação de um Plano Nacional de Educação foi prescrito, associado a uma política de fundos para a educação escolar pública. Os Pioneiros afirmaram na introdução do Documento que nenhum problema nacional se sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Contudo, afirmaram que todos os esforços educacionais desde a proclamação da República foram construções isoladas, fragmentadas e desarticuladas, sem visão global, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade e, por isso, “não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das

necessidades do país”<sup>7</sup>.

O Manifesto foi precedido da realização, em Niterói, da V Conferência Nacional de Educação, organizada pela Associação Brasileira de Educação (ABE), que tinha entre seus objetivos, conforme atesta Fernando de Azevedo, “apreciar sugestões de uma política escolar e de um plano de educação para o anteprojeto da Constituição de 1934”<sup>8</sup>. O resultado dessa Conferência foi a elaboração do capítulo da educação e um esboço de um plano com abrangência nacional<sup>9</sup>.

As iniciativas desse movimento histórico enfatizaram a organização sistêmica da educação nacional como uma alternativa à superação de reformas fragmentadas e desarticuladas, à afirmação do direito de cada indivíduo à educação integral e ao dever do Estado de oferecer escola para todos. A associação entre sistema e plano<sup>10</sup>, de forma que este último esteja situado no contexto da organização da educação brasileira marca a trajetória do planejamento educacional no Brasil. (SAVIANI, 1999; MARTINS 2009).

Assim, para Anísio Teixeira,

um plano, mais do que pedagógico ou mesmo administrativo, é um plano político, pelo qual se faz possível uma ação conjunta, sob a responsabilidade mais imediata dos governos da União, dos estados e dos municípios, no esforço comum pela emancipação do país. O Plano Nacional fixa as metas a atingir, deste modo assegurando a unidade de

---

<sup>7</sup> Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos Educadores (1959). Recife: Fundação Joaquim Nabuco: Editora Massangana, 2010, p. 33. (Coleção Educadores).

<sup>8</sup> Azevedo, Fernando de: A cultura brasileira, EdUnB, 1963 (p. 669).

<sup>9</sup> Do programa da V Conferência Nacional de Educação, realizada em Niterói em 1932/1933, fez parte a seguinte tese: "Quais as atribuições respectivas dos governos federal, estaduais e municipais, relativamente à educação?" Coube o seu estudo a uma comissão especial composta de dez educadores indicados pela ABE (Comissão dos Dez) e dos representantes oficiais de todos os Estados do Brasil, do Distrito Federal e do Território do Acre (Comissão dos Trinta e Dois). Essa Comissão elaborou um anteprojeto para a Constituição Brasileira de 1934, na parte referente à Educação. Pela Comissão dos Dez, e na qualidade de Presidente, Anísio Teixeira assinou a Justificação do Anteprojeto. Na publicação intitulada "O Problema Educacional e a nova Constituição", organizada pela ABE e publicada em 1934, reúnem-se preciosos documentos visando a facilitar aos estudiosos de educação a verdadeira interpretação dos textos que dizem respeito ao assunto. OLIVEIRA E SILVA, Arlete Pinto. A presença do educador na ABE. *Educação*. Rio de Janeiro, v.32, n.101, abr./jul. 2000. p.12-17.

<sup>10</sup> Saviani aponta para a definição de sistema de ensino e plano de educação e a relação que existe entre ambos. “Há, efetivamente, uma íntima relação entre esses dois conceitos. Com efeito, o sistema resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades. É, pois, uma ação planejada. Sistema de ensino significa, assim, uma ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina. Supõe, portanto, o planejamento. Ora, se sistema é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos, de modo a formar um conjunto coerente e operante, as exigências de intencionalidade e coerência implicam que o sistema se organize e opere segundo um plano. Consequentemente, há uma estreita relação entre sistema de educação e plano de educação”. (SAVIANI, D. Sistemas de Ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios em Educação & Sociedade, ano XX, nº 69, dezembro/1999).

ação, mas descentraliza a execução, confiando-a aos estados e, por meio destes, aos municípios (TEIXEIRA, 1971, p. 116).

Concomitante à instalação do Conselho Nacional de Educação em 1931, percebeu-se o encontro de duas evidências. De um lado, havia uma percepção de que a educação brasileira não alcançaria o nível da educação de dois países vizinhos - Argentina e Uruguai - que, ao final do século XIX, já haviam ofertado praticamente a toda a população, em idade escolar, os quatro primeiros anos de educação básica. De outro, a constatação da falta de empenho das autoridades brasileiras para ampliar a escolaridade da população os levou a tomar a educação como questão nacional (CURY, 2011).

Idealizou-se então um planejamento que levasse o Brasil a superar o atraso e a diminuir a distância de oferta com relação aos países vizinhos; entretanto, acreditava-se que este planejamento só faria sentido se houvesse financiamento para tal e que este fosse objeto de uma organização racional.

Essa ideia de planejamento ganhou força e a elaboração de um Plano Nacional de Educação foi aprovada pela Constituição Federal de 1934. Segundo a Constituição, caberia ao Conselho Nacional de Educação elaborá-lo. Prevaleram conflitos entre as forças políticas e religiosas, e o resultado foi a elaboração de um pré-projeto liderado pelo CNE e, posteriormente, enviado ao Parlamento pelo então ministro de educação Gustavo Capanema, no final de 1936 (HORTA, 1982).

O Projeto de 1936 estava sendo discutido na Câmara dos Deputados e posteriormente seria enviado ao Senado, mas seu trâmite foi interrompido com a instalação do golpe de Estado de 10 de novembro de 1937, e a instalação do Estado Novo. O primeiro Plano Nacional de Educação foi abortado (HORTA, 1982). Com a Constituição outorgada em 1937, a proposta do Ministro de Educação Gustavo Capanema<sup>11</sup> estava traduzida em um *Código da Educação Nacional*, no qual estavam expressos os princípios fundamentais e os valores aos quais a educação deveria servir com uma abrangência nacional<sup>12</sup>. Entretanto, no final dessa década, o PNE sequer foi analisado, o que fez permanecer a dimensão inorgânica da educação, já apontada pelos Pioneiros.

---

<sup>11</sup> Brasil. Ministério da Educação e Saúde. Panorama da Educação Nacional (Discursos de Getúlio Vargas e Gustavo Capanema). Rio de Janeiro, José Olímpio. 1941, p.21.

<sup>12</sup> Para subsidiar a elaboração do código, o Presidente Vargas, em 1941, convocou, por meio do decreto 6788, a primeira Conferência Nacional de Educação com o intuito de discutir a organização, difusão e elevação da qualidade do ensino primário e normal e do ensino profissional; bem como a organização em todo o País da juventude brasileira; no entanto, com a declaração de guerra à Itália e Alemanha em 1942, a conferência não chegou a ser viabilizada e o código não foi implementado. Brasil, Ministério da Educação e Saúde. Serviço de Documentação, Folheto nº 5 (Fundação Getúlio Vargas, CPDOC, 865/77).

Os quinze anos de governo do presidente Getúlio Vargas (1930-1945), marcados por conflitos políticos, impulsionam uma política nacional desenvolvimentista baseada nos princípios do planejamento econômico com forte interferência estatal nos setores produtivos industriais e financeiros. Já no período de redemocratização do país, de 23 a 28 de junho de 1945, os educadores organizados na Associação Brasileira de Educadores (ABE) persistiam em seu projeto nacional de educação e, assim, realizaram o IX Congresso Brasileiro de Educação, que tinha por objetivo o estudo e o planejamento da educação nacional em todos os graus, segundo diretrizes e com perspectivas democráticas (ROMANELLI, 2007).

Participaram desse Congresso várias entidades culturais e cerca de duzentos educadores brasileiros. Nesse congresso, foram discutidas as diretrizes que deveriam nortear uma educação democrática fundada na cooperação, na liberdade, no respeito à igualdade e à fraternidade humana<sup>13</sup>.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1946 estabeleceu que “compete à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional” (letra d, inciso XV, art. 5º). No capítulo da educação, manteve-se a previsão para organização dos sistemas de ensino e vinculou a renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino em 10% da União e 20% dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 169). Estabeleceu ainda o princípio da cooperação por parte da União, com auxílio pecuniário para o desenvolvimento dos sistemas de ensino estaduais e do Distrito Federal.

Assim, coube à União o controle do sistema federal de ensino e dos sistemas de ensino dos territórios e, suplementarmente, das regiões que necessitassem, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a organização de seus sistemas de ensino. A União também ficou responsável pela elaboração da Lei de Diretrizes e Bases - LDB, que viria a se tornar a Lei nº 4.024/61 depois de uma tramitação de quase duas décadas. A LDB/1961 volta a atribuir ao Conselho Federal de Educação<sup>14</sup> a competência de elaborar o Plano Nacional de Educação:

---

<sup>13</sup> Conclusões do IX Congresso Educacional Brasileiro. Revista de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, v. 5, n. 14, p. 259-260, ago. 1945.

<sup>14</sup> O Conselho Nacional de Ensino (Decreto nº 16.782-A, de 13/01/1925), o Conselho Nacional de Educação (Decreto nº 19.850, de 11/04/1931), o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação (Lei nº 4.024, de 20/12/1961), os Conselhos Municipais de Educação (Lei nº 5692, de 11/08/1971) e, novamente, Conselho Nacional de Educação (MP nº 661, de 18/10/94, convertida na Lei nº 9.131/95). O atual Conselho Nacional de Educação-CNE, órgão colegiado integrante do Ministério da Educação, foi instituído pela Lei 9.131, de 25/11/95, com a finalidade de colaborar na formulação da Política Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação.

### *Compete à União:*

Fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País; Art. 151 - Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos, respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União.

Art. 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da lei, elaborar o plano nacional de educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo as medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais.

Parágrafo único - Os Estados e o Distrito Federal, na forma das leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino (CF/1934 Art. 150).

A Lei nº 4.024/1961 trouxe como um dos pontos centrais a dicotomia centralização versus descentralização; no entanto, o tema deixa de ser eixo central, quando foi apresentado o Substitutivo Lacerda<sup>15</sup>, pois este introduziu a questão dos subsídios para as escolas particulares, o que levou o Legislativo a centrar-se no debate sobre o eixo *público versus privado*.

O planejamento no País traça novos rumos no período do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), com base no Plano Nacional de Desenvolvimento, conhecido como Plano de Metas – programa de industrialização e modernização, na forma de um "ambicioso conjunto de objetivos setoriais". Este "daria continuidade ao processo de substituição de importações que se vinha desenrolando nos dois decênios anteriores"<sup>16</sup>.

Na análise de Cardoso (1978), as contradições incrustadas no Estado brasileiro demonstram a relação entre concepção de política educacional e desenvolvimento nacional, concepção predominante à época. A autora enfatiza que a perspectiva geral assumida pelo então Presidente Juscelino Kubitschek realçava o papel do Estado, que, simultaneamente, deveria promover a industrialização e ao mesmo tempo acelerar

---

<sup>15</sup> Como a educação foi sempre um assunto polêmico, ao longo do processo histórico do País, não poderiam deixar de existir debates e conflitos entre forças opostas, governo, igreja, exército, educadores, com a intenção de definir o rumo do processo educativo do Brasil. Foi durante um desses debates que Carlos Lacerda, deputado federal, apresentou seu terceiro Substitutivo à Câmara dos Deputados com o intuito de contribuir para a construção da primeira LDB, num período em que o País passava por um processo de redemocratização. O terceiro Substitutivo de Lacerda foi produzido em 1958, sendo apresentado para aprovação, somente em 15 de Janeiro de 1959. Em seu Substitutivo, Lacerda buscou introduzir o princípio da "liberdade de ensino", dando a entender que a área educacional deveria possuir uma livre iniciativa. Ele afirmava ainda que a educação é um direito da família, cabendo aos pais ou responsáveis escolher entre o ensino oficial ou privado; no entanto, o Estado deveria garantir recursos para que essa escolha fosse possível.

<sup>16</sup> LESSA C. *Quinze Anos de Política Econômica*. São Paulo: Brasiliense, 4a Edição, 1983. Pág. 27.

o desenvolvimento cultural e científico do País. Seu projeto para a educação, era ampliar o sistema educacional e colocá-lo a serviço do desenvolvimento.

Depois de impasses e resistência de alguns, a educação foi contemplada na meta 30 do *Plano de Metas*, vinculada ao desenvolvimento, assim traduzida: “intensificar a formação de pessoal técnica e orientar a educação para o desenvolvimento”. A educação deveria produzir competências técnicas para o emprego, de forma a agregar valor aos recursos humanos no mercado. Esse período que integrou a educação ao desenvolvimento econômico e social conseguiu envolver governos e setor privado em ações e interesses. Neste período também ocorreu mobilização de educadores que voltaram a debater suas ideias em fóruns nacionais e conferências internacionais (HORTA, 1982; SAVIANI, 2008).

Com a eleição de Jânio da Silva Quadros, em 1961, ao planejamento econômico agregou-se o planejamento educacional, evidenciando a mesma política: educação para o crescimento econômico e para a formação de trabalhadores, sob à luz da Lei nº 4.024/1961 – LDB. Esta estabeleceu que os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fossem distribuídos em Fundos para cada setor, atribuindo ao Conselho Federal de Educação (CFE) a competência de elaborar o plano de aplicação de cada fundo, conforme o artigo 92 da Lei.

Depois de ter-lhe sido conferida a atribuição pela Lei 4.024/61, o CFE foi instalado em 1962 e Anísio Teixeira apresentou parecer com o título: “Bases para a elaboração de Planos de Educação destinados à Aplicação dos Fundos de Ensino” (HORTA, 1982, p. 80).

Nesse contexto, Anísio Teixeira afirma que “em face da Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases, os planos se tornaram uma obrigação inarredável”. Segundo ele: “Não podemos deixar de fazer planos. Não há nisso qualquer mistério. Basta agir coerentemente, sistematicamente, levando em conta os objetivos, os meios e as consequências desses meios”<sup>17</sup>. No mesmo ano, o Plano Nacional de Educação foi encaminhado pelo Conselho Federal de Educação ao então Ministro de Estado da Educação, Darcy Ribeiro. O relator designado foi Anísio Teixeira, que elaborou três planos: um para a educação primária, outro para a secundária e um terceiro para a educação superior. Os planos foram aprovados, começaram a ser implementados, quando veio o golpe militar de 31 de março de 1964. (HORTA, 1982).

Com a instauração do regime militar em março de 1964, instituíram-se os Planos

---

<sup>17</sup> Anísio Teixeira, “Bases para a Elaboração de Planos de Educação destinados à Aplicação de Fundos de Ensino”, Documenta, nº 3, maio, 1962, p. 18.

Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), bem como os planos setoriais por áreas. Nesse período, a gestão da educação passa a ser orientada por decreto. Foi dada ênfase aos aspectos organizacionais (meios) e não aos aspectos substantivos nem aos fins da educação. Houve ainda a participação de empresas privadas e governamentais de consultoria – nacionais e estrangeiras: No início, Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID); posteriormente, a partir dos anos 1970, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial (BM) no processo de modernização administrativa.

A Administração da educação (1º e 2º graus) ajustou-se à estrutura do modelo de crescimento implementado no país e à formação técnica de trabalhadores para o mercado. Os planos de educação incorporaram os projetos estratégicos dos governos militares, com enfoque da administração por objetivos, eficiência, eficácia e resultados – APO (FONSECA, 2009).

O foco do planejamento consistia em determinar as metas de um plano de educação, com base na demanda do mercado de trabalho. O I Plano Setorial de Educação (1971) tinha um caráter economicista. Seus objetivos principais eram elevar o Brasil, no espaço de uma geração, à categoria de nação desenvolvida; duplicar, até o final da década, a renda per capita e preparar gerentes eficientes e eficazes. No II Plano Setorial de Educação (1975-1979), foi mantida a essência ideológica do primeiro plano, que era a de formar o homem que fosse útil ao país. O III Plano Setorial de Educação (1980-1985) buscou espelhar o ambiente democrático que marcou o final do governo militar, na perspectiva de um planejamento participativo que envolveu entidades acadêmicas e representantes do setor educacional (FONSECA & FERREIRA, 2013).

## **1.2. Constituição Federal de 1988 e as novas atribuições dos municípios**

A Constituição Federal de 1988 trouxe um novo conceito de participação social na construção das políticas públicas. Tal conceito adquire um caráter orgânico e passa a representar a pluralidade e a diversidade das vozes mediadas e representadas pelas entidades que integram a sociedade civil organizada. É a voz do sujeito, representado no coletivo e no exercício da cidadania ativa. Nessa configuração, a participação ganha ênfase, tanto no que tange à formulação de políticas públicas, quanto nas relações do Estado com a sociedade.

No capítulo da educação, a Constituição contou com a participação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), constituído em 1986, e que agregava

inicialmente 15 entidades<sup>18</sup>. O FNDEP foi lançado oficialmente em Brasília em 09/04/1987 com o Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita. Com a denominação de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, todas as entidades estavam comprometidas com o processo de redemocratização do País.

O processo de redemocratização ampliou o pronunciamento de vozes, com o fortalecimento dos movimentos sociais, outrora inviabilizadas. Eram sujeitos políticos que lutavam, num País sem tradição democrática, e passaram a reivindicar espaços de participação social (GOHN, 2011; MAGALHÃES, 2011). O planejamento com a perspectiva de consolidar o Estado Democrático de Direito passou a demandar uma estrutura descentralizada, participativa e popular.

Nessa perspectiva, Dowbor (1994) nos lembra de que à concepção de democratização são incluídas a descentralização, o planejamento do município, articulado aos demais entes federados e a organização de diversos sistemas de participação nas decisões das políticas públicas. A sociedade brasileira herdou, do período autoritário, crescimento econômico subalterno ao capitalismo internacional com exclusão social e desigualdades regionais e municipais.

Desse modo, o autor acentua a necessária estratégia de fortalecimento do poder local e da participação popular. Assim um instrumento que se torna basilar para essa possibilidade de participação é o planejamento descentralizado, uma vez que as propostas são ordenadas e submetidas à comunidade “significam a possibilidade de os indivíduos se pronunciarem antes de as decisões serem tomadas, em vez de se limitarem a protestar diante dos fatos já consumados” (DOWBOR 1994, p. 78).

A participação popular ergue uma nova perspectiva de política pública em confronto com a tradição do caciquismo local e com o centralismo burocrático imposto pelos grandes grupos econômicos e políticos nacionais (DOWBOR, 1994, p. 81).

Nessa mesma direção, Vieira (2007) analisa que os movimentos sociais demonstraram seus anseios pelo retorno do Estado de Direito após o fim do regime militar, quando em 1984 ocorre intenso movimento democrático por eleições diretas. Entretanto, o Congresso Nacional, referenda ainda, a escolha indireta dos nomes de

---

<sup>18</sup> Composto pelo Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior (AN-DES-SN), Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras (FASUBRA Sindical), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE); Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST); Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional (SINASEFE), União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), União Nacional dos Estudantes (UNE), União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Associação de Educadores Latino- Americanos e do Caribe (AELAC); Comissão Nacional de Assuntos Educacionais do Partido dos Trabalhadores (CAED/PT), Confederação Nacional dos Servidores Públicos Federais (CONDISEF) e alguns representantes de Fóruns Estaduais em Defesa da Escola Pública.

Tancredo Neves para presidente e de José Sarney para vice. O presidente eleito faleceu antes da posse e em seu lugar assume o vice, que após eleição de deputados federais, convocou a Assembleia Nacional Constituinte, encarregada de dar ao País uma nova Carta Magna (VIEIRA, 2007).

Havia sido instalado o debate sobre educação, expresso em alguns programas do Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR – 1986-1989)<sup>19</sup> que traduziam os anseios de mudança do período. O direcionamento da política nessa área, todavia, continuava com resquícios do período autoritário. Assim, a atenção dos educadores convergiu para a Assembleia Nacional Constituinte, que, mesmo antes de ser inaugurada, recebeu contribuições dos atores ligados à esfera educacional (VIEIRA, 2007).

Em meio a tensões, divergências e disputas, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte, e, em seguida, promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, instituindo, assim, um Estado de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

A Constituição passa então a abordar a educação em seus vários níveis e modalidades. No art. 208, a educação converte-se em um direito subjetivo e inalienável, com financiamento do Estado. O conteúdo da Carta propõe a incorporação de sujeitos historicamente excluídos do direito à educação, expressa no princípio da "igualdade de condições para o acesso e permanência na escola" (art. 206, I). Além dessas conquistas, outros direitos também passaram a ser assegurados: a educação como direito público subjetivo (art. 208, § 1º), o princípio da gestão democrática do ensino público (art. 206, VI).

O espírito de cidadão-ativo trazidos pela Constituição de 1988, foi expresso, inclusive, nos artigos que tratam da concepção dos princípios e dos deveres do Estado no campo da educação. A noção de educação como direito, que começou a se materializar na Constituição de 1934 (art. 149) e foi reafirmada em 1946, é reeditada de forma ampla por meio da afirmação de que "a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade,

---

<sup>19</sup> O primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND/NR – 1986-1989) enfatizou a retomada do desenvolvimento com base no tripé: crescimento econômico, reformas (administrativa, orçamentária e financeira – pela descentralização e combate à inflação: tributária, agrária e do sistema financeiro de habitação e combate à pobreza, à desigualdade e ao desemprego). O IPND/NR não previa planos setoriais, uma vez que as políticas setoriais eram contempladas nele. Para implementar os objetivos relacionados à educação, o I PND/NR definiu oito programas, dentre eles, o Programa educação para todos (universalização do ingresso e permanência na escola das crianças de 7 a 14 anos) e o Programa Descentralização e Participação. (I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República – 1986-1989. Brasília: Presidência da República, 1986).

visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (art. 205).

No que concerne à articulação entre as três esferas do Poder Público foi expressa na afirmação de que "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino" (art. 211). Nessa perspectiva, cabe à União organizar e financiar "o sistema federal de ensino e o dos Territórios" e 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" (art. 211, § 1º).

A vinculação de recursos para a educação recebeu tratamento prioritário, sendo estabelecido que a União aplicaria "anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino" (art. 212). Posteriormente com o Fundef e Fundeb, os percentuais foram redefinidos.

Diante dessa realidade e de mudanças político-administrativas, propusemos analisar, a partir da Constituição Federal de 1988, como as políticas implementadas pela União e pelos estados indicam decisões que interferem na formulação das políticas públicas e, por conseguinte, na gestão da educação municipal (CABRAL NETO, 2007). É o esforço que elegemos neste estudo.

### **1.3. Influência de Organismos Internacionais na gestão da educação básica do país entre 1990 e 2013**

As políticas e diretrizes nacionais desenvolvidas nas três últimas décadas podem ser analisadas e compreendidas de modo conveniente, se considerarmos as transformações econômicas, geopolíticas e culturais em andamento no mundo capitalista. Assim, as reformas educativas implementadas foram e são resultantes do processo de reestruturação do capitalismo no mundo, contextualizadas nos princípios do neoliberalismo (SILVA, 2002; CABRAL NETO, 2007).

Com grande repercussão, certas medidas de agências internacionais, a saber, a Organização Mundial do Comércio - OMC, o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial protagonizam o processo de reorganização do capital e, por conseguinte, influenciaram as nações periféricas a adotar o seu manual de desenvolvimento e modernização. Assim, essas medidas foram sendo assumidas pelos governos federal e estaduais do país (LOPES & CASTRO, 2012).

Como nos demais países, as reformas educativas delineadas no Brasil, a partir dos movimentos sociais e sindicais, e das ações dos governos nacionais, em parceria com as agências multilaterais de desenvolvimento, apresentam alguns elementos centrais que influenciaram, tanto a forma de organização do Estado brasileiro, quanto a condução e formulação de políticas públicas no âmbito educacional, dentre os quais: os processos de descentralização, a criação de sistemas nacionais de avaliação de desempenho e as novas formas de gestão dos sistemas de ensino (CABRAL NETO, 2007)<sup>20</sup>.

Assim, as reformas efetivadas na educação pública provieram de diagnósticos que apontaram índices de insuficiência, como de relatórios, de acordos e de cláusulas contratuais de órgãos multilaterais de financiamento, voltados para a cooperação técnica<sup>21</sup>. Estes confirmam a defesa da descentralização administrativa como forma de gestão pública do Estado. Como consequência, viabilizou-se a abertura para novas formas de gestão na esfera pública, por exemplo, o desenvolvimento de autonomia relativa com perspectiva gerencial nas escolas públicas. Essa ação visava buscar incrementar os índices de produtividade dos sistemas públicos, determinados sob inspiração neoliberal.

Essas reformas defenderam também as diferentes formas de descentralização da educação que foram assumidas na América Latina, como por exemplo, a regionalização, no caso dos países latinos<sup>22</sup>, bem como o processo de municipalização, acentuado no Brasil nas décadas de 1990 e 2000 (SOUZA e FARIA, 2004).

Nessa matriz de cunho neoliberal, predominava a visão produtivista que prioriza o aspecto utilitarista da educação com ênfase na capacidade humana, o que reduz o homem a um simples objeto no processo produtivo na economia de mercado. Os fundamentos da matriz que associa educação e mercado de trabalho vinham dos anos

---

<sup>20</sup> O processo de descentralização e as novas formas de gestão dos sistemas de ensino serão mais detalhados no âmbito da reestruturação da educação brasileira após a Constituição de 1988 no segundo capítulo. Os demais elementos não são objeto deste estudo.

<sup>21</sup> Como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros. (FONSECA, 2013).

<sup>22</sup> “O Chile dá início ao processo de descentralização na década de 1980, em plena ditadura militar; em 1992, a Argentina descentraliza seu Ensino Médio; em 1994, a Bolívia promove ampla descentralização de sua gestão educacional; a Colômbia, a partir de 1993, aprofunda a descentralização de sua educação, já iniciada em 1986 pela via de sua municipalização; e, em 1991, o México intensifica suas ações em torno da estadualização da educação, principiada entre o final dos anos 70 e início dos anos 80”. Rodrigues, Margarita Victoria. A política de descentralização na educação na América Latina. Revista da FAEEBA, Salvador, v. 9, n. 13, p. 109-119, jan/jun. 2000.

de 1970. Essa matriz foi criticada na década de 1980 e reencontra, no período de 1990, um terreno muito fértil para a reafirmação dos seus princípios devido à crise da economia ocidental e à subsequente proclamação da educação como instrumento de crescimento econômico (CIAVATTA, 1996; FRIGOTTO, 1998; FRANÇA, 2005).

Como desdobramento, o discurso recorrente do neoliberalismo foi sendo difundido no contexto da definição e condução das políticas públicas no Brasil, envolvendo os estados e municípios. Observa-se que o governo brasileiro, a partir da gestão do presidente Fernando Collor de Mello (1990 – 1992), passou a definir políticas públicas que vão efetivando diretrizes neoliberais, dando início às transformações na estrutura do Estado, para que o país se inserisse nessa nova ordem econômica global.

No governo do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), iniciou-se um período de adequações do País “aos ditames da ‘nova ordem mundial’”, e o mercado passou a regular as relações humanas, bem como todos os direitos dos cidadãos, a saúde, a educação, a previdência e a cultura. As políticas educacionais, nesse governo, foram marcadas por discurso de modernização e uma prática de privatização (VELLOSO, 1992).

Enquanto os movimentos sociais e a sociedade brasileira debatiam e lutavam pelo processo de redemocratização e, por conseguinte, por um novo paradigma de gestão educacional, o governo Collor mantinha uma assessoria constituída por políticos conservadores, inclusive no Ministério da Educação. Esse período ficou caracterizado como um período de muito discurso e fragmentação das ações em matéria de política educacional (ARELARO, 2000; FRANÇA, 2005).

No que tange à gestão da educação, objeto deste estudo, o Programa Setorial de Ação do Governo Collor (1991- 1995) objetivava inserir o Brasil na onda tecnológica que atravessava o mundo, desenvolvendo propostas para situar o País nesse contexto moderno. Essas propostas convergiam para uma educação que se tornasse uma fonte potencializadora de um possível desenvolvimento econômico. Entretanto, o contexto político-econômico no qual o Presidente Collor atuava, logo revelam seus objetivos: servir aos interesses do capitalismo.

Ao disseminar a ideia que o maior investimento na educação torna o indivíduo mais competente para concorrer no mercado de trabalho e que sua escolarização pode garantir uma posição melhor ou uma mobilidade social, buscou-se depositar no indivíduo a responsabilidade por sua condição social, auxiliando o capital em seus anseios de formar mão de obra útil e necessária, mas também com os valores e atitudes que fomentam e mantêm a estrutura de reprodução existente.

Nessa direção, as concepções sobre equidade, eficiência, eficácia, qualidade e

competitividade, sob a ótica liberal, são trazidas e incorporadas à política de educação básica, por meio de programas, projetos, formas de financiamento, formas de gestão. O poder público exigia das escolas resultados, índices e outras formas de gestão. Forjava a autonomia mediante novos rumos do seu projeto e prática pedagógica específica (FRANÇA, 2005).

Ao assumir a presidência, em 1995, Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) incorpora à sua plataforma de governo diretrizes da política de financiamento que incorpora os interesses dos organismos internacionais e do setor empresarial. Essas diretrizes balizaram a forma de financiamento e de avaliação que desencadearam mecanismos de controle de qualidade na definição de recursos, observando critérios universalistas. Essa decisão levou o MEC a estabelecer mecanismos de repasse de recursos e de prestação de contas das escolas<sup>23</sup> (FRANÇA, 2005).

Por meio da sua proposta, expressa no documento *Mãos à obra Brasil: proposta de governo*<sup>24</sup>, Fernando Henrique Cardoso expressava que a descentralização das decisões implicava uma revisão do papel das atribuições das esferas de governo, colocando em prática as formulações do campo educacional e novas formas de relações entre o Estado e a sociedade. De acordo com o Documento, o poder executivo apenas coordenaria e definiria as prioridades educacionais. Dessa forma, deveriam ser reduzidas as responsabilidades do MEC, que de provedor, passou a atuar como regulador e avaliador.

Ainda de acordo com o Documento “Mãos à obra Brasil”, a elaboração do Planejamento Político-estratégico (1995-1998) priorizou ações destinadas ao ensino fundamental. No que concerne à escola, o Documento prognosticou a autonomia relativa, assim como sua responsabilidade perante o aluno, a comunidade e a sociedade. Desse modo, tenderia modificar a articulação de políticas e de ações com estados e municípios, de modo a obter resultados mais eficazes e utilização de recursos políticos e financeiros para garantir a equidade e a eficiência dos sistemas.

As reformas realizadas no Brasil durante o governo Fernando Henrique Cardoso contribuíram para alterar a concepção de gestão das políticas de educação básica no

---

<sup>23</sup> Um dos primeiros programas implementados pelo governo Fernando Henrique Cardoso, de repasse de recursos às escolas, foi o Programa Dinheiro Direto na Escola – (PDDE). Para receber tais recursos, deveria ser criada uma unidade executora, entidade de direito privado no âmbito da unidade escolar. O recurso era definido de acordo com o número de alunos. O programa foi reestruturado e teve continuidade nas gestões subsequentes. Para maiores informações a respeito, consultar o site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao MEC. Link: <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao>.

<sup>24</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Mãos à Obra, Brasil: proposta de governo*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

País. De políticas inicialmente orientadas ao atendimento universal, passou-se a abranger públicos-alvo específicos (OLIVEIRA, 2009). Na análise de Martins,

nos anos 1990, no contexto das relações internacionais constituído após o Consenso de Washington, formou-se a ideia hegemônica de que o Estado - sobretudo nos países periféricos - deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais. A reforma nas suas estruturas e aparato de funcionamento consolidou-se nos anos 1990, por meio de um processo de desregulamentação na economia, da privatização das empresas produtivas estatais, da abertura de mercados, da reforma dos sistemas de previdência social, saúde e educação, descentralizando-se seus serviços, sob a justificativa de otimizar seus recursos (MARTINS, 2001, p. 29):

#### Já na perspectiva de Bresser Pereira

a proposta do modelo de modernização do Estado foi viabilizada tendo como perspectiva as mudanças nas formas de organização e de gestão do Estado que deveriam efetivar-se pela adoção de uma administração pública gerencial em que a saúde, a educação, a cultura e a pesquisa científica, por se situarem no setor de serviços não exclusivos, deveriam ser providas pelo Estado, mas poderiam também ser fornecidas pelo setor privado e pelo setor público não-estatal, não governamental (PEREIRA, 1998, p. 33).

Nessa direção, a reorganização do Estado, tendo como referência a concepção gerencial de gestão oriunda do setor privado, foi difundida como uma das principais estratégias que poderia corrigir os rumos do sistema capitalista e da gestão pública do Estado brasileiro.

Como resultado da perspectiva trazida pela Constituição Federal de 1988, bem como a interferência e influência de agências internacionais, o Estado brasileiro intensificou práticas intervencionistas, induzindo os entes federados a adotarem em seus sistemas educacionais o modelo de gestão gerencialista, que incentivava a adoção de critérios: produtividade, competitividade e qualidade, sob à ótica neoliberal nos sistemas de ensino e gestão das escolas. Isso implicava maiores responsabilidades gerenciais, conferindo-lhes suposta autonomia na gestão dos seus sistemas de educação. Essa prática almejava ampliar o modelo gerencialista na busca por maior eficácia e produtividade na gestão da educação, com implicação nos municípios (MARTINS, 2009; CALAZANS, 2009)<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> O período de dois mandatos consecutivos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) contribuiu para que a obrigação constitucional de elaborar planos plurianuais de governo tivesse continuidade. Assim, na primeira fase, o governo dedicou-se a adequar o País ao processo de globalização econômica. As ações foram voltadas, sobretudo, para o equilíbrio fiscal e para a implantação de reformas econômicas, jurídicas e administrativas. O Plano Avança Brasil, reiterou as mudanças de cunho neoliberal começadas no governo de Collor de Melo. Em 1995 foi concebido o Plano Diretor da Reforma do Estado e, dentro dele, o Programa Nacional de Desestatização (BRASIL. Mare, 1995). O Plano estimulava a concessão de serviços públicos à iniciativa privada e a transferência de atividades

#### **1.4. Fundef – Lei nº 9.424/1996 e Fundeb – Lei nº 11.494/2007 – implicações na descentralização da educação básica para os municípios**

Dentre as reformas que foram implementadas a partir dos direitos e garantias conquistados na Constituição Federal de 1988, problematiza-se a seguir a situação de priorização do ensino fundamental na política de financiamento de fundos que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Lei nº 9.424/1996 (Fundef), em detrimento de uma política que abrangesse toda a educação básica.

Depois da aprovação da Constituição Federal de 1988, a educação básica tornou-se obrigatória e, ao mesmo tempo, vinculou 18% da União dos recursos oriundos de impostos para investimento na educação. Houve um forte crescimento da oferta escolar em todos os níveis de ensino (infantil, fundamental e médio). No entanto, como era de se esperar, o governo federal mostrou seu interesse para que o financiamento (maior aporte de recursos) fosse direcionado para a universalização do ensino fundamental, em concordância com a política de descentralização incentivada pelos organismos multilaterais de cooperação técnica; ainda que o maior número de matrículas fosse oferecido pelos municípios (ARAÚJO, 2011).

Desde a promulgação da Constituição de 1988, 25% das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios estão vinculados à Educação. Depois da Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos da educação passaram a ser subvinculados ao ensino fundamental (60% dos 25% = 15% dos impostos e transferências), sendo que parte dessa subvinculação de 15% passava para o Fundef. A partilha dos recursos tinha como base o número de alunos matriculados no ensino fundamental, atendidos em cada rede de ensino (AMARAL, 2012).

Na prática, essa política viria a promover uma “minirreforma tributária, mas apesar de sua profundidade no que diz respeito às relações intergovernamentais, sua elaboração não foi precedida de nenhum debate federativo” (ARAÚJO, 2011, p. 5). A esse respeito, Castro; Barreto e Corbucci analisam que:

a instituição do Fundef reitera o dispositivo constitucional, que estabelece a obrigatoriedade do ensino fundamental e a prioridade da sua oferta, pelo poder público, na medida em que permite: a) aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro no setor; b) ampliar os recursos alocados; c) implementar uma política redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais; d) dar visibilidade à gestão dos recursos; e e) capacitar e valorizar o

---

de responsabilidade do Estado para a sociedade civil. A reforma impôs inúmeros desafios para a gestão do setor público. De acordo com o Plano Diretor, transferia-se a racionalidade da administração privada para o setor público (FONSECA, 2013).

magistério (CASTRO; BARRETO; CORBUCCI, 2000, p. 5).

A focalização dos recursos no ensino fundamental, excluindo as demais etapas e modalidades da educação, foi considerada como uma das principais deficiências resultante da implementação do Fundef, fato que interferiu na gestão da educação do município. Entretanto, este não era um problema para a União, uma vez que sua responsabilidade com esse nível de ensino assumia uma posição secundária. Em decorrência dessa dinâmica, a capacidade dos demais entes foi afetada no que tange ao provimento do direito à educação em todas as etapas e modalidades da educação básica.

Outro problema que permeou a inter-relação entre os entes federados foi o descumprimento da União das regras estabelecidas pela Lei para sua participação no fundo. Durante a vigência do Fundef, o valor decretado para o custo-aluno nacional esteve em desacordo com o determinado pela legislação, em decorrência disso, enormes prejuízos foram causados aos estados e aos municípios (ARAÚJO, 2011; AMARAL, 2012).

A análise desse descumprimento por parte da União levou Araújo (2011, p. 6) a afirmar que “a maior deficiência do Fundef foi não ter agregado recursos novos para o setor educacional, constituindo-se apenas em uma ferramenta de alocação diferente dos recursos existentes”.

Além dos problemas que os municípios e Estados assumiram com a implantação do Fundef, este também não conseguiu diminuir as desigualdades regionais, inclusive no que diz respeito à disputa por alunos do ensino fundamental, que serviu de política indutiva e que culminou em distintos processos de municipalização em todo o país. Foram constituídos, assim, fundos especiais de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos). Como a repartição dos recursos resultantes de impostos e como o crescimento econômico não é igual, esses fundos acabaram por reproduzir as desigualdades regionais já existentes (ARAÚJO, 2011).

Com a criação de tal Fundo, o amplo direito à educação, previsto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), foi reformulado e substituído, passando a destacar o ensino fundamental como prioridade, por meio de financiamento compulsório, instituído pelo Fundo. Essa legislação influenciou a educação no município, que passou a ter de responder às novas demandas.

Essas circunstâncias impulsionaram mudanças de foco das políticas educacionais, considerando seu caráter universal, já garantido na CF/1988. Retomou-se, então, a questão estrutural: universalização versus priorização específica. As

reformas implantadas na educação brasileira nas décadas de 1990 e 2000 resultaram na reestruturação da educação básica em diversos aspectos, relativos ao financiamento, à gestão e principalmente à organização da escola. A esse respeito Dourado manifesta-se:

nos anos 1990, especialmente na gestão de Fernando Henrique Cardoso, as políticas públicas são reorientadas por meio, entre outros processos, da reforma de Estado, que engendra alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, redirecionando mecanismos e formas de gestão e, conseqüentemente, as políticas públicas e, particularmente, as políticas educacionais, em sintonia com os organismos multilaterais. Tais ações na arena educacional expressam-se no processo que resultou na aprovação a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), negligenciando parte das bandeiras encaminhadas pela sociedade civil, especialmente o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (DOURADO, 2002, p. 241).

O incentivo do governo federal, principalmente por meio da Lei do Fundef, para focalizar o ensino fundamental como prioridade, ocorreu de forma paralela com a política de indução à municipalização desse nível de ensino. Assim, pode ser observado como outra recomendação da política de financiamento do Banco Mundial<sup>26</sup>. Essa questão nos remete à descentralização da educação brasileira e aos problemas daí decorrentes.

Na gestão educacional, com a modificação da legislação federal, incidindo na redefinição da política de financiamento da educação básica, depois de 1996, passa a caracterizar-se como uma política de fundos (Fundef e Fundeb). Consolidou-se, portanto, como política do sistema federativo com atribuições por esfera nacional, estadual e municipal. A distribuição de competências foi definida de acordo com a oferta dos níveis e modalidades de ensino das redes de ensino público e privado e com a divisão dos recursos vinculados.

Na perspectiva dessa política de fundos, amplia-se a descentralização. No caso de recursos, outro dispositivo legal, a Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006 deu nova redação aos artigos. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Essa emenda instituiu o Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e De Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, que vigorou de 1998 a 2006. Sua regulamentação ocorreu por meio da Lei nº 11.494 de 20/06/2007 e possui vigência de 14 anos, até o ano 2020.

---

<sup>26</sup> [SILVA, 2002 e FONSECA, 2009, em seus estudos já analisaram essa questão.](#)

Com a Emenda Constitucional nº 53/2006, a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios passaram para 20%, e sua utilização foi ampliada para toda a educação básica por meio do Fundeb. Esta era uma reivindicação das entidades e movimentos sociais que existia desde a implantação do Fundef, quando aquele excluiu a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos. A Emenda ainda estabelece no art. 206, VIII da CF/88 a terminologia de *trabalhadores em educação* e, ainda, a adequação de seus planos de carreira<sup>27</sup>.

A redistribuição dos recursos do Fundo ocorre com base no número de alunos da educação básica, informado no censo escolar do ano anterior, sendo computados os estudantes matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 211 da Constituição Federal). Ou seja, os municípios e estados recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos da educação infantil, ensino fundamental, indígenas, quilombolas, EJA e ensino médio (AMARAL, 2012).

São os seguintes os recursos do Fundeb, misturando os impostos estaduais com os municipais: 20% do Fundo de Participação dos Estados (FPE), 20% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), 20% do IPI-Exportação, 20% do ICMS, 20% do IPVA, 20% do ITCD e 20% do ITR. Não fazem parte do Fundeb, 5% dos impostos mencionados anteriormente, 25% do IR dos servidores públicos municipais, 25% do IOF-Ouro, 25% do IPTU, 25% do ISS e 25% do ITBI. Com esses recursos, os Estados o DF e os Municípios financiam as suas outras prioridades educacionais e, no caso dos Estados, sua educação superior (AMARAL, 2012, p. 136).

“Cada Estado, e o DF constituirá o seu Fundeb, que reunirá recursos estaduais, municipais e a complementação federal, quando for o caso”. A destinação desses recursos será para a manutenção, para o desenvolvimento da educação básica pública e para a valorização dos trabalhadores em educação, incluída sua remuneração (Lei 11.494, 2007, art. 21).

Diferenciando-se do Fundef, o Fundeb ampliou o quantitativo de estudantes, abrangendo toda a educação básica, conforme estava estabelecido nas metas do Plano Nacional de Educação (2001 a 2010). Na perspectiva de França (2005), Oliveira (2007), Saviani (2008) esta foi a diferença fundamental e o maior avanço do Fundeb, em relação ao Fundef. Martins (2009) apresenta outras diferenças na conclusão de sua tese.

Nas décadas de 1990 e 2000, o Estado brasileiro reforçou o processo de descentralização financeira; entretanto, a redistribuição de recursos, depois do Fundeb,

---

<sup>27</sup> A [Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008](#) **regulamenta o Piso Salarial Profissional Nacional – (PSPN)** para os profissionais do magistério público da educação básica a que se refere a [alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#). A Lei dispõe sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

pode ser considerada insatisfatória, tendo em vista que guarda relação com a essência política do Fundef e o governo federal tem resistência na complementação do valor custo-aluno aos entes federados.

Essa tendência no âmbito da administração federal de transferência de responsabilidades de um ente federado para outro resultou na manutenção de ações pontuais e focalizadas, traduzidas na forma de assistência técnica e financeira, em detrimento de ampla política de planejamento orgânico, financiamento e gestão da educação básica. Como consequência, constata-se o predomínio do processo de regulação e fiscalização que permeia o cotidiano dos sistemas de ensino e das escolas públicas, aos critérios de desempenho e alcance de indicadores para fazer jus aos recursos financeiros.

As mudanças de natureza política e de ordem jurídico institucional realizadas no âmbito da educação básica na década de 1990 e 2000 redefiniram sua estrutura para as décadas subsequentes. Em consequência, além da implantação do Fundef - um dos mecanismos de descentralização financeira que influenciou o processo de municipalização no país -, ocorreram alterações na legislação educacional brasileira que também resultaram em nova reconfiguração, tendo como expressão maior a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96 e o Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001.

### **1.5- Plano Nacional de Educação – Lei 10.172/2001: Propostas do Executivo e da Sociedade Brasileira**

No âmbito nacional ocorreram embates e divergências entre governo federal e os segmentos da sociedade civil que formalizaram propostas para uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e PNE.

As lutas e o processo de redemocratização, defendidos pelos setores organizados da educação, sindicatos de trabalhadores da educação, entidades acadêmico-científicas, entidades estudantis, movimentos populares, dentre outros passaram a integrar e a caracterizar as lutas contra-hegemônicas desenvolvidas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP, desde 1986.

De um lado, o Fórum construiu, de forma articulada, uma reação aos princípios do capitalismo excludente em sua versão neoliberal. Por outro, desencadeou um movimento nacional à reforma do Estado brasileiro, consolidado nas reformas à Constituição Federal de 1988, como a Reforma Administrativa, da Previdência, Educacional, que definiram a política de focalização e a adesão aos acordos

estabelecidos com organismos internacionais, em especial, com o Banco Mundial (BOLLMANN, 2010).

Assim, ao FNDEP competia analisar e compreender como essa situação ia se instalando no país. Coube-lhe organizar-se, construir uma frente de intervenção na política de inclusão social e, nela, a de educação, a partir da organização da sociedade. O Fórum Nacional assume a função articuladora de resistência à ordem excludente e capitalista, cujas consequências afetam a maioria da população brasileira com baixa-renda.

O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que havia participado e contribuído no processo de discussão da CF/1988, voltou a articular-se visando à elaboração da LDB, organizando Fóruns Estaduais com discussões em inúmeros seminários e congressos. Ele propôs um projeto de lei que foi encaminhado pelo deputado Jorge Hage, conhecido como Proposta da Sociedade Civil.

Entretanto, enquanto na Câmara dos Deputados debatia-se acerca da dicotomia entre financiamento público e privado da educação, no Senado surgia outro projeto de LDB, conduzido pelo senador Darcy Ribeiro e elaborado nos bastidores por técnicos ligados ao governo e à margem de qualquer discussão (SAVIANI, 1998).

Após um período de embates políticos, com novas propostas e novos relatores, a Proposta da Sociedade Civil pereceu, prevalecendo a proposta de origem do Poder Executivo, que foi aprovada e constitui-se na LDB atual (Lei nº 9.394/96)<sup>28</sup>. A LDB busca disciplinar as competências dos sistemas de ensino, em regime de colaboração, – com liberdade de organização nos termos desta lei (§2º do art. 8º) – e atribui à União a competência de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (inciso I do art. 9º).

O projeto de Lei 9.394/96 previa a organização de um Sistema Nacional de Educação (Art. 8º), tendo “como órgão normativo e de coordenação o Conselho Nacional de Educação. Como órgão executivo, o Ministério responsável pela área” (art. 10) e “como instância de consulta e de articulação com a sociedade, o Fórum Nacional de Educação”.

Ao Conselho era atribuída a competência para “definir as diretrizes e prioridades para o Plano Nacional de Educação e sua expressão anual na Lei de Diretrizes Orçamentárias, acompanhando e avaliando a sua implantação” (Art. 23) e, ao Fórum, coordenado pelo Conselho Nacional de Educação, foi-lhe conferida a realização de reuniões quinquenais,

---

<sup>28</sup> ALBUQUERQUE, 2011 e SOUSA NETO, 2013 realizaram estudos sobre as duas propostas de Plano Nacional de Educação para o decênio 2001-2010.

“precedendo a elaboração dos Planos Nacionais de Educação, de modo a manifestar-se a respeito de suas diretrizes e prioridades” (art.25)<sup>29</sup> (BORDIGNON et al. 2011).

Assim, como a Constituição de 1988 em seu art. 214 preceitua: “A Lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis”, a LDB de 1996 reafirma a mesma ideia e determina que “A União incumbir-se-á de elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (art. 9º); e ainda no âmbito das Disposições Transitórias (art. 87, §1º): “A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”.

A elaboração do Plano Nacional de Educação, além de ser uma exigência presente nos dispositivos legais, é uma bandeira de luta e antiga exigência de vários segmentos educacionais do país. Após dois anos de aprovação da LDB/1996, duas propostas de plano foram encaminhadas ao Congresso Nacional, em fevereiro de 1998.

A primeira proposta, apresentada à Câmara dos Deputados em 10 de fevereiro de 1998, ficou conhecida como a proposta da Sociedade Brasileira (PL nº 4.155/98). Esse projeto surgiu a partir da pressão social produzida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública - (FNDEP). O texto elaborado contou com a colaboração de educadores, profissionais da educação, estudantes, entidades sindicais, pais de alunos e outros que participaram dos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDS). Tal proposta visava definir a intervenção plurianual do Poder Público, bem como da sociedade. A segunda (Projeto de Lei 4.173/98), caracterizada como a proposta do Poder Executivo foi apresentada à Câmara no dia seguinte ao da proposta da sociedade civil (VALENTE; ROMANO, 2002; DIDONET, 2006).

A Proposta da Sociedade foi debatida, construída e aprovada pelo FNDEP, por meio de congressos e conferências organizadas para esse fim. A Proposta do Executivo foi elaborada pelo Ministério da Educação, o qual contou com inexpressiva participação. À época, foi justificado pelo Executivo Federal que o processo não foi ampliado, tendo em vista o curto período de tempo estabelecido pela LDB para encaminhamento do PNE ao Congresso. Nessa direção foram convidados apenas

---

<sup>29</sup> Análise do substitutivo ao projeto de lei de diretrizes e bases da educação nacional. In: **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: texto aprovado na Comissão de Educação Cultura e Desporto com comentários de Dermeval Saviani et al. São Paulo: Cortez - ANDE, p. 103-116, 1990.

alguns atores que representaram os demais interlocutores da arena educacional, o que demonstra trajetória linear do Governo Federal para esta proposição<sup>30</sup> (BORDIGNON et al. 2011).

Nessa perspectiva, o Ministério da Educação elaborou um documento preliminar com a indicação de problemas, diretrizes e sugestões de metas, bem como preparou um conjunto de informações estatísticas, utilizando documentos que resultaram de entendimento nacional, o Plano Decenal de Educação para Todos. As Secretarias do MEC e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) coordenaram a elaboração do PNE, organizando reuniões gerais.

Essas reuniões que indicavam um suposto debate, anunciado pelo MEC, ficaram restritas a encontros com os interlocutores anteriormente citados, estes representavam órgãos de governo da União, dos estados e dos municípios. Na apresentação e na indicação da estratégia de elaboração do PNE, ficou evidente a preocupação do MEC em justificar a pouca participação da sociedade na elaboração do plano, em face da ampla mobilização promovida pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na elaboração de sua proposta (BORDIGNON et al. 2011).

A esse respeito Valente e Romano destacam como ocorreu o processo de participação e mobilização instalados pelos movimentos sociais para a elaboração da proposta do PNE:

Essa não foi uma lei originada de um projeto que tivesse trâmite corriqueiro no parlamento federal. Ao contrário, ela surgiu da pressão social produzida pelo “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”. As inúmeras entidades ali presentes forçaram o governo a se mover, ao darem entrada na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, do Plano Nacional de Educação, elaborado coletivamente por educadores, profissionais da educação, estudantes, pais de alunos, etc., nos I e II Congressos Nacionais de Educação (Coneds). O plano, conhecido como PNE da Sociedade Brasileira, consubstanciou-se no Projeto de Lei nº 4.155/98, encabeçados pelo deputado Ivan Valente e subscrito por mais de 70 parlamentares e por todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 97).

Por outro lado, Martins, que acompanhou a tramitação do PNE, manifesta sua análise:

Ambos os processos tiveram suas virtudes e limitações. O processo do CONED foi mais participativo, mas deste esteve ausente um agente importante: o governo. Em muitos momentos a proposta construiu-se por oposição à política do governo, o que se traduziu pela fixação, como meta, da revogação de leis, decretos, portarias. (...) O processo do MEC foi mais limitado. Procurou, contudo, agregar algumas instâncias estratégicas para o MEC, como o Conselho de Secretários de Estado de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Ensino (Undime) – embora tenha inibido a participação de entidades mais reivindicativas. Assim, importantes atores estiveram ausentes deste processo. (...) De qualquer

---

<sup>30</sup> Plano Nacional de Educação. Proposta do Executivo ao Congresso Nacional. INEP, Brasília, 1998.

maneira, o Plano Nacional de Educação, antes mesmo de a discussão iniciar-se na Câmara, já começara a ser debatido em dois processos paralelos – cada qual com suas virtudes e defeitos, suas possibilidades de avanços e limitações (MARTINS, 2000, p. 67).

O desfecho, configurou-se por meio de um substitutivo elaborado pelo relator, deputado Nelson Marchezan. O substitutivo tomou como base a Proposta do Executivo, incorporando algumas metas da Proposta da Sociedade. A tramitação do texto substitutivo do relator tomou todo o ano de 1999. Após a consolidação das diversas emendas, tramitou nas comissões e posteriormente foi levado ao plenário da Câmara e do Senado<sup>31</sup> (DIDONET, 2006).

No que se refere ao planejamento educacional e mais especificamente à descentralização, a *Proposta do Executivo* baseava-se na eficácia, eficiência e competitividade, exigia, portanto, uma política específica, por meio da descentralização da gestão, e uma suposta autonomia das escolas, às quais deveriam ser repassados, os recursos com base nos resultados e índices alcançados pelas escolas, necessários para manutenção do cotidiano escolar (*Proposta do Executivo*, p.78).

A proposta da *sociedade brasileira* previa uma forma de gestão inserida no processo de relação da instituição educacional com a sociedade, de tal forma a possibilitar aos seus sujeitos a utilização de mecanismos de construção e de conquista da qualidade social na educação.

Nessa perspectiva, concebiam os princípios fundamentais: a instituição educacional, o caráter público da educação; a inserção social e a gestão democrática, onde as práticas participativas, a descentralização do poder, a socialização das decisões desencadeiam um permanente exercício de conquista da cidadania. (*Proposta da Sociedade Brasileira*, p. 33). Ainda na perspectiva da gestão educacional, a proposta da *Sociedade Brasileira* propunha ações ao Sistema Nacional de Educação:

como eixo central da organização da educação nacional, devem simplificar as estruturas burocráticas, descentralizar os processos de decisão e execução, fortalecer as escolas e as unidades prestadoras de serviços, articular os

---

<sup>31</sup> As duas propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional. Elas traduziam dois projetos conflitantes de país. De um lado, tínhamos o projeto democrático e popular, expresso na proposta da sociedade. De outro, enfrentávamos um plano que expressava a política do capital financeiro internacional e a ideologia das classes dominantes, devidamente refletido nas diretrizes e metas do governo. O PNE da Sociedade Brasileira reivindicava o fortalecimento da escola pública estatal e a plena democratização da gestão educacional, como eixo do esforço para se universalizar a educação básica. Isso implicaria propor objetivos, metas e meios audaciosos, incluindo a ampliação do gasto público total para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público. O custo seria mudar o dispêndio, equivalente a menos de 4% do PIB nos anos de 1990, para 10% do PIB, ao fim dos 10 anos do PNE. A proposta da sociedade retomava, visando a organizar a gestão educacional, o embate histórico pelo efetivo Sistema Nacional de Educação, contraposto e antagônico ao expediente governista do Sistema Nacional de Avaliação. Por outro lado, o PNE do governo insistia na permanência da atual política educacional e nos seus dois pilares fundamentais: máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade *e, por conseguinte, para os demais entes federados* (grifos nossos) (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 98).

diferentes níveis e sistemas de ensino, integrar a educação formal e a informal, articular a educação escolar com as ações educativas produzidas no interior dos movimentos populares, valorizar os processos de avaliação institucional (*Proposta da Sociedade Brasileira*, p. 29).

Tal proposta almejava que o Estado brasileiro assumisse uma gestão democrática, possibilitando dessa forma, a autonomia didático-pedagógica, administrativa e financeira das instituições educacionais (*Proposta da Sociedade Brasileira*, p. 35).

O PNE foi aprovado, transformou-se na Lei 10.172/2001 e foi sancionado com nove vetos pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Todos incidiram em questões de financiamento. No que tange ao conteúdo de gestão e financiamento e sua relação com a categoria da *descentralização*, a Lei 10.172/2001 aponta nas *diretrizes e metas* alguns elementos, que nos anos subsequentes, converteram-se em programas do governo federal, apesar dos vetos. Dentre as metas destacavam-se as seguintes:

- Deve-se promover efetiva *desburocratização e descentralização da gestão* nas dimensões pedagógica, administrativa e de gestão financeira, devendo as unidades escolares contar com repasse direto de recursos para desenvolver o essencial de sua proposta pedagógica e para despesas de seu cotidiano.
- Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre os entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE.
- Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino.
- Elaborar e executar planos estaduais e municipais de educação, em consonância com este PNE.
- Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.
- Estabelecer, em todos os Estados, com a colaboração dos Municípios e das universidades, programas diversificados de formação continuada e atualização visando a melhoria do desempenho no exercício da função ou cargo de diretores de escolas.
- Definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional. (Lei 10.172/2001, diretrizes 11.2 e metas 11.3.2).

Nesse contexto, a política neoliberal, como meio orientador das políticas sociais, difundidas pelos bancos e organizações multilaterais, foi assumida pelo governo federal na redefinição das funções do Estado. Essa política manifesta-se na modernização administrativa e econômica, nos processos de descentralização, na busca de parcerias, nas políticas de participação da sociedade civil e na relação com os entes da federação (SAVIANI, 2008; OLIVEIRA, 2009).

No âmbito da gestão educacional na década de 2000, dentre as diretrizes e metas propostas no Plano Nacional de Educação, foram criados e/ou expandidos alguns programas de interesse do Ministério da Educação com vistas a prestar

assistência técnica e financeira aos municípios. Como já citados anteriormente, o Programa Dinheiro Direto na Escola, (PDDE), o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

O Programa Nacional Escola de gestores e o Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação e dos Planos Decenais correspondentes<sup>32</sup> formam parte do novo ordenamento da gestão da educação. Uma das bandeiras defendidas, principalmente pelos movimentos sociais desde o processo de redemocratização, e que vem se concretizando desde 1985, refere-se à descentralização de políticas públicas. Nesse sentido, a descentralização converte-se em um elemento para a construção mais sólida da municipalização, uma vez que supõe a interlocução entre as várias instâncias governamentais (FERREIRA; FRANÇA, 2012).

Dessa forma, a autonomia política deparou-se com possibilidades administrativas e financeiras pouco favoráveis em um grande número de municípios, o que vem comprometendo a implementação das políticas educacionais de forma articulada (FERREIRA e FRANÇA, 2012). Esse contexto repercute na definição e delineamento da gestão municipal, com implicação na elaboração e revisão do plano municipal de educação de Valparaíso de Goiás, que apresentamos a seguir.

#### **1.6- Contextualização histórica de Valparaíso de Goiás<sup>33</sup>, com ênfase no Plano Municipal de Educação**

Com a Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ser considerados entes federados e a desempenhar um papel mais relevante na administração pública brasileira. Em decorrência, os municípios receberam extenso e detalhado tratamento constitucional, com competências privativas ou em colaboração com o estado e a União. Nessa perspectiva de autonomia, a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios competências tributárias próprias e participações no produto da arrecadação de impostos da União e dos estados. Em contrapartida, foi ampliada a

---

<sup>32</sup> Para informações mais detalhadas acerca desses programas, acessar o site do Ministério da Educação, link: <http://www.mec.gov.br/>. Alguns programas continuam sob a gestão da Secretaria de Educação Básica – (SEB), onde foram criados, e outros foram assumidos pela Secretaria de Articulação dos Sistema de Ensino – (SASE), a partir de 2011. A respeito das conferências realizadas nos anos de 2008 e 2010, acessar os links: [conae.mec.gov.br](http://conae.mec.gov.br) e [conae2014.mec.gov.br](http://conae2014.mec.gov.br).

<sup>33</sup> Em 18 de julho de 1995, pela Lei Estadual nº 12.667, criou-se o município de Valparaíso de Goiás, decorrente um movimento de desmembramento de Luziânia.

esfera de obrigações dos municípios na prestação de serviços públicos essenciais.

Registros do IBGE indicam que a história de Valparaíso de Goiás remonta a 1959, com a implantação do primeiro loteamento, denominado Parque São Bernardo, surgido em decorrência da construção de Brasília. Na ocasião, a região recebeu grande número de migrantes. O nome da cidade seria uma homenagem a um desses migrantes, um engenheiro civil, natural de Valparaíso no Chile, que veio para o Brasil e foi o responsável pelo primeiro projeto habitacional da cidade.

Em 19 de abril de 1979, o prefeito de Luziânia, Walter José Rodrigues, inaugurou o pequeno Núcleo Habitacional Valparaíso I e empossou o primeiro administrador regional da localidade, Clóvis José Rizzo Esselin de Oliveira Almeida. Em 1980 foi instituído o núcleo habitacional Valparaíso, por meio do Decreto-Lei nº 972, de 2 de maio de 1980. O núcleo contava com um posto telefônico, uma agência dos Correios e Telégrafos, um escritório de contabilidade e onze lojas comerciais.

Na área educacional, a cidade contava com uma escola estadual, que atendia aos alunos do primeiro grau (ensino fundamental), e duas escolas particulares. Em 1995, o núcleo habitacional foi desmembrado do município de Luziânia e elevado à categoria de município, com a denominação de Valparaíso de Goiás, situado no Estado de Goiás<sup>34</sup>, pela lei estadual nº 12.667, de 18 de julho de 1995.

A economia de Valparaíso de Goiás consolida-se no setor de serviços e empresas que são atraídas pelo potencial econômico e principalmente pela posição estratégica da cidade. A cidade localiza-se no entorno sul do Distrito Federal e possui população de 132.947 habitantes, IDH de 0,746 e índice de Gini de 0,520 (IBGE, 2010).

#### **Quadro 2 - Município de Valparaíso de Goiás: Prefeitos e Secretários de Educação**

<b>Gestão/ Período</b>	<b>Prefeito(a) Municipal</b>	<b>Partido Político</b>	<b>Secretário(a) de Educação</b>
1995 e 1996	Administrador nomeado por Luziânia – José Valdécio Pessoa	-	Secretário era de Luziânia
1997 a 2000	José Valdécio Pessoa	PSD	Lêda Borges de Moura
2001 a 2004	Juarez Sarmiento	PSDB	Maria Risoleta Valadares
2005 a	José Valdécio Pessoa	PTB	Maria Rita Guedes Frazão

<sup>34</sup> Goiás está situado na região Centro-Oeste do País. Limita-se ao norte com o Estado do Tocantins, ao sul com Minas Gerais e Mato Grosso do Sul, a leste com a Bahia e Minas Gerais e a oeste com Mato Grosso. Goiás possui 246 municípios. Goiânia, sua capital, é o núcleo polarizador da Região Metropolitana, aglomerado de 20 municípios que abriga mais de 2 milhões de habitantes. Quanto à demografia, a população de Goiás no ano de 2013, segundo estimativa do IBGE, é de 6.434.048 habitantes, sendo o estado mais populoso do Centro-Oeste. A população goiana é constituída, em grande parte, por jovens (entre 15 e 39 anos) representando 42,82% da população, significando uma expressiva População Economicamente Ativa (PEA). Constata-se também que 9,15% da população são representados por pessoas de 60 anos ou mais. Perfil competitivo das regiões de planejamento do Estado de Goiás, 2010. Disponível em: <<http://www.segplan.go.gov.br/post/ver/102925/perfil-competitivo>>.

2008			
2009 a 2012	Lêda Borges de Moura	PSDB	Rudilene Alves de Farias Nobre
2013 a 2014	Lucimar da Conceição Nascimento	PT	Ana Cláudia Malta Paulino

Fonte: Secretaria Municipal de Educação de Valparaíso de Goiás/maio-2014

Reproduz-se nos municípios os conflitos políticos e partidários que ocorrem tanto nos estados como União, entretanto as conquistas dos municípios dependem da capacidade das forças locais de fazerem valer suas reivindicações. No caso de Valparaíso de Goiás, as mudanças educacionais ocorridas assinalam possibilidades de alterações na gestão da educação em relação à condição anterior, antes da emancipação. A separação ofereceu a oportunidade de romper com velhas práticas clientelistas de Luziânia, embora ainda haja resquícios do passado, que vem sendo enfrentados pela população e pela gestão pública.

O município de Valparaíso de Goiás tem um atendimento educacional compartilhado entre as redes de ensino estadual e municipal. Em 2013, o atendimento escolar total era de 35.416 alunos. A rede municipal respondeu por 52% (18.397 alunos - educação infantil, ensino fundamental, modalidades de educação de jovens e adultos e educação especial), enquanto a rede estadual atendeu 23% (8.003 alunos do ensino fundamental - anos finais e ensino médio).

### 1.6.1- Aspectos da Educação Básica de Valparaíso de Goiás

**Tabela 1 – Número de alunos matriculados por dependência administrativa – Valparaíso de Goiás – rede municipal/estadual/privada – 1998 a 2013**

Número de Alunos Matriculados - por dependência administrativa - Valparaíso de Goiás - Rede Municipal/Estadual/Privada - 1998 a 2013																
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>R. municipal</b>	9462	13654	15664	17032	18046	19044	19546	18991	18986	17718	17538	18425	18907	20851	21390	18397
<b>R. estadual</b>	6233	8197	8326	9254	10238	10101	10648	10259	10207	10118	8988	8084	7508	8037	7443	8003
<b>Rede Privada</b>	0	6565	6391	6621	6789	6540	6064	5782	4888	3396	5647	7213	7770	7753	7094	9016
<b>Geral - M/EP</b>	15695	28416	30381	32907	35073	35685	36258	35032	34081	31232	32173	33722	34185	36641	35927	35416

Fonte: Inep/MEC

Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>

Coube à iniciativa privada o atendimento de 9.016 alunos, representando 25% do total. Para atender a essa demanda, o município conta com 79 escolas. Desse total, 42 são municipais, sendo 41 urbanas e 01 rural; 11 escolas são estaduais, todas urbanas. A iniciativa privada representa 33% do total, com 26 escolas.

**Tabela 2 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb**

Ideb, por dependência administrativa - Valparaíso de Goiás - Rede Municipal/Goiás-Rede Estadual e Brasil													
Ideb Observado					Metas Projetadas								
Dep. Adm.	Ano	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Valparaíso de Goiás-RM	Total	3.5	3.6	4.3	4.6	3.6	3.9	4.4	4.6	4.9	5.2	5.5	5.8
	Anos Iniciais	3.5	3.6	4.3	4.6	3.6	3.9	4.4	4.6	4.9	5.2	5.5	5.8
	Anos Finais	3.8	3.6	3.8	3.9	3.8	4.0	4.2	4.6	5.0	5.3	5.5	5.7
Goiás - RE	Total	3.9	4.3	4.9	5.3	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	5.6	5.8	6.1
	Anos Iniciais	3.9	4.3	4.9	5.3	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	5.6	5.8	6.1
	Anos Finais	3.3	3.4	3.6	4.0	3.3	3.5	3.7	4.1	4.5	4.8	5.0	5.3
Brasil	Total	Não está disponível no site Inep/MEC, dados totais do Brasil											
	Anos Iniciais	3.8	4.2	4.6	5.0	3.9	4.2	4.6	4.9				6.0
	Anos Finais	3.5	3.8	4.0	4.1	3.5	3.7	3.9	4.4				5.5

Fonte: Inep/MEC

Disponível em: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>

IDEB -2011	Ensino Fundamental	
	Anos Iniciais	Anos Finais
Valparaíso de Goiás	4,6	3,7
Goiás	5,3	4,2
Região Centro-oeste	5,3	4,3
Brasil	5	4,1

Fonte: Todos pela Educação - dados populacionais e educacionais-2010-2011.pdf

Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-no-brasil/numeros-do-brasil/dados-por-municipio/municipio/go/valparaíso-de-goiás/>

O IDEB é um índice que combina o rendimento escolar às notas do exame Prova Brasil, aplicado a crianças da 4ª e 8ª séries, podendo variar de 0 a 10. O município de Valparaíso em 2007, 2009 e 2011 alcançou as metas projetadas pelo Inep, tanto das séries iniciais, quanto das finais. O IDEB nacional, em 2011, foi de 4,7 para os anos iniciais do ensino fundamental em escolas públicas e de 3,9 para os anos finais. Nas escolas particulares, as notas médias foram, respectivamente 6,5 e 6,0.

### 1.6.2 O Plano Municipal de Educação<sup>35</sup> de Valparaíso de Goiás

A Lei nº 504 de 29 de julho de 2004 dispõe sobre o PME de Valparaíso de Goiás. No Art. 2º, a Lei prescreve que o Plano “desenvolverá suas metas e objetivos em consonância com as diretrizes traçadas pela Constituição Federal, Plano Nacional de Educação, Plano Estadual do Estado de Goiás e Lei de Diretrizes e Bases da Educação”. Nessa perspectiva, Monlevade esclarece que o plano para ser efetivamente

<sup>35</sup> Conhecendo a legislação educacional e a realidade municipal, a partir de um mapeamento da situação socioeconômica, demográfica e, principalmente, educacional, os gestores estarão munidos de elementos para discutir as ações e as prioridades a serem eleitas para compor o Plano Municipal de Educação – PME. Espera-se que o processo de elaboração do PME seja conduzido de forma democrática e transparente, mobilizando todas as forças sociais e políticas, envolvendo os poderes executivos, legislativo, o Ministério Público e a sociedade civil organizada, na perspectiva de garantir os direitos da população, preceituada pela Constituição Federal de 1988, em seus arts. 205 e 206 e incisos I a VII; na Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394/96; e no Plano Nacional de Educação – PNE, Lei nº 10.172/01. (BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica: Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação, 2005, p. 9).

um plano, precisa preencher pelo menos três requisitos: ser *científico, participativo e sistêmico*. Que significa ser científico no nível municipal? Ele deve estar baseado não somente em normas legais como principalmente num diagnóstico que abarque as dimensões históricas, geográficas e econômicas do município, bem como num levantamento de demandas e de problemas que limite os objetivos institucionais e os desejos da sociedade. Ele deve ser estruturado num texto coeso e coerente, que articule diretrizes, diagnóstico, objetivos e metas, bem como estratégias e ações que garantam sua efetividade, respaldadas pela mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros para sua consecução. Ele deve ser perpassado pelo registro de chaves teóricas que resgatem a discussão sobre os temas polêmicos, sobre as alternativas de interpretação e de solução dos problemas que historicamente travam o alcance dos objetivos almejados pela população municipal (MONLEVADE, 2013, p. 20).

Com base na legislação educacional que prevê o planejamento a partir de uma perspectiva sistêmica do todo articulado, insere-se a gestão pública, que segundo (BORDIGNON, 2009, p. 90) “deve refletir sobre a realidade, traçar objetivos para que se evite a improvisação de ações”. Assim, na perspectiva do autor, o Plano Municipal de Educação como instrumento de implementação e resultante da articulação sócio-política entres os órgãos que compõem o sistema educacional

define a concepção e viabiliza a realização do projeto municipal de educação, superando rotinas, ações segmentadas e improvisações. O foco da ação será a cidadania, tendo a escola, e nela, o educando, como eixos principais de sua efetivação. O educando, qualidade da educação a ele oferecida, deve ser situado como razão primeira, original do plano. A ações previstas no plano dele derivam e a ele se subordinam. O PME é o instrumento da gestão para tornar efetiva a cidadania e a sociedade preconizada nas bases e diretrizes do Sistema Municipal de Ensino. Quando o município não tem plano fica à mercê de ações episódicas que, mesmo planejadas caso a caso, representam improvisações. Sem plano municipal não visão de Estado nas ações, não há caminho a percorrer, mas apenas passos ao sabor das circunstâncias de cada governo (BORDIGNON, 2009, p. 92).

O Plano Municipal de Educação de Valparaíso de Goiás está estruturado em 5 tópicos, a saber:

- a) apresentação,
- b) abrangência,
- c) formação, capacitação e valorização dos professores e demais profissionais da educação
- d) financiamento, gestão e desenvolvimento,
- e) acompanhamento e avaliação do Plano Municipal Decenal.

De acordo com o disposto no tópico: Apresentação da Lei nº 504 – a elaboração do Plano de Educação do Estado de Goiás adotou o seguinte processo:

O Estado de Goiás, demonstrando o seu compromisso com o crescimento da qualidade do ensino brasileiro, iniciou o seu processo de construção do Plano Estadual de Educação a partir da integração coletiva, partindo primeiramente da formação de uma comissão composta por 23 entidades e órgãos, onde foram criadas, mediante a realização de debates nas unidades escolares,

subsecretarias regionais e, nas secretarias municipais, esses debates culminaram com a elaboração das propostas que foram avaliadas no Seminário do Fórum em defesa da Escola pública do Estado de Goiás, que foi realizado no período de 20 a 22 de novembro de 2002. (Lei nº 504 – Apresentação).

Ainda observando o prescrito, neste mesmo tópico, a Lei assinala que o

processo coletivo de elaboração do Plano Estadual de Educação teve a participação do Município de Valparaíso de Goiás que a partir da contribuição nesse processo disporá do seu Plano Municipal de Educação, direcionando e respeitando a Constituição Federal; a LDB; o Plano Estadual de Educação, onde se faz possível diante do envolvimento de todos os segmentos do município, em suas unidades escolares, em sua lei de criação do Conselho Municipal de Educação que junto à Secretaria de Educação, organizaram os critérios que serão imprescindíveis para a elaboração do desenvolvimento das propostas geradas a partir da realidade. Elaborou-se o projeto político pedagógico da Secretaria de Educação, Cultura, Desporto e Lazer, consubstanciando com seu sistema Municipal de Ensino, elaborou seu Plano denominado “Valparaíso Incluído”. (Lei nº 504 – Apresentação).

O PME de Valparaíso de Goiás, concebido a partir do enfoque generalizado de “Valparaíso de Goiás Incluído”, em consonância com a Constituição Federal de 1988, a LDB de 1996 e o PEE de Goiás, fixa as diretrizes, priorizando conquistas a serem alcançadas nos dez anos posteriores a 2004.

O PME será constituído na veracidade, visando às metas da Constituição Federal, da LDB e do PNE, onde são garantidas sua legitimidade de aplicação, independente de qual seja o governante do município. Sendo assim, suas metas devem ser rigorosamente respeitadas e cumpridas por todos os que ocuparem o Poder Executivo durante a vigência do Plano (Lei nº 504/2004).

A Lei municipal nº 504/2004 descreve no item 4 – Requisitos Básico do PME de Valparaíso de Goiás, que o Plano está sincronizado ao ideal da promoção da *qualidade total* de vida para a população de Valparaíso de Goiás, observando os programas de ação do governo municipal, da secretaria de educação, cultura e desporto e lazer, priorizando:

- a. Aprimoramento, informatização e modernização da gestão municipal;
- b. Inclusão social do cidadão e valorização da cidadania
- c. Implantação de educação de qualidade;
- d. Qualidade de vida para a população de Valparaíso de Goiás

Segundo trecho do corpo da Lei nº 504/2004, o Plano Municipal de Educação de Valparaíso de Goiás

qualifica-se pelo envolvimento completo da Secretaria de Educação, Cultura, Desporto e Lazer com os demais segmentos sociais a partir do provimento de encontros, seminários, cursos, fóruns e a outras atividades, rumo à conquista de ações programadas que sustentem a proposta política administrativa e

pedagógica, integrando todos os segmentos da sociedade organizada. Como também a realização socioeducativa compromissada com novos caminhos que garantam cada vez mais, a valorização dos profissionais da educação e da gestão da escola pública (Lei nº 504/2004).

Por outro lado, a Lei 9.394/96, Art. 11 prescreve que os municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino<sup>36</sup>, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados; II - 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. *Parágrafo Único:* os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

A Lei nº 504 que dispõe sobre o PME de Valparaíso de Goiás sinaliza que o Plano foi elaborado, considerando “os pressupostos que foram surgindo na rede de ensino, nos segmentos, com ações centralizadas no âmbito da Secretaria de Educação e com a colaboração do Conselho Municipal de Educação” (Lei nº 504/2004 - Apresentação).

A perspectiva de gestão compõe o tópico IV – Financiamento e Gestão, a Lei nº 504/2004 prescreve que:

A participação efetiva da população nos processos decisórios demonstrará que a gestão deva seguir a partir de uma base descentralizada, onde todos possam participar formulando e organizando ações, que visem à melhoria e à adequação do financiamento acompanhados de diretrizes que obtenham os resultados necessários para qualidades do ensino. Portanto, é necessário unir os segmentos comunitários, a comunidade escolar, o conselho tutelar, o conselho municipal de educação para que o resgate da melhoria da qualidade de ensino torne-se uma responsabilidade e prioridade de toda a população do município de Valparaíso de Goiás. (Lei nº 504/2004 – Financiamento e Gestão).

Quanto ao acompanhamento e avaliação, a Lei estabelece que estas devem ser realizadas com os órgãos que compõem o Sistema de Ensino. Ao aprovar a Lei nº 504, o Prefeito Juarez Sarmiento assinalou que, além da Secretaria de Educação, Cultura, Desporto e Lazer, deveriam também integrar a comissão permanente para o controle e avaliação do PME, o Conselho Municipal de Educação, conselhos escolares, os órgãos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, Sindicato de Valparaíso e as entidades da

---

<sup>36</sup> 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; e III) os órgãos municipais de educação, aqui cabe o Conselho Municipal de Educação. (Lei 9.394/96, Art. 18).

sociedade civil organizada, interessadas na garantia dos direitos da criança e do adolescente (Lei nº 504/2004).

Este estudo elegeu como objeto a gestão da educação no município, com foco na relação entre a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação de Valparaíso de Goiás no processo de elaboração e/ou revisão do plano de educação. Após leitura da Lei nº 504/2004, observou-se que na página 06, está registrado que a realização do PME contou com a colaboração do Conselho Municipal de Educação.

Ainda no corpo da Lei, os tópicos de gestão, acompanhamento e avaliação preveem que o CME faz parte do processo decisório das ações. “Participando, formulando e organizando ações que visam à melhoria e à adequação do financiamento, acompanhados de diretrizes que obtenham os resultados necessários para a qualidade de ensino” (Lei nº 504/04).

Assim, observou-se que a Lei nº 504/2004 que aprova o PME de Valparaíso de Goiás previu a atuação conjunta do CME e da Secretaria desde o momento da concepção até sua implementação. A análise de convergências e contradições observadas no capítulo 3, considerou, sobretudo, as informações fornecidas pelos conselheiros e gestores entrevistados.

### **Considerações Parciais**

Com a Constituição Federal de 1988, os municípios tornam-se considerados entes da federação e passaram a desempenhar um papel relevante na administração pública brasileira. Em decorrência, os municípios receberam tratamento constitucional, com competências privativas ou em colaboração com o estado e a União. Nessa perspectiva de autonomia, a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios competências tributárias próprias e participações no produto da arrecadação de impostos da União e dos estados.

Assim, foi ampliada a esfera de obrigações dos municípios na prestação de serviços públicos essenciais, este ente federado passou a atuar prioritariamente e assumir responsabilidades com o ensino fundamental e a educação infantil, buscando articular-se com os estados e o governo federal para assegurar a universalização do ensino obrigatório (CF/1988 Art. 211).

Em relação ao Plano Nacional de Educação (2001-2010), a *Proposta do Executivo* baseou-se numa concepção de gestão com ênfase na eficácia, eficiência, competitividade e descentralização (*Proposta do Executivo*, p.78). Por outro lado, a Proposta da *Sociedade Brasileira* almejava um Plano que expressasse em seus princípios uma concepção de gestão fundamentada: a) na instituição educacional como

direito social; b) no caráter público da educação; c) na inserção social e na gestão democrática, onde as práticas participativas, a descentralização do poder, a socialização das decisões desencadeia um permanente exercício de conquista da cidadania (*Proposta da Sociedade Brasileira, p. 33*).

O primeiro Plano Nacional de Educação aprovado, transformou-se na Lei 10.172/2001 e passou a articular as responsabilidades federativas para garantir o direito à educação. Nos anos subsequentes à sua aprovação, conteúdo das diretrizes e metas da Lei, converteu-se em programas do governo federal.

Dentre as diretrizes e metas propostas no Plano Nacional de Educação, foram criados e/ou expandidos políticas e programas no âmbito do Ministério da Educação visando a prestar assistência técnica e financeira aos municípios, a exemplo do Fundef/Fundeb, do Programa Dinheiro Direto na Escola, (PDDE), do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime) e do Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Os conselheiros e gestores da pesquisa manifestam que algumas dessas políticas e programas repercutem na gestão da educação do município.

A vigência do Plano Municipal de Educação em Valparaíso de Goiás (2004-2014) coincidiu com um do período de efetiva descentralização da matrícula pública da educação infantil e do ensino fundamental e de organização do sistema municipal de ensino, naquele ente da federação. O PME tornou-se um instrumento de gestão da educação municipal e, portanto, meio de efetivação da política educacional.

Assim, com a aprovação do Plano Nacional de Educação, em 03 de junho de 2014 pela Câmara dos Deputados e considerando as características do modelo federativo brasileiro, a elaboração e a revisão do PME de Valparaíso e dos planos correspondentes dos estados, do Distrito Federal e dos demais Municípios, torna-se uma necessidade.

## **Capítulo 2 – A descentralização e o Pró-Conselho – uma proposta de gestão com participação social**

Este capítulo analisa o município como ente federado, considerando os processos de descentralização via municipalização, seus dilemas na gestão da educação após a Constituição Federal de 1988. Abordamos ainda, a iniciativa de uma política de formação continuada para conselheiros municipais de educação no âmbito da gestão do Ministério da Educação, oficializada em 2003, que tinha por objetivos fortalecer e ampliar o processo de gestão no município.

Nessa perspectiva, problematiza-se o processo de descentralização delineado pelo governo federal, com foco no Município, considera-se o contexto de promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/96 e o Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/2001.

Para este capítulo foram eleitas as seguintes questões: de que forma ocorreu a descentralização/municipalização a partir da Constituição Federal de 1988 e quais os sentidos resultantes desse processo? Como o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho contribuiu para qualificar a atuação dos conselheiros?

### **2.1 – Alguns elementos da municipalização da educação antes de 1988**

O debate sobre o processo de municipalização emerge nos anos 1950. A partir de 1970 ressurgiu como uma das possibilidades de desdobramento da descentralização política e provoca questões acerca do financiamento da educação. Em diferentes

décadas e por distintas razões o processo de municipalização foi incentivado. Por exemplo, o Projeto PROMUNICÍPIO<sup>37</sup> – fruto de acordo internacional do Brasil com o Banco Mundial.

De acordo com Both, a municipalização do ensino no Brasil passou por três períodos: 1) de 1946 a 1971, situam-se planos e programas oficiais, marcado por iniciativas particularizadas, sem expressão prática, mas importante impulso ao pensamento municipalista em educação; 2) de 1971 a 1988, registra-se a ocorrência de experiências expressivas na área; 3) de 1988 a 1991, caracterizada por ser uma fase de transição, por meio da qual se esperava uma definição mais precisa sobre os encaminhamentos educacionais, sobretudo a partir da Constituição de 1988, considerada ponto de apoio para a municipalização do ensino fundamental (BOTH, 1997, 109-110).

Como resultados dos embates e conquistas, oriundos do processo de redemocratização a partir de 1985, a legislação educacional brasileira sofreu diversas alterações que influenciaram o processo de descentralização via municipalização, a exemplo da Emenda Calmon,<sup>38</sup> que alterou os mínimos orçamentários para a educação, estabelecendo que à União caberia a aplicação de pelo menos 13% da receita resultante de impostos e transferências e aos Estados, Distrito Federal e Municípios 25%.

A criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime, em outubro de 1986 contribuiu para incentivar a descentralização da educação. A entidade passou a pressionar por maior participação dos municípios nas questões referentes à educação. Na compreensão de Both, a municipalização da educação pode ser entendida

como a transferência de competências administrativas e da responsabilidade pela administração e pelo desenvolvimento dos ensinos pré-escolar e fundamental dos estados aos municípios, de forma gradual, progressiva e diferenciada, acompanhada dos necessários apoios e recursos por parte da União e dos próprios estados. A mera passagem de encargo e serviços por parte da União e dos estados aos municípios não se coaduna com a essência de uma municipalização da educação, por si só, visto

---

<sup>37</sup> O Projeto Promunicípio criado pelo governo federal em 1974 tinha por objetivos fortalecer a estrutura de apoio técnico e financeiro aos municípios. Dentre seus objetivos estavam estabelecer ações pedagógicas, criar e fortalecer órgãos municipais de educação, capacitar professores, construir, restaurar e equipar escolas (BOTH, 1997).

<sup>38</sup> A Emenda Constitucional nº 24, de julho de 1983 (*conhecida por Emenda Calmon*) estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. A Lei nº 7.348/85 regulamentou a questão das despesas com ensino, estipulando em seu Art. 2º que os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, resultantes da aplicação dos percentuais estabelecidos no § 4º do art. 176 da Constituição Federal, visam a assegurar preferencialmente o cumprimento do preceito da escolarização obrigatória. Em seu art. 6º § 2º a Lei destaca as despesas que não são consideradas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, estando entre elas as efetuadas com pesquisa quando não vinculada esta ao ensino ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, não vise, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino, as que se traduzam em subvenções a instituições privadas, de caráter assistencial ou cultural e as que se destinem à formação específica de quadros para a administração pública, sejam civis, militares ou diplomáticos (EC nº 24 e Lei nº 7.348 de 1985).

ser necessário estar acompanhada das efetivas condições de toda ordem (BOTH, 1997, p. 78).

Both enfatiza a municipalização educacional como um processo democrático e que, ao interagir com outras áreas sociais, pode oportunizar e desenvolver ações com um retorno social ao cidadão em suas necessidades básicas, a saber:

Por certo, a extensão do campo de uma municipalização também se encontra na dependência direta do deixar-fazer democrático, com condições, em que o município assume gradualmente as competências que lhe cabem. Assim uma municipalização vista sob a angulação da ação e do benefício social, possivelmente encontra terreno fértil para atingir o homem em suas necessidades básicas. Dessa forma, uma municipalização da educação vislumbra emergir da ação e interação cooperativa de áreas que integram a ordem social da Constituição, como saúde, previdência social, assistência social e serviços básicos (BOTH, 1997, p. 79).

Com o ordenamento jurídico da educação nacional, inaugurado pela Constituição Federal de 1988, surgem condições institucionais que vão possibilitar redimensionamentos no campo da municipalização da educação.

## **2.2 – A descentralização da educação básica depois de 1988**

As décadas de 1990 e 2000 foram marcadas por um intenso processo de retomada da democracia e reorganização da sociedade civil, tendo como sujeitos os sindicatos e os movimentos sociais. Nesse período, aconteceram diversos debates na esfera política, principalmente, no campo educacional, marcado por maior expressão de cidadania.

Isto representou um progressivo processo de redemocratização do país, de abertura política e de conflitos de projetos. A correlação de forças foi ampliada, o que desencadeou intensa mobilização, com vistas à modernização do país. Esse movimento propiciou o desdobramento de manifestações e marchas que contribuíram para fortalecer a construção da democracia em todos os setores da sociedade brasileira, e a descentralização foi compreendida como uma das possibilidades para avanços sociais.

Sendo assim, pode-se inferir que, nesse período, o sentido do termo descentralização esteve associado à necessidade de modernização do país e da ampliação da participação da sociedade nas decisões políticas. Em parte, as reivindicações democráticas a partir de 1985 consistiam na descentralização das políticas públicas. A excessiva centralização de poder no regime militar produziu ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório, assim esse contexto contribuiu para instalação do debate, em várias tendências políticas, acerca

dos benefícios da descentralização.

Recorremos aos estudos de (Ferreira, 2013) para melhor compreensão desse processo, a autora sinaliza que

a Constituição Federal de 1988 é o marco formal que consagrou o princípio de participação da sociedade civil, dando início ao processo de democratização da sociedade e de criação dos espaços públicos. A organização estatal brasileira sofreu forte impulso descentralizador, sendo transferidas responsabilidades aos municípios, quanto à formulação e à implementação de políticas públicas. A autonomia política e administrativa alcançada pelos municípios trouxe maior complexidade à relação entre os entes federativos, que passa a se apresentar na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, ramificados horizontal, vertical e setorialmente em cada nível de governo. Muitas vezes, a competição se instaura, em outras, a cooperação, no relacionamento dos entes federativos (FERREIRA, 2013, p. 71).

Nessa perspectiva, Martins e Santos (2001) acrescenta que a descentralização é acompanhada por um conjunto de recursos que visa ao fortalecimento do poder local. Já a desconcentração viabiliza-se por meio de um conjunto de políticas elaboradas em âmbito do governo central e são transferidas tarefas aos entes federados para que se proceda a execução. Assim, para os autores, a:

**Descentralização:** consiste na transferência de poder de um nível de governo para outro. Este último se responsabilizará pela adoção e gestão integral de determinadas políticas públicas a ele subordinadas, as quais devem ser acompanhadas de todos os recursos, com o intuito de viabilizar a execução política, administrativa e institucional, combinando a participação da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo decisório. **Desconcentração:** Transferência de gestão operacional, não política, de determinados objetivos definidos e coordenados, em nível central, de uma estrutura de governo a outra ou intragovernamental, de forma a proceder à racionalidade administrativa gerencial e institucional. Desta forma, difere da descentralização, visto que esta pressupõe a capacidade de definição política dos princípios, objetivos e metas a serem alcançados no âmbito a ela vinculado (MARTINS e SANTOS, 2001, p. 240).

Ao analisar a antinomia centralização/descentralização, Oliveira (1999, p. 14) interpreta que a primeira define os rumos da política educacional em nível central, por meio da qual expressa a vontade de um grupo político que possui o poder de decisão “...sobre recursos humanos, financeiros, definição de linhas, planos, programas e controle sobre a sua execução”. Já na *descentralização*, as definições políticas são tomadas por instâncias outras que não as do centro, com variado grau de autonomia.

De acordo com Saviani (2004), há uma relação dialética entre centralização e descentralização; portanto, torna-se relevante observar as múltiplas determinações que compõem esse movimento contraditório. Dessa forma, priorizamos estudar: a) o processo de centralização e descentralização e como ele foi implementado em

Valparaíso de Goiás; b) os sentidos da descentralização: como o município dialoga e se articula para implementar suas políticas descentralizadas.

A municipalização é o “processo pelo qual os habitantes, cidadãos, de um determinado município participam da elaboração, da decisão, do acompanhamento e da avaliação das políticas públicas, em cooperação com os demais entes federados, e com os Poderes Públicos, executivo e legislativo” (MARTINS; SANTOS, 2001). Os autores enfatizam a municipalização como um processo que exige participação e envolvimento da população na vida política do município, o que colabora para o efetivo exercício da cidadania.

No tocante ao mecanismo de descentralização, em parte de iniciativa da administração federal, Barroso assinala que:

a difusão, no domínio educativo, do termo [descentralização] está associada, em geral, ao objetivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas. Muitas das referências que são feitas ao “novo” papel regulador do Estado servem para demarcar as propostas de modernização” da administração pública das práticas tradicionais de controle burocrático pelas normas e regulamentos que foram (e são ainda) apanágio da intervenção estatal (BARROSO, 2005, p. 727).

Nesse contexto, a questão da municipalização do ensino volta a ocupar o eixo das discussões e reivindicações durante a elaboração da Constituição Federal de 1988. No art. 40, Título IX, das Disposições Transitórias, foi dado um prazo máximo de cinco anos para a transferência ao município do ensino pré-escolar e fundamental. Houve reação por parte dos educadores, entidades e associações de classe.

Em relação à educação, a Constituição Federal de 1988 estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (Art.211). Para os municípios, a instituição de um órgão normativo passa a fazer parte da exigência de organização dos seus sistemas de ensino e, aí, encontra-se o papel estratégico que passa a assumir os conselhos municipais de educação.

Com a implantação do Fundef, em 1997, os municípios não tinham outra opção; pois, caso tomassem posição contrária às determinações do governo federal, seus recursos seriam recolhidos. Caso não tivessem alunos matriculados no ensino fundamental, ficariam impedidos de receber o repasse dos recursos. Essa realidade levou-os a assumir e a priorizar de forma desordenada o ensino fundamental e conseqüentemente o processo de municipalização.

A Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.394/96, o Fundef e o Fundeb foram dispositivos legais que contribuíram para desencadear a implementação da

descentralização e centralização nas décadas de 1990 e 2000 da política educacional no país. Induziu também alternativas que foram traçadas para o cumprimento da universalização da educação básica, por meio da descentralização das ações, via municipalização do ensino.

Dessa forma, o processo de descentralização das políticas públicas de educação com as novas vinculações constitucionais à educação e com os fundos de equalização, atribui aos Conselhos Municipais de Educação maior importância na gestão educacional dos sistemas municipais de ensino. Mesmo que os fundos de equalização, do tipo Fundeb, tragam a exigência de instituição de seu próprio Conselho de Acompanhamento e Controle Social.

Nessa perspectiva, prosseguimos neste estudo para analisar de que modo ocorreu a descentralização via municipalização, a partir da Constituição Federal de 1988 e quais as dificuldades vivenciadas pelos sistemas municipais, no âmbito da gestão educacional.

### **2.3- Dificuldades e possibilidades da descentralização via municipalização da educação básica**

A redistribuição das receitas públicas, previstas na CF/1988, redefine a autonomia financeira dos entes federados e acelera um processo de mudanças político-administrativas na gestão pública. Nesse sentido, o processo de descentralização financeira e de gestão foi seguido pela descentralização das competências entre as diferentes instâncias administrativas, principalmente com relação às políticas sociais (BOTH, 1997; MARTINS & SANTOS, 2001; ABRUCIO, 2010)<sup>39</sup>.

Na educação, a descentralização teve como uma de suas formas de manifestação, a municipalização, que consiste em transferir das instâncias centrais as atribuições e responsabilidades da gestão dos serviços de educação básica para as instâncias locais. Entretanto, ainda não se tinha muita clareza quanto ao viés que a descentralização assumiria, considerando características distintas dos municípios

---

<sup>39</sup> Reagir ao centralismo autoritário era a palavra de ordem da sociedade brasileira no início da década de 1980. Com esse pano de fundo, a educação e outras políticas sociais foram demarcadas, nos primeiros anos da redemocratização, pelo discurso da descentralização, traduzida principalmente como municipalização. As origens disso têm raízes mais gerais, vinculadas à visão de que o processo descentralizador teria uma enorme potencialidade democratizadora e aumentaria a eficiência na provisão dos serviços. Mas havia também fontes mais específicas no campo educacional, relacionadas ao histórico debate do municipalismo existente na área e aos exemplos bem sucedidos de alguns governos locais, ainda sob a égide da ditadura na década de 1970, em produzir ações inovadoras na educação (ABRUCIO, 2010, p. 59).

Na análise de Bordignon (1993), Both (1997) e Abrucio (2010) havia concepções descentralizadoras, fundamentadas em argumentos participativos. Para Lopes e Castro, a origem da

descentralização esteve relacionada tanto com as demandas populares resultantes da busca de maior democratização e menor burocratização do Estado, quanto com o estratagema neoliberal, amparado pelo discurso da modernização. Assim pode ser interpretada a partir de dois enfoques: como aspectos das ações governamentais (descentralização governamental) ou como gestão dos sistemas, que desloca o poder central para instâncias menores; ou associada às ações da sociedade civil nos assuntos públicos, com deslocamento do poder do Estado para a sociedade (LOPES & CASTRO, 2012, p. 36).

A municipalização não tem valor em si, não podendo ser considerada como um fim, mas como um meio para consecução dos objetivos educacionais, pois ao estudante, não interessa a que instância administrativa cabe a responsabilidade pela educação pública, e sim que esta lhe seja concedida de forma efetiva e com qualidade. O estudante não é municipal, estadual ou federal, mas cidadão brasileiro (FONSECA, 1990).

Dentre as análises que pudemos depreender, oriundas da realidade brasileira, no *anexo I* – Produções acadêmicas sobre gestão da educação, destaca-se principalmente a fragilidade dos municípios perante aos demais entes da federação, devido à exígua trajetória política-institucional. Esse fato, por ventura, pode ter desencadeado insuficiente autonomia política, administrativa e financeira, resultando em autoridades locais dependentes e submissas. Essa dimensão conduz ao fortalecimento dos grupos locais, e conseqüentemente aqueles que mais precisam, ficam distantes do direito à educação.

Dentre os problemas que permearam as gestões municipais nas décadas de 1990 e 2000 e que continuam a se manifestar, apresentam-se na quantidade insuficiente de equipamentos escolares e infraestrutura para atender a população em idade escolar, tanto do ensino fundamental como da educação infantil. Como vimos no capítulo anterior, havia insuficiência de recursos e apoio financeiro, e ainda há; por parte do governo estadual e também do governo federal.

Os estados não possuíam escolas suficientes para atender a população em idades escolar, e os municípios se viam obrigados a custear o atendimento educacional. Sem possuir os recursos necessários, tornavam o atendimento ao aluno e o salário precário dos professores, com impactos na gestão local.

Com o processo de descentralização por meio da municipalização ocorre recomposição do poder local, assim o município acentua como um espaço de disputa política partidária entre as forças locais e estaduais. Os municípios têm que prover

condições administrativas e financeiras necessárias ao atendimento educacional da população. A formação continuada de gestores, conselheiros municipais de educação e a continuidade de políticas de assistência técnica e financeira aos municípios fortalecem e ampliam a capacidade de atuação local, mas a política e a realidade não são lineares.

Por outro lado, há também um argumento contrário à municipalização, que se desdobra na pouca competência administrativa e institucional dos municípios. Essa possibilidade leva a população ao receio da *prefeiturização*, da gerência do ensino e controle absoluto exercidos pelas autoridades locais, rechaçando a participação social da comunidade. A prefeiturização leva o sistema a ficar submetido somente ao poder discricionário dos dirigentes municipais. A municipalização pode a) favorecer a troca de influências e favores pessoais e políticos, b) estimular a oposição entre os grupos locais e uma política neo-clientelista, sempre renovada e c) favorecer que a população lute nos espaços locais em defesa dos direitos sociais e educacionais.

Embora no plano político-institucional, os entes federados sejam dotados de autonomia, nos planos econômico, social e administrativo, o país possui profundas desigualdades estruturantes. Parte dos municípios é de pequeno porte, com pouca densidade demográfica, pouca tradição administrativa e dependentes de transferências fiscais (ARRETCHE, 2002).

Nessa conjuntura, para que o poder local seja, de fato, apoiado fiscal e administrativamente, torna-se relevante que os entes federados executem as políticas de modo coordenado, articulado e em regime de colaboração, o que nem sempre acontece. São necessárias mudanças significativas na estrutura federativa e no papel do Estado, considerando as enormes desigualdades presentes nas esferas econômica, social e política que atingem os municípios brasileiros (DINIZ, 2001; OLIVEIRA, 2007; FERREIRA, 2013).

## **2.4- Os Conselhos Municipais de Educação**

Com a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96, os municípios passaram a ter a prerrogativa para organizar os seus sistemas de ensino, e posteriormente, constituírem um órgão normativo. Os conselhos municipais de educação se inserem neste contexto educacional como esse órgão colegiado de caráter normativo, consultivo, deliberativo, propositivo, mobilizador e de controle social que visa democratizar a gestão da educação e prioriza a qualidade social da educação.

Nessa direção, o conselho é um mecanismo de comunicação entre a sociedade

civil e o órgão administrativo da educação municipal. Por meio desse canal institucional de comunicação e participação, a sociedade civil pode intervir e contribuir na formulação das políticas educacionais em nível local.

Reportando-nos a Cury (2001), o vocábulo conselho é derivado do latim *consilium*, que vem do verbo *consulo/consulere*, e significa ouvir e ser ouvido. Esse é um verbo que postula a via de mão dupla. Sendo assim, quando o conselho participa da elaboração das políticas públicas educacionais, o verbo *consulere* aponta para o princípio da publicidade, significando que os atos e decisões tomados na esfera pública, são de interesse geral, pois têm poder decisório sobre a vida social.

O conselho é reconhecido, também, como órgão de gestão democrática, no qual as decisões precedidas de análise e debates são tomadas a partir do diálogo e do entendimento, no qual a sociedade civil interfere nas decisões políticas e, conseqüentemente, nas prioridades e agendas do governo local. A gestão democrática, por sua vez,

é o processo de coordenação de estratégias de ações para alcançar os objetivos definidos e requer liderança centrada na competência, legitimidade e credibilidade. A gestão da escola e do município, por sua natureza, é um processo de coordenação de iguais, não de subordinados (BORDIGNON & GRACINDO, 2001, p.165).

Nessa direção, compreendemos que a existência dos conselhos municipais na gestão da educação dos municípios pressupõe uma mudança do paradigma da gestão pública burocrática para um modelo democrático - participativo, a partir do qual o interesse pela universalização dos direitos básicos promova o exercício da cidadania.

As experiências dos Conselhos Nacional e Estaduais de Educação, cujas trajetórias são mais antigas que as dos Conselhos Municipais, torna-se importante para um desempenho efetivo e conseqüente. Trata-se de um diálogo entre o irmão mais velho com o mais novo na função de gestores normativos de direito do cidadão e de um dever de Estado. O gestor necessita de clareza nos aspectos normativos, quanto aos fatores educacionais e sociais de sua realidade municipal relativos à educação escolar. O gestor normativo deve encaminhar orientações necessárias que têm a ver com a cultura dos estabelecimentos escolares e do próprio sistema de ensino do município (DOCUMENTO-REFERÊNCIA, 2007, p. 39).

Esse é o sentido da participação da sociedade nos colegiados, a capacidade de intervir nas decisões políticas como sujeitos ativos e corresponsáveis do processo democrático.

A gestão democrática, além de ser um preceito legal presente na Constituição Federal, no artigo 206, VI e na LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96 em seus artigos 3º, VIII e no artigo 14, constitui-se como uma reivindicação ética e política. "Gestão é administração, é tomada de decisões, é organização, é direção. Este princípio, entretanto, não é intrínseco à gestão como concebida na

administração clássica, mas são princípios sociais” (FERREIRA, 2001, p. 306).

O contexto democrático implica, portanto, uma mudança de atuação dos gestores, já que a gestão pública da educação pressupõe dialogar com diferentes concepções e pluralidade de pensamentos. Outro ponto relevante, segundo Cury (2001), refere-se à atuação ética dos conselheiros na gestão da educação. Com relação a este princípio, o Artigo 37 da Constituição de 1988 apresenta cinco princípios norteadores: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Os Conselhos Municipais têm se definido como órgãos colegiados, desburocratizados que não pretendem ser engessadores da dinamicidade da vida escolar; porém, alerta Cury (2001) que, se os mesmos forem implantados desconexos do princípio democrático, eles se perderão na tecnocracia e se desviarão do sentido original pelo qual e para o qual foram concebidos: cooperar com zelo pela qualidade social da educação.

A possibilidade da criação de Sistemas Municipais de Ensino – (SME), inova a organização da educação nacional, que se vê reiterada na Lei 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Os sistemas de ensino são constituídos em observância ao princípio da autonomia dos entes federados, conforme prescreve o artigo 211 da CF, e leva-se também em consideração o princípio da gestão democrática do ensino público. Ao se destacar o princípio democrático na gestão do Sistema Municipal de Ensino, pressupõe-se a existência de espaços públicos para discussões, formulações e decisões de demandas educacionais. Tal condição aporta, portanto, novos significados para a concepção de municipalização.

Os Conselhos Municipais de Educação (CME) têm a natureza de órgãos colegiados autônomos, integrantes da estrutura do poder público, representativos da sociedade local, incumbidos de contribuir para a democratização da gestão educacional no município e atuam na defesa do direito de todos à educação de qualidade.

O CME, como define Azanha (1993), é um espaço político e coletivo onde se discute e decide as questões da educação na busca de alternativas para os problemas existentes. Assim, os CME assumem as funções: normativa consultiva, propositiva, mobilizadora, deliberativa, de acompanhamento de controle social e fiscalizadora. No desempenho de suas funções, o conselho constitui-se em espaço de ação social, atendendo às demandas da sociedade quanto à regulação e transparência da política educacional e ao uso dos recursos financeiros com vistas à qualificação dos serviços públicos.

As atribuições de um conselho de educação, de acordo com a sua natureza, podem ser classificadas em duas categorias: técnico-pedagógicas e de participação

social. Portanto, a sua estrutura atende à sua natureza, funções e atribuições e ainda ao número de conselheiros que o compõe, contando com um plenário, ou plenário pleno, comissões ou até câmaras.

Como instância de mediação entre a sociedade e o poder executivo, o CME estabelece relações com esse poder, com a comunidade escolar e com a sociedade em geral. Portanto, torna-se um espaço com possibilidade de expandir a pluralidade de ideias e a representatividade no colegiado, tendo em vista que a quantidade de membros que o compõe mobiliza-se pela qualidade da educação.

## **2.5- Pró-Conselho - uma proposta de gestão com participação social**

Os Conselhos Municipais de Educação (CME) passaram a ocupar posição fundamental na efetivação da gestão democrática dos sistemas de ensino, assim como na consolidação da autonomia dos municípios e de suas políticas educacionais. São órgãos de composição plural e de ampla representatividade social, permitem a participação dos cidadãos, compreendida como estratégia primordial para a melhoria da qualidade da educação do país e como forma de promover a inclusão social.

Assim em, 2003, partindo da prerrogativa legal de assegurar o regime de colaboração entre os entes federados, o MEC, por meio da portaria ministerial de nº 3.272 de 2003, criou o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho<sup>40</sup>, que tem como objetivo central incentivar e qualificar a participação dos gestores e conselheiros na tarefa de avaliar, definir e fiscalizar as políticas públicas educacionais do município.

Para contribuir com essa concepção e as formas de desenvolvimento de gestão educacional, o Pró-Conselho adotou estratégia para constituição de um Grupo de Trabalho, nomeado por meio de portaria ministerial e composto por instituições comprometidas com a implantação e fortalecimento dos conselhos municipais de educação no país. Dentre essas instituições, destacam-se a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – (Uncme), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Fundo das Nações Unidas para a Infância – (Unicef), o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação – (FNCE), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – (PNUD).

O Programa buscou aprofundar e ampliar o canal de comunicação entre as

---

<sup>40</sup> O Programa esteve sob gestão da Secretaria de Educação Infantil e Fundamental – (SEIF) e fazia parte das ações do Departamento de Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino – (DASE) e da Coordenação de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino – (CAFISE).

instâncias normativas federais, estaduais e municipais e, nessa ótica, fortalecer os sistemas de ensino (SILVA, 2009).

Dentre os principais objetivos do Programa, destacam-se: aumentar a capacidade de compreensão e interpretação da legislação educacional; ampliar a capacidade de atuação dos conselheiros; estimular a colaboração e integração entre os conselhos municipais, estaduais e nacional de educação; assegurar a participação da sociedade civil no alinhamento da gestão educacional; incentivar o fortalecimento dos CME's; e fomentar a criação de novos CME's (BRASIL/MEC/Portaria Nº 3.272/2003; SILVA, 2009, p. 57).

O Pró-Conselho desenvolveu uma estratégia para capacitação dos conselheiros municipais de educação, por meio da realização de encontros presenciais, nos 26 estados do país. Foram convidados para participar representantes de todos os municípios brasileiros – tanto os que possuíam quanto os que não possuíam CME.

Com uma programação variando entre três ou quatro dias, os encontros foram concebidos com vistas a capacitar os conselheiros para o desempenho de suas diferentes funções e fornecer subsídios aos secretários de educação para criar, ou manter onde já existisse, uma relação de parceria para implementação das políticas públicas educacionais com o CME. Entre 2003 e 2005 foram realizados os encontros da primeira fase do Programa e, em 2006 e 2007, foi implementada a segunda fase.

Nas primeiras fases, realizaram-se 28 encontros estaduais, contemplando todos os Estados da federação. Foram contemplados 2.137 municípios, o que representa 38% destes. Participaram dos encontros de formação 5.311 conselheiros, técnicos e gestores municipais de educação. Na segunda fase, foram realizados 5 encontros estaduais, com a participação de 472 municípios e 1048 conselheiros municipais de educação capacitados. Já na terceira fase e última, (de modalidade totalmente presencial), realizaram-se 4 encontros estaduais, com 262 municípios participantes e 572 conselheiros municipais de educação capacitados (BRASIL/MEC/Relatório Pró-Conselho-2007; SILVA, 2009, p. 58).

Os Encontros foram realizados alternando quatro momentos com dinâmicas diferenciadas: palestras, oficinas pedagógicas, relatos de experiências e grupos de trabalho. Os grupos de trabalho responsabilizavam-se pela elaboração dos planos de continuidade com o fito de dar prosseguimento à formação de conselheiros no âmbito do estado, após o encontro estadual de capacitação. A equipe de palestrantes e de produção do material didático incluía teóricos, autores estudiosos, todos com amplo reconhecimento nacional na área de gestão, direito à educação, financiamento e

funções dos conselhos de educação.

Na primeira fase do Programa, aos municípios que já contavam com CMEs, foram disponibilizadas quatro vagas para participar do Pró-Conselho, sendo uma para o Poder Executivo municipal e as demais para conselheiros representantes das distintas categorias que compunham o conselho. Já para os municípios que ainda não tinham um CME, foram oferecidas duas vagas, uma para o Poder Executivo municipal e outra para um representante da categoria de professores do município. Valparaíso de Goiás foi contemplado com 6 vagas, nos quatro encontros que foram realizados, sendo dois em Brasília e dois em Goiânia.

O Pró-Conselho elaborou um conjunto de materiais para serem utilizados nos encontros de capacitação, incluindo Caderno de Referência, Guia de Consulta e Caderno de Oficinas. Os Cadernos de Referência 1 e 2 eram subsídios para a compreensão da legislação educacional vigente e para o entendimento do papel do CME na definição, avaliação e fiscalização das políticas educacionais.

Neles, foram desenvolvidas as seguintes temáticas: regime de colaboração no ordenamento jurídico da educação escolar brasileira; os conselhos municipais de educação (desafios da gestão democrática); função do CME na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do plano municipal de educação; educação e desenvolvimento local; direito à educação com qualidade social: o desafio do direito à educação; funções próprias de um conselho de educação e financiamento da educação e os municípios.

Os Cadernos de Oficinas 1 e 2 continham orientações metodológicas e exercícios que auxiliavam na interpretação da legislação e na aplicação dos conhecimentos adquiridos durante as palestras e encontros. As oficinas eram descritas em detalhes incluindo, para cada uma das partes que as compunha, a duração, objetivo, desenvolvimento, material de apoio, leitura complementar e atividades que seriam realizadas. Os temas abordados nos cadernos de oficinas foram: o contexto de atuação do Conselho Municipal de Educação; papel e atuação dos Conselhos Municipais de Educação; direito à educação com qualidade social; financiamento da educação no município; atuação para contribuir com a garantia da oferta de uma educação com qualidade social.

O Guia de consulta apresentava considerações sobre a natureza, o papel, as funções e atribuições dos CME. O foco do material era orientar os conselheiros e secretários municipais de educação para a organização do Conselho Municipal de Educação. A publicação foi dividida em três partes: organização dos CME (razões de criação, natureza, papel, funções, atribuições, atuação, participação e estrutura dos

CME); natureza dos conselhos de educação (sistemas de ensino e conselhos de educação; competência e gestão dos sistemas de ensino; histórias dos conselhos de educação; conselhos nacional, estadual e municipal de educação); conselhos de saúde como referência para a (re)organização dos CME (características dos conselhos de saúde, semelhanças e diferenças entre os conselhos de saúde e os de educação).

### Quadro 3 - Pró-Conselho - Material didático

	Anos: 2003/2004/2005 (3 dias)	Anos: 2006/2007 (4 dias)
<b>Palestras</b>	<p><b>Palestra 1:</b> Desafios do regime de colaboração e da gestão democrática da educação</p> <p><b>Palestra 2:</b> A importância do CME na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do PME</p>	<p><b>Conferência de abertura:</b> A educação no contexto da política de desenvolvimento local com igualdade social.</p> <p><b>Palestra 1:</b> Direito à educação com qualidade social</p> <p><b>Palestra 2:</b> financiamento da educação básica</p>
<b>Caderno de Referência</b>	<p><b>Palestra 1:</b> O regime de colaboração no ordenamento jurídico da educação escolar brasileira (Carlos Roberto Jamil Cury – Conselheiro do CNE, professor da PUC-MG.)</p> <p><b>Palestra 2:</b> Os conselhos municipais de educação: desafios da gestão democrática (Ivandro da Costa Sales) – professor da Universidade Estadual Vale do Acaraú – CE.</p> <p><b>Palestra 3:</b> A importância do CME na elaboração, implantação e acompanhamento da execução do PME (João Antônio de Monlevade – Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados).</p>	<p><b>Conferência de Abertura:</b> Educação e Desenvolvimento Local (Ladislau Dowbor, professor da PUC-SP)</p> <p><b>Palestra 2:</b> Direito à educação com qualidade social; Desafio do Direito à educação – Edla Soares e Eliete Santiago – (professoras da UFPE).</p> <p><b>Palestra 3:</b> Funções próprias de um CME (Carlos Roberto Jamil Cury – Conselheiro do CNE, professor da PUC-MG.).</p> <p><b>Palestra 4:</b> O financiamento da educação básica e os municípios ((João Antônio Cabral de Monlevade – Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados e Raimundo Luiz Araújo, assessor técnico da Undime Nacional).</p>
<b>Caderno de Oficinas</b>	<p><b>Oficina 1</b> – O contexto de atuação do conselho municipal de educação.</p> <p><b>Oficina 2</b> – Papel e atuação dos conselhos municipais de educação.</p>	<p><b>Oficina 1</b> – Construção coletiva de conceitos (Augusto Gomes – Secretário Municipal de Educação de Maracanaú-CE e Ivandro da Costa Sales - professor da Universidade Estadual Vale do Acaraú – CE).</p> <p><b>Oficina 2</b> – Direito à educação com qualidade social (Augusto Gomes – Secretário Municipal de Educação de Maracanaú-CE e Ivandro da Costa Sales - professor da Universidade Estadual Vale do Acaraú – CE).</p> <p><b>Oficina 3</b> – Financiamento da Educação no município (Ana Luíza O. Buratto e Maria de Salete Almeida e Silva).</p> <p><b>Oficina 4</b> – Atuação do CME para contribuir com a garantia da oferta de uma educação com qualidade social (Maria Antonieta Dall’Igna – conselheira do conselho estadual de educação – RS).</p>

Quadro elaborado pela autora, tendo por base as informações constantes dos relatórios anuais do Programa e Relatórios gerenciais da Coordenação de Articulação e Fortalecimentos Institucional dos Sistemas de Ensino – (CAFISE) da Secretaria de Educação Básica.

Por meio dos três principais componentes do Programa – o Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME), os encontros estaduais de capacitação de conselheiros municipais de educação e da distribuição mensal da *Revista Documenta*, publicação do Conselho Nacional de Educação, os membros dos Conselhos Municipais de Educação foram mobilizados para o debate relativo à

sistematização das suas ações e sobre as possibilidades de atuação desse órgão de caráter normativo, consultivo, deliberativo, mobilizador e de controle social.

Em 2007, o Ministério da Educação passou a oferecer curso de formação a distância por meio da Universidade de Santa Catarina, contemplando 1926 conselheiros em parceria com a Coordenação do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho, SEB/MEC. Dentre os conteúdos estudados estão: Educação e Tecnologia, Concepção, Estrutura e Funcionamento do CME e Políticas Públicas.

No estado de Goiás, o MEC realizou, em parceria com a Uncme quatro encontros presenciais e semipresenciais de capacitação para os conselheiros municipais de educação, no período de 2003 a 2008, com a participação de Valparaíso de Goiás. A Uncme-GO, em parceria com o Conselho Estadual de Educação e a Undime-GO, também promoveram outros encontros regionais e municipais para debater o conteúdo temático, proposto pela Programa.

## **2.6- O Conselho Municipal de Educação de Valparaíso de Goiás: criação e atribuições**

Em Valparaíso de Goiás, a lei de criação do Conselho Municipal de Educação - CME precede à lei de criação do Sistema Municipal de Ensino - SME. A lei que instituiu o CME foi aprovada em agosto de 2001, a que instituiu o SME foi aprovada quatro meses depois, ou seja, só em dezembro de 2001. O CME torna-se o órgão normativo do sistema municipal de ensino por força de lei. Na sequência, houve primeiramente a criação do órgão administrativo – a secretaria municipal de educação –, em seguida, a criação do CME como órgão colegiado e de gestão democrática e, finalmente, a instituição do SME, transformando o conselho em órgão normativo do sistema.

O Conselho Municipal de Educação do município de Valparaíso de Goiás, criado pela Lei Municipal nº 317 de agosto de 2001, composto pela Câmara de Educação Básica e pela Câmara de Legislação e Normas, possui atribuições normativas, deliberativas, consultivas, fiscalizadoras e de assessoramento à Secretaria Municipal de Educação do município de Valparaíso de Goiás – GO, de modo a assegurar a participação da comunidade no aperfeiçoamento do Sistema Municipal de Ensino. (Lei nº 317 de 2001).

### **2.6.1 Da Composição do Conselho:**

Segundo a Lei nº 317/2001 de criação do Conselho Municipal de Educação, “o

conselho é constituído por 11 (onze) membros titulares, escolhidos entre pessoas de notório saber e comprovada experiência em matéria de educação, com a seguinte representação” (Lei nº 317/2001, art. 3º).

- *2 (dois) membros indicados pela Secretaria de Educação, Cultura, Desporto e Lazer, com experiência na educação básica do magistério público;*
- *1 (um) membro escolhido pela Secretaria de Educação, Cultura, Desporto e Lazer, dentre os educadores com experiência do conteúdo do ensino superior do magistério público;*
- *1 (um) membro representante do órgão técnico pedagógico da Secretaria de Educação, Cultura, Desporto e Lazer, por ela indicado;*
- *1 (um) membro indicado pelo Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Valparaíso de Goiás (SINDSEPEM/VAL);*
- *1 (um) membro eleito pelo Colégio de Diretores das Escolas Municipais;*
- *1 (um) membro, representante da Associação das Escolas Particulares de Valparaíso de Goiás – AESP;*
- *1 (um) membro eleito entre os pais de alunos;*
- *1 (um) membro eleito pelo movimento comunitário ou associação comunitária;*
- *1 (um) membro, representante do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Goiás – SINTEGO;*
- *1 (um) membro, representante das entidades estudantis, de nível superior, por elas indicado.*

## **2.6.2 Da Estrutura Organizacional**

A estrutura organizacional se estabelece do seguinte modo:

- *Diretoria Executiva – um Presidente, um Vice-Presidente e o Secretário,*
- *Câmara de Educação Básica - formada por quatro conselheiros,*
- *Câmara de Legislação e Normas - formada por quatro conselheiros.*

## **2.6.3 Das Atribuições**

As Câmaras emitem pareceres, resoluções e deliberam de comum acordo com o Conselho Pleno. No conselho de Valparaíso de Goiás, as deliberações da comissão são homologadas pelo Conselho Pleno, dentro do prazo de quinze dias.

### **São atribuições da Câmara de Educação Básica:**

- *Examinar problemas da Educação Básica Municipal e Educação Infantil da Rede Privada, oferecendo sugestões para suas soluções;*
- *Analisar e emitir parecer sobre os procedimentos e resultados dos processos*

*de avaliação da pedagogia;*

- Deliberar sobre as metodologias praticadas;*
- Assessorar e fiscalizar as instituições executoras, no âmbito do município, e*
- Normatizar sobre os processos de reavaliação de resultados e de acompanhamento da execução do Plano Plurianual do Sistema Municipal de Ensino.*

**São atribuições da Câmara de Legislação e Normas:**

- Examinar problemas da Educação Básica do Sistema Municipal, oferecendo sugestões para sua solução;*
- Analisar e emitir parecer sobre os procedimentos e resultados dos processos de avaliação da pedagogia da Educação Básica;*
- Deliberar sobre as metodologias praticadas;*
- Assessorar e fiscalizar as instituições executoras, no âmbito do município, e*
- Normatizar sobre os processos de reavaliação de resultados e de acompanhamento da execução do Plano Plurianual do Sistema Municipal de Ensino.*

**São atribuições do Conselho Pleno:**

- Manifestar-se, por ato propositivo subscrito, por no mínimo, dois conselheiros, via indicação, contendo sugestões justificadas de estudo sobre qualquer matéria de interesse deste Conselho;*
- Pronunciar-se, via emissão de parecer conclusivo, pelo qual o mesmo delibera normatizando sobre matérias de sua competência;*
- Aprovar resolução decorrente de parecer destinado a estabelecer normas que serão norteadoras do Sistema Municipal de Ensino.*

**2.6.4 Da Eleição do Presidente, Vice-Presidente e do Secretário do CME**

O Presidente do conselho é um conselheiro eleito pela maioria de seus pares por escrutínio secreto, por quórum não menor que dois terços do colegiado. Por ocasião da eleição do Presidente também são eleitos o Vice-Presidente e o Secretário, com quórum também de dois terços do colegiado. O mandato da Diretoria Executiva é de dois anos podendo ser reeleita.

### **2.6.5 Da dinâmica e organização das sessões plenárias**

O Conselho Pleno reúne-se ordinariamente duas vezes por mês e, extraordinariamente, sempre que convocado por seu Presidente ou em decorrência de requerimento assinado por 1/3 dos seus membros, com antecedência de dois dias úteis.

As sessões extraordinárias somente podem deliberar com a presença de dois terços dos seus membros em primeira convocação, e de um terço de seus membros em segunda convocação decorridos trinta minutos. O quórum mínimo para as reuniões plenárias ordinárias é de maioria simples. As reuniões ordinárias ocorrem no período que vai do mês de fevereiro até o mês de dezembro. Já as reuniões ordinárias do Conselho Pleno e das Câmaras são realizadas, conforme calendário aprovado no início do exercício, podendo ser alterado, excepcionalmente, com aprovação do plenário (Lei nº 317 de 2001).

### **Considerações Parciais**

Em meio a múltiplas determinações, a confluência de três acontecimentos sinalizou sentidos diversos para o termo *descentralização*, no caso de Valparaíso de Goiás. São eles: a) *emancipação* do município de Luziânia; b) a *descentralização de matrícula* para o município, estimulada pelo Fundef, posteriormente o Fundeb e; c) o *ordenamento jurídico nacional* entre 1988 e 2001 que preconizou a organização do sistema municipal de ensino de Valparaíso de Goiás e a forma de gestão implementada.

Esses três acontecimentos convergem para esta característica peculiar da emancipação. O município se viu diante da necessidade de aprender a assumir-se como ente federado e ao mesmo tempo organizar-se, com base novo ordenamento jurídico que estava surgindo. O município passa a tratar diretamente com a União, sem a mediação do Estado. Assim, com a Constituição Federal de 1988, além da possibilidade de descentralização da matrícula, ocorreu em Valparaíso de Goiás a reorganização do sistema educacional, por meio da criação do Conselho Municipal de Educação, do Sistema Municipal de Ensino e da aprovação do Plano Municipal de Educação.

Nesse contexto, a criação do Conselho Municipal de Educação e a instituição do Sistema Municipal de Ensino favorecem uma gestão democrática e, por conseguinte contribuir com a formulação de políticas públicas. Nesse sentido, em 2003, o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – (Pró-Conselho)

buscou orientar os conselheiros e gestores municipais de educação para que contribuíssem com o processo de formulação e acompanhamento das políticas públicas da educação municipal.

O MEC realizou, em parceria com a Uncme quatro encontros presenciais e semipresenciais de capacitação para os conselheiros municipais do estado de Goiás, no período de 2003 a 2008, com a participação de Valparaíso de Goiás. A Uncme-GO, em parceria com o Conselho Estadual de Educação e a Undime-GO, também promoveram outros encontros regionais e municipais para debater o conteúdo temático, proposto pela Programa.

Este capítulo contextualiza características gerais do sistema de educação do município de *Valparaíso de Goiás* que são conjugadas aos resultados dos dados empíricos. Nesse processo de construção, destacamos a relação entre a Secretaria Municipal de Educação e o Conselho Municipal de Educação na elaboração do plano municipal de educação.

Assim, analisamos como ocorreu o processo de descentralização via municipalização da educação e de que forma o Conselho Municipal de Educação atuou na elaboração e/ou na revisão do plano municipal de educação de Valparaíso de Goiás. Observamos, ainda, se na percepção dos conselheiros e gestores entrevistados, houve alteração na relação entre o município e o MEC. Consideramos além da legislação federal já contextualizada nos capítulos anteriores, a legislação municipal: Lei nº 317/2001 que criou o Conselho Municipal de Educação, Lei nº 353/2001 que instituiu o Sistema Municipal de Ensino e Lei nº 504/2004 que dispõe sobre o PME de Valparaíso de Goiás.

Foram realizadas o total de nove entrevistas semiestruturadas entre os meses de outubro e novembro de 2013, sendo sete com conselheiros, que atuam ou atuaram no conselho de educação do município de Valparaíso de Goiás, e dois gestores, da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Uncme, e do Ministério da Educação. O roteiro norteador das entrevistas encontra-se no *anexo 2*.

Neste capítulo ainda buscamos compreender o processo de descentralização acentuado no Brasil, na década de 1990 e dessa forma, fizemos um esforço para analisar a relação estabelecida entre os entes federados, bem como considerar as informações fornecidas e contextualizadas pelos sujeitos da pesquisa. Apontamos para alguns dos possíveis sentidos do termo descentralização, subjacentes aos documentos estudados, na lógica do governo federal e na perspectiva dos conselheiros e gestores entrevistados.

#### **Quadro 4 - Código dos conselheiros e gestores entrevistados**

<b>Conselheiro e Gestor – Código</b>	<b>Período de Mandato</b>	<b>Formação</b>	<b>Segmento que representa</b>
C1	2006 a 2012	Bacharel em Direito e Administração	(Escolas Particulares) - AESP
C2	2013 a 2014	Pedagogia	(Escolas Particulares) - AESP
C3	2006 a 2016	Língua Portuguesa e Filosofia	(Pais de alunos)

C4	2012 a 2014	Pedagogia	(SindsepVal)
C5	2006 a 2008	Pedagogia	(Diretor de Escola)
C6	2009 a 2011	Filosofia	(SindsepVal)
C7	2003 a 2008	Pedagogia	(Sintego)
G1		Língua Portuguesa e Filosofia	Uncme
G2		Mestrado em Educação	MEC

Fonte - Quadro elaborado pela autora - 2014

As categorias de análise escolhidas foram a *gestão*, *participação* e *descentralização* como forma de aproximar e apreender o objeto encrustado na realidade histórica e social. Assim analisamos as estratégias e as práticas vivenciadas, as convergências e contradições reveladas.

Após trabalho de transcrição das entrevistas e seleção de excertos do conteúdo das falas dos respondentes (conselheiros e gestores), procedemos a sua análise à luz da literatura científica e das questões teóricas que motivaram este estudo. Para tal, foi considerada a legislação que estruturou o sistema de educação de Valparaíso de Goiás.

Para elucidar e demonstrar o processo de descentralização, neste capítulo, introduzimos algumas tabelas, no entanto, foge aos nossos objetivos discuti-las plenamente, mas os dados indicam que o município teve que realizar modificações na gestão da educação pela atuação do CME de Valparaíso de Goiás e para atender às prerrogativas da legislação educacional da década de 1990.

### **3.1 – Características gerais do Sistema Municipal de Ensino de Valparaíso de Goiás**

Nesta seção, apresentamos algumas características gerais do SME de Valparaíso de Goiás relacionadas ao objeto de estudo. Três características do SME em Valparaíso de Goiás foram evidenciadas e serão aqui abordadas por sua importância na compreensão da gestão educacional, bem como na compreensão dos aspectos da descentralização do serviço educacional, da participação social e da atuação do CME na elaboração/revisão do Plano Municipal de Educação.

As três características são: o momento histórico de sua *emancipação* frente aos dilemas enfrentados na divisão da rede de ensino entre os dois municípios (Luziânia e Valparaíso de Goiás); a descentralização financeira que traz consequências para a gestão da educação e; a conjuntura de reordenamento jurídico da educação nacional, que influenciou o município na ocasião da sua constituição como nova unidade da federação.

Assim, em 15 de junho de 1995, pela lei estadual nº 12.667, criou-se o município de Valparaíso de Goiás, decorrente um movimento de desmembramento de Luziânia. O novo município herdou uma população com poucas escolas e distante da efetivação da educação como direito.

A emancipação impõe adequada e necessária implantação de seu sistema escolar, com a instituição de órgãos administrativos, normativos e de controle social para a gestão da educação municipal. A evolução da matrícula escolar assume características próprias, influenciadas por fatores internos e externos que vão definir os contornos do seu sistema municipal de ensino.

Em 2000, segundo dados do IBGE, a população de Valparaíso era de 94.856 habitantes e contava com uma matrícula municipal de 15.664 estudantes. Já em 2010 ela passou para 132.982 habitantes e uma matrícula municipal de 18.907 estudantes. De forma inversa, nesse período, a rede estadual de educação oscilou de 8.326 estudantes (2000) para 7.508 estudantes matriculados em 2010. Esses dados educacionais caracterizam um processo de descentralização dos serviços educacionais em Valparaíso de Goiás.

Acrescenta-se, ainda, o fato de tratar-se de uma cidade fronteira, onde convergem realidades socioeconômicas que tornam mais complexo o processo educacional. Entender a gestão da educação municipal, particularmente nos aspectos relativos à descentralização do ensino naquela cidade, implica destacar essas características social e econômica, decorrentes da sua localização geográfica, fator que incide de forma peculiar naquele sistema municipal de ensino e lhe confere contornos próprios.

A cidade está situada no território de Goiás, entretanto, parte da sua população trabalha na Capital Federal, assim há de se considerar a assimetria dessas duas realidades. Tal assimetria vai refletir na realidade tributária e fiscal, impactando na gestão do financiamento da educação. Em outras palavras, a sua população tem uma expectativa de qualidade de serviço educacional influenciada pela observação do que vem acontecendo em Brasília, e um financiamento da educação correspondente à realidade tributária e fiscal de Goiás. Segundo dados da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Goiás, para um PIB per capita de Goiás de R\$ 18.298,00 e de R\$ 8.500,25 de Valparaíso de Goiás, o Distrito Federal dispunha de R\$ 63.020,00 em 2011.

Também a renda per capita (2010) revela disparidades: R\$ 1.665,42 (DF) e R\$ 785,00 (GO) <sup>41</sup>.

Portanto, no tocante à gestão da educação municipal, a disponibilidade de financiamento da educação e as demandas educacionais da sua população vão, de alguma forma, influenciar as expectativas nesse contrastante contexto social. Em 2008, segundo o MEC, para um salário médio dos professores da educação básica praticado em Goiás de R\$ 1.364,00 o Distrito Federal pagava R\$ 3.360,00. Não foi por acaso que os entrevistados citaram a forte migração de professores municipais para os quadros permanentes do Governo do Distrito Federal ou para setores do Governo Federal. Pode-se apreender desse contexto um tipo de conflito local que perpassou o período estudado e que repercutiu num sentido peculiar no processo de descentralização.

Do ponto de vista da sua relação com a política nacional de educação, por sua emancipação recente, há características peculiares desse ambiente institucional. Erguem-se a estrutura e a organização da educação municipal, desde seu início, influenciadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 (LDB), pela Lei 9.424/96 (Fundef) e, a partir de 2001, pela Lei 10.172/2001 (PNE). Contexto esse que oferece uma oportunidade singular para a compreensão da gestão e sua articulação com as políticas de educação, estabelecidas pela União.

No que se refere à dimensão educacional, Valparaíso de Goiás caracteriza-se como gestão pública descentralizada da educação infantil e do ensino fundamental (séries iniciais universalmente descentralizadas e séries finais majoritariamente descentralizadas). Isso porque, em 2013, a matrícula das redes públicas e privada de ensino em Valparaíso de Goiás foi de 6.193 crianças na educação infantil, sendo 1.994 (creche) e 4.199 (pré-escolar). Da matrícula total em creche, 1.696 delas ocorreram na rede pública municipal e 298 na rede privada. Na pré-escola, a matrícula da rede municipal foi de 5.038, enquanto 1.161 crianças foram matriculadas na rede privada de ensino. Não houve registro de matrícula de educação infantil na rede estadual em 2013.

**Tabela 3 - Número de Alunos Matriculados – Valparaíso de Goiás**

Município	Dependência	Matrícula Inicial									
		Ed. Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Profissional (Nível Técnico)	EJA (Presencial)		EJA (Semipresencial)	
		Creche	Pré-Escola	1ª a 4ª Série e	5ª a 8ª Série e			Fundamenta I <sup>1</sup>	Médio <sup>2</sup>	Fundamental	Médio

<sup>41</sup> Secretaria de Planejamento de Goiás. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – IMB. Produto Interno Bruto dos Municípios do estado de Goiás, 2011. Disponível em: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepim/pub/pib/pibmun2011/pibmun2011.pdf>>.

				Anos Iniciais	Anos Finais						
VALPARAISO DE GOIAS	Estadual	0	0	0	2584	4500	0	82	628		0
	Municipal	1696	3038	9701	5038	0	0	1478	0	5	0
	Privada	298	1161	3208	2123	972	592	0	0	0	0
	<b>Total</b>	<b>1994</b>	<b>4199</b>	<b>12909</b>	<b>9745</b>	<b>5472</b>	<b>592</b>	<b>1560</b>	<b>628</b>	<b>5</b>	<b>0</b>

Fonte: Censo Escolar da Educação Básica – 2013

1- Não estão incluídos alunos da Educação de Jovens e Adultos Semipresencial

2- Inclui os alunos da Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional

Com relação ao ensino fundamental, também não houve registros de matrícula na rede estadual de estudantes da 1ª a 4ª série / anos iniciais em 2013. Os números da rede municipal com a rede privada apresentaram 12.909 matrículas, 9.701 na rede municipal. Isto é, foi totalmente municipalizado o atendimento educacional na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental em Valparaíso de Goiás.

No que concerne aos dados da 5ª a 8ª séries e anos finais do ensino fundamental, o comportamento da matrícula revela uma expressiva participação da rede municipal em relação às demais redes de ensino. Dos 9.745 estudantes atendidos no município, 5.038 ocorreram na rede pública municipal e 2.123 na rede privada de ensino. Já no ensino médio a matrícula ficou concentrada na rede estadual (4.500) e uma pequena proporção na rede privada (972).

O corpo docente assume essa característica do atendimento educacional concentrado na educação básica. O Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, da Educação Básica alterado pela Lei municipal complementar nº 078 de 25 de fevereiro de 2014, estabelece uma remuneração para o exercício de 40 horas semanais na ordem de R\$ 2.381,36 para os professores que possuem formação em nível superior, incluídos nessa categoria os demais profissionais do magistério. Segundo dados do Sindicato dos Professores das Escolas Particulares – SinPro/GO, a iniciativa privada oferece uma remuneração no valor de 835,80 para 20h e de R\$ 1.671,60 para 40h.

No que se refere à gestão dos recursos financeiros destinados à educação, foi instituído um Fundo municipal para a gestão, controle e prestação de contas da movimentação dos recursos que são repassados ao município pelo Fundef. O fundo foi criado por meio da Lei Municipal nº 308 de 09 de maio de 2001, e tem como gestor o titular da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto e Lazer.

A contabilidade do Fundo possui natureza autônoma e dotação orçamentária própria. A Lei nº 308 é complementada pela Lei nº 313 de 19 de julho de 2001, que acrescentou na estrutura administrativa da prefeitura, um setor encarregado de gerir e movimentar o Fundeb. Os demais recursos, provenientes da arrecadação de impostos

e transferências que não compõem o Fundeb, seguem sendo geridos pela prefeitura, o que contraria o prescrito pela LDB (art. 69) quando estabelece que a gestão dos recursos financeiros educacionais deve ser exercida pelo órgão de educação.

Neste capítulo, tentaremos responder às questões específicas a partir das falas dos conselheiros e gestores entrevistados e considerando a literatura científica pertinente à temática estudada. As questões são: como a Constituição Federal de 1988, a Lei 10.172/2001 e a Lei 9.394/96 influenciaram a gestão da educação municipal? Como e de que forma ocorreu o processo de descentralização via municipalização da educação em Valparaíso de Goiás? Como o Conselho Municipal de Educação atua/atuou na elaboração e/ou na revisão do plano municipal de educação de Valparaíso de Goiás? Na percepção dos gestores e conselheiros, houve alteração na relação entre o Município e o MEC, após o Pró-Conselho, 2003? É o que veremos a seguir.

### **3.2 – Elaboração e revisão do PME: o papel do gestores e conselheiros**

No que se refere às mudanças educacionais ocorridas em Valparaíso de Goiás, parte dos respondentes assinalam vestígios de significativas rupturas na gestão da educação em relação à condição anterior, antes da emancipação. A separação ofereceu a oportunidade de romper com velhas práticas clientelistas de Luziânia, embora ainda haja resquícios do passado que vem sendo enfrentados pela gestão e pela população.

C3: O Município quando se emancipou, em 1995, ainda tinha alguns ‘ranços’ da época da ligação à Luziânia, e o ranço maior era em relação à Educação. A Educação era toda controlada pelo executivo, pelo gestor do executivo, no caso o Prefeito. Mas o tempo foi passando, e a população vai pressionando e, há cerca de sete anos, a Secretaria de Educação buscou essa emancipação com relação ao Executivo. Emancipação, no sentido de controlar os recursos da Educação, então eu acho que já foi um grande avanço, embora Secretário de Educação seja um cargo de Governo, possui aí essa descentralização financeira. Então os recursos da Educação são geridos por conta própria, e quem responde por esses recursos é o Secretário de Educação.

Essa herança clientelista está na base do desenvolvimento da educação brasileira, marcada pela descontinuidade das políticas e por insuficiência de planejamento sistemático de longo prazo, fato que reflete a lógica patrimonial do país. Na maioria dos casos, traduz-se na adoção de programas, projetos e ações, orientados por prioridades e estratégias, nem sempre articuladas a um macroplanejamento ou a um planejamento sistêmico (DOURADO, 2011).

Outro conteúdo abordado pelos respondentes articula-se com o contexto da política nacional de educação e com o federalismo por cooperação. As falas dos conselheiros e gestores demonstram a compreensão de que a elaboração do plano municipal de educação é da iniciativa local; entretanto, por ser um plano de Estado, observa o modelo federativo brasileiro. Isto é, ele depende das diretrizes nacionais para assegurar o princípio da unidade nacional.

O município é um ente jurídico da federação. As leis municipais também, aprovadas no âmbito das suas competências e prerrogativas, definem uma política de Estado. A República Federativa do Brasil é um modelo complexo de autonomia com cooperação; desse modo, a autonomia da unidade federada não significa soberania, isto considerando o federalismo por cooperação. A unidade federada local ordena-se pelas diretrizes nacionais e toma as iniciativas locais de legislar dentro de suas competências e prerrogativas (CURY, 2010).

O PME é uma lei municipal, portanto, juridicamente um ordenamento do Estado. Quando a lei é construída com a participação da sociedade civil, ela tem legitimidade social. Uma lei sem organicidade revela que estamos distantes do Estado Democrático de Direito. Assim, conforme prescreve a Constituição Federal/1988, Art. 214:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009\)](#)

Para os gestores e conselheiros, a relação entre os entes federados, União, Estados e Municípios, e as entidades locais, Conselho Municipal e Secretaria Municipal de Educação ocorre de forma institucional horizontal, sem subordinação, mas com interdependência federativa. Os dados coletados revelam também que a participação dos conselheiros e gestores, a horizontalidade dos debates e deliberação entre os representantes do governo e da sociedade civil no âmbito do CME contribuem para organizar as decisões, bem como para a definição de gestão municipal.

Gestor 1: O Pró-Conselho trouxe uma reflexão sobre a autonomia dos entes Federados, entes estaduais e dos entes municipais. A partir dessa percepção, o município conseguiu compreender onde é que se encaixaria, na verdade.

Percebemos que, a partir do contato com o Programa, é que o Município tem a sua organização própria, mas que precisa seguir uma diretriz Nacional que é diretriz do Plano Nacional. O caderno do Pró-Conselho reforçando bastante a ideia de colaboração, tanto horizontal: Secretaria Municipal e Conselho Municipal, quanto em sentido vertical, não o sentido hierárquico, mas vertical no sentido de outros entes Federados, como os Estados e a União.

Gestor 2: O CME é um órgão colegiado e participa da coordenação do processo de planejamento da educação municipal. O CME faz parte do sistema de ensino municipal, estabelecendo de forma democrática normas complementares para a gestão educacional, na forma da lei. A participação plural da sociedade local e a horizontalidade das relações de debate e deliberação entre os representantes do governo e sociedade civil, no CME, permite organicidade nas decisões e na forma de gestão estabelecida. A ação participativa qualifica as decisões com impacto no resultado da gestão da educação municipal. Com o incentivo ao regime de colaboração, o Programa favoreceu ações mais articuladas entre os sistemas de ensino.

Corroborando a questão anterior, os depoimentos a seguir trazem determinada avaliação sobre atitudes apáticas de municípios que ficam esperando comando dos Estados, e não assumem a condição de entes federados em condição de igualdade. Para eles, os Estados não elaboram seus planos de educação e os municípios espelham-se neles. Assim duas variáveis impactam diretamente a gestão municipal na elaboração do PME: a atitude passiva e subordinada de alguns municípios e a indefinição da União quando não aprova o Plano Nacional de Educação<sup>42</sup>.

C3: Olha, por não haver uma normatização Federal clara sobre o assunto, a não ser na LDB quando fala, no artigo 9º, que a União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborarão o Plano Nacional de Educação. Ora, o artigo 9º é de competência exclusiva da União. Então é como se os Municípios esperassem que a União se mobilizasse para que, em consequência disso, eles pudessem se organizar. É claro que, de acordo com essa evolução, essas discussões foram bastante evidenciadas nas Conferências de Educação. Tanto na Conferência de 2010 e a que está ainda em pleno vigor. Os Municípios perceberam que podem deixar a função de passivos e assumirem a função de ativos nesse processo. Então, primeiro ponto: O que emperra? Os Municípios não sabem de onde partir, eles não sabem. Eles precisam desse auxílio, embora o Ministério da Educação tenha, e eu vejo isso como positivo, tenha organizado o Pró-Conselho, para instruir os Conselhos de Educação e o

---

<sup>42</sup> O texto do Projeto de Lei n.º 8.035/2010, que versa sobre o Plano Nacional de Educação - PNE, foi submetido pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem n.º 701/2010, apresentada em 20/12/2010, acompanhado pela Exposição de Motivos n.º 33/2010. O PL n.º 8.035/2010 foi designado para Comissão Especial, destinada a proferir parecer. Depois de receber 2.915 emendas, maior número de emendas recebido até hoje, na Câmara, para um projeto, foi aprovado em 2012, e encaminhado ao Senado Federal com a denominação de Projeto de Lei Complementar n.º 103 – (PLC-103/2012). Após 3 anos e 5 meses de audiências e tramitações nas comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o PNE foi aprovado pela Câmara dos Deputados, em 03 de junho e remetido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, por meio da Mensagem n.º 17/14, em 05 de junho de 2014 à sanção da Presidenta Dilma Rousseff. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao>>. Acesso à Versão original do PL-<8035/10: [http://www.pne.ufpr.br/wp-content/uploads/2011/05/PL-8035\\_2010.doc](http://www.pne.ufpr.br/wp-content/uploads/2011/05/PL-8035_2010.doc)>.

PRADIME, que é para instruir o Secretário de Educação. A partir desses Programas, acredito que os conselhos tenham substratos para poder dar o pontapé inicial na construção dos seus Planos. O Segundo é que eles miram muito os Estados, e os Estados geralmente não organizam os seus Planos. Então se você for analisar, se fizer uma pesquisa, poucos Estados da Federação têm Plano ativo de Educação. Aí como os Estados não têm, os Municípios se acham no direito também de não ter. O Município que não tem Sistema, ele passa a depender do Estado, então ele pode se emancipar, nessa relação de construção do Plano de Educação.

A fala do conselheiro induz à importância de que o movimento de conceber a gestão educacional, seja pela União, Estado ou município é o momento de decidir o caminho a percorrer, que pode ser na direção de uma perspectiva emancipadora, que, além de política, inclui a concepção de governo, de sociedade que se pretende construir, ou a gestão pode limitar-se simplesmente a formular instrumentos técnicos e burocráticos que organizam as informações orçamentárias e fixam as metas para a consecução de prioridades da base econômica (FONSECA, 2013).

O Documento-Final da Conae/2010 registra que: “No cenário educacional brasileiro, marcado pela edição de planos e projetos educacionais, torna-se necessário empreender ações articuladas entre a proposição e a materialização de políticas, bem como ações de planejamento sistemático”. Assim, o documento sinaliza a necessidade de acompanhamento permanente do PNE com vistas a “ajustar suas metas e diretrizes às novas necessidades da sociedade brasileira” (DOCUMENTO-FINAL CONAE-MEC, 2010, p. 13).

Diante da necessidade de elaboração ou revisão dos planos municipais com a Conae/2010 e o Projeto de Lei Complementar nº 103/2012, que versa sobre o Plano Nacional de Educação, as entidades municipais e da sociedade estão problematizando este tema e trazendo-o para o debate. Evidencia-se na pesquisa que além do município estudado, outros municípios do Estado de Goiás, citados pelos entrevistados, assumiram a condição emancipadora em relação à elaboração/revisão do Plano Municipal de Educação, entre eles Formosa e Rialma. Ouçam o gestor 1:

Gestor 1: Os Entes Municipais miram muito o Estado, e o Estado geralmente não organiza Plano. Aí, a partir desse movimento de Conferência, de CONAE e de UNDIME, os Municípios se apoderaram e começaram a organizar o Plano, como é o caso de Rialma. Rialma fez um evento brilhante, inclusive nós participamos como palestrantes no primeiro evento, do suplanto de Educação. Inclusive, a sociedade ficou perplexa, achando que era uma artimanha do Governo, e foi interessante essa discussão. A Secretária teve que se explicar bastante. E depois eles perceberam que era uma iniciativa interessante, que era de mobilizar, fazer com que estudassem e votassem propostas para organizar as metas e as estratégias do Plano. Rialma é um grande exemplo nesse sentido. Formosa é outro exemplo, embora Formosa tenha contratado um Grupo. Teve Conferência com Participação de mil pessoas, então, foi bem expressiva a organização do Plano, inclusive a gente chama Formosa para fazer algumas

falas, para orientar os outros Municípios. Agora, a Uncme trabalha no sentido de fazer com que o Município se emancipe e tome a iniciativa nesse processo; inclusive, a gente vai fazer falas isoladas. Então, há Município que chama a gente para fazer uma fala com Conselho, Secretaria - Ministério Público que é pra eles começarem a se envolver no Processo e tomar a iniciativa de elaborar o Plano. Agora, nem sempre, pela rotatividade, as coisas fluem.

Em 2001, o município de Valparaíso de Goiás, com apenas seis anos de existência, sua gestão no âmbito educacional passou a receber influência da Lei nº 10.172/2001 – PNE, por esta determinar a elaboração de planos decenais estaduais e municipais correspondentes. Tal demanda, com força de lei, redimensionou a prática da secretaria municipal de educação que, de alguma forma, já concebia formas de gestão educacional.

Ao analisar a Lei nº 504 de 29 de julho de 2004, que versa sobre o Plano Decenal de Educação do município de Valparaíso de Goiás, observa-se que esta dispõe sobre a concepção participativa e de colaboração com o CME no seu processo de elaboração:

O Plano foi desenvolvido com os pressupostos que foram surgindo na rede de ensino, nos segmentos sociais, com ações centralizadas no âmbito da Secretaria de Educação, e colaboração do Conselho Municipal de Educação, onde a inclusão do ser tornou-se prioridade, não só no que diz respeito à aprendizagem do conteúdo, como também a participação e socialização do aluno, valorizando suas competências gerando um fator de integração total no seio escolar, vivenciando a comunidade e interagindo com ela. (Lei nº 504/2004, p. 6).

Perguntamos aos conselheiros e gestores como eles participaram do processo de elaboração do Plano Municipal de Educação, obtivemos as seguintes respostas:

C-1: Dessa situação, quando eu estava no conselho, eu, eu não me recordo da discussão do Plano Municipal de Educação, porque eu acredito que foi elaborado via Secretaria e, num primeiro momento, que eu saiba, a “coisa” não chegou ao Conselho Municipal de Educação, eu não me recordo, sabe da gente lá debatendo se realmente elaborou, se foi feita uma coisa construída, discutida, entendeu? Eu não me recordo. Com toda a sinceridade, eu não me recordo da gente lá discutindo o Plano Municipal de Educação.

C-2: Não tenho conhecimento, talvez até por representar as Escolas Particulares, nós temos certa distância das Escolas Públicas e da Secretaria, e é um fato interessante porque eu sempre chego até a falar já há algum tempo para o Secretário de Educação do Município que as Escolas Privadas deveriam ser inseridas nesse processo.

C-3: Começamos a buscar uma organização para fazer é... a mobilização para o nosso próximo Plano, desde 2011. A partir de 2011, nós estabelecemos uma rotina de uma Conferência por ano, já para consultar a sociedade, já para consultar a visão da Sociedade para que todos pudessem se inteirar desse processo de constituição do Plano e/ou adequação em relação ao Plano Nacional. Nós precisaríamos fazer uma adequação, nós precisaríamos adequar ao Plano Nacional e para isso nós precisamos de mobilização, então essa mobilização prévia é bastante importante pra que a sociedade possa se apoderar dos assuntos discutidos em nível Nacional, e dos assuntos concernentes aos

interesses municipais, para que aí possamos ter uma participação ativa e plena dos munícipes pra organização da Educação. Então para isso, o conselho tomou a iniciativa, até porque nós da Uncme entendemos que é competência do Conselho fazer essa mobilização, porque já faz parte do seu atributo mobilizar, e em parceria com a Secretaria, até porque é interessante. Nós temos um órgão de Governo que é a Secretaria e temos um órgão do Estado, que é o Conselho. Enquanto órgão de Estado, o conselho é aquele que ouve a Sociedade e fala ao Governo, então é importante que esses dois órgãos, estejam em parceria para que o Sistema possa andar com equilíbrio. Porque se um órgão tender a buscar, para chamar para si as realidades, eu acho que o Sistema perde.

C-5: Eu acredito que tenha sido a Secretaria, naquela ocasião. A Secretaria ela provoca, ela prepara a documentação, encaminha ao Conselho para análise, o Conselho analisa se achar alguma coisa que esteja errada, faz a devolutiva, corrige-se, volta para o Conselho, analisa novamente e se tiver ok, aprova e aí baixa a resolução deliberando no seu devido tempo.

C-6: Até então, era muito distante essa relação, parecia algo muito separado. Ou vinha da Secretaria já pronto para o Conselho, e aí o Conselho tinha que apreciar e aprovar, ou então era ao contrário. O Conselho que enviava, pelo menos no período em que eu estava, não houve essa junção de sentarem, tanto a Secretaria de Educação como o Conselho, para pensar algo coeso e que iria ser distribuído, para a rede todinha, não havia esse casamento, digamos. Então era algo muito distante, o Conselho pensava para um lado e a Secretaria de Educação pensava para o outro. Depois as coisas foram melhorando e aí tanto o Conselho de Educação como a Secretaria de Educação começaram a entrar em consenso e a falar a mesma língua. Eu percebi isso, porque quando eu cheguei o Plano já estava pronto e aí já estava em execução. Eu acredito que tenha sido pela Secretaria de Educação e reformulado pelo Conselho. Eu não tenho propriedade para falar porque quando eu cheguei já estava implantado.

C-7: Eu assumi a Secretaria tem duas semanas, então nós estamos “tomando pé” da situação, mas sim, a relação com o Conselho sempre foi de parceria, entendendo as atribuições de cada um, mas dando liberdade pra que cada um possa atuar. E um contribuindo com o trabalho do outro.

A fala dos entrevistados revelou que contraditoriamente ao disposto na Lei nº 504/2004 que versa sobre o PME, os conselheiros manifestaram certo distanciamento do processo de elaboração do plano municipal de educação e conhecem de forma insuficiente a história da relação institucional entre a secretaria e o conselho durante esse processo.

A relação entre instituições públicas e privadas de ensino na elaboração do Plano de Educação, a exemplo das disputas em âmbito nacional, tem seus embates e dilemas quando se considera a necessidade de sua inclusão. A Lei nº 9.394/96, Art. 18 prescreve que as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada integram os sistemas municipais de ensino e nessa perspectiva, o PME.

O PME, por ser um plano abrangente, inclui todas as redes de ensino e contempla todos os níveis, etapas e modalidades ofertadas, portanto a participação da população torna-se fundamental. Um dos conselheiros sinalizou, entretanto, certo distanciamento entre escolas públicas e escolas particulares e, destas, com a

Secretaria de Educação. O conselheiro revelou que as escolas particulares estão isoladas e reivindicam que sejam incluídas nesse processo de discussão e de participação com a esfera pública, existindo nesta relação um desafio a ser superado.

Para os conselheiros e gestores, torna-se fundamental que eles se apoderem e tomem conhecimento da legislação educacional que subsidia a elaboração do PME, como a Constituição Federal, o Plano Nacional de Educação; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/96; o Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei Nº 8.069/1990; a Lei do Fundeb. Nesse contexto, é possível que os conselheiros e gestores possam conceber uma gestão que evidencie a relação participativa e cooperativa entre gestores, equipes técnicas, coordenação pedagógica e professores na definição e elaboração/revisão do PME.

Dessa forma, as falas dos respondentes consubstanciam o fato que o Plano Municipal de Educação pode constituir-se e traduzir-se em instrumento norteador da política educacional do município e de sua relação com as políticas estaduais e nacionais, desde que se considere a participação da comunidade educacional no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação.

O município aprovou em Lei o seu Plano Municipal de Educação e ela está em vigência. A fundamentação legal desse plano foi a Lei nº 10.172/2001 (PNE 2001-2010). Diante do processo de tramitação do PL nº 8.035/2010 e a necessidade de elaboração do próximo Plano Municipal de Educação de Valparaíso, a fala dos conselheiros e gestores destaca alguns aprofundamentos sobre a necessidade de melhorar a forma de participação no processo de elaboração do PME, bem como as possibilidades, limites, e contradições desse instrumento normativo.

### **3.3 – A participação dos conselheiros no processo de elaboração/revisão do Plano Municipal de Educação**

No município, desde o período de sua emancipação, estiveram presentes a busca e o esforço para implementar a gestão educacional, de forma participativa, seja por meio da atuação do sindicato municipal, da criação e atuação dos órgãos colegiados (Fundef e CME), da criação do sistema municipal de ensino ou pelo esforço de atuação dos conselheiros e gestores locais.

Uma das possibilidades de modificar e ampliar a institucionalidade do Poder Público está associada às lutas oriundas das relações conflituosas em sociedade. De acordo com Cunill Grau (1998), essa ampliação da esfera pública pressiona a sociedade no sentido de obter maior influência sobre o Estado, bem como a limitação

deste, considerando que a autonomia social pressupõe não só transcender as assimetrias na representação social, mas também modificar as relações em favor de maior auto-organização social.

É nesse contexto que a participação social, como espaço e mecanismo de construção da cidadania, pode assumir dois aspectos diferenciados: um que põe a sociedade em contato com o Estado, e o outro que propicia seu próprio fortalecimento e desenvolvimento. Nessa direção, a participação social pode ampliar a qualidade da gestão da educação, e possíveis caminhos podem ser desvendados, contribuindo com a luta política da sociedade. A Constituição Federal de 1988 representou um dos marcos legais que assegurou a participação da sociedade civil. A esse respeito Ferreira (2013) manifesta que:

a organização estatal brasileira sofreu forte impulso descentralizador, sendo transferidas responsabilidades aos municípios, quanto à formulação e à implementação de políticas públicas. A autonomia política e administrativa alcançada pelos municípios trouxe maior complexidade à relação entre os entes federativos, que passa a se apresentar na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, ramificados horizontal, vertical e setorialmente em cada nível de governo. Muitas vezes, a competição se instaura, em outras, a cooperação, no relacionamento dos entes federativos (FERREIRA, 2013, p. 71).

No que concerne à participação, alguns dos conselheiros municipais de educação revelam pouca participação do CME na elaboração e/ou revisão do Plano Municipal de Educação de Valparaíso de Goiás.

C-1: Não. Não. A questão do Conselho Municipal de Educação, eu não me recordo em momento algum da gente, enquanto conselheiro e o próprio Conselho, participar dessa discussão do Município, eu não me recordo, não sei como é que foi feito.

C-2: Que eu tenha conhecimento, existe assessoria da Secretaria de Educação para elaborar o plano. Eu não tenho como te responder exatamente como funciona, por não ter sido convidado a participar em nenhum momento.

C-3: Não, não participei. E foi um plano de gaveta, na verdade, foi uma assessoria que foi contratada pelo Município, o Município pagou por esse plano, esse plano foi apresentado pelo Executivo à Câmara. O Executivo tinha a maioria como sempre tem na Câmara, e acabou sendo aprovado, mas foi guardado logo após a aprovação, então quase ninguém aqui sabe. Se você for à Secretaria hoje, ninguém vai saber desse plano. Se você tivesse ido à Secretaria há dois anos, ninguém saberia. E se você tivesse ido à Secretaria há quatro anos, ninguém saberia também, então é um Plano extremamente de gaveta, sem menor participação social.

C-5: Como eu te falei, eu estava de atestado na ocasião. Aqui dentro da Educação, nós tivemos reuniões, a Secretaria promoveu reuniões para os diretores de escolas de unidade e diretores de divisão, onde nós elaboramos metas a serem cumpridas e que seriam elencadas dentro do PME.

Parte dos respondentes manifesta um conhecimento superficial sobre o processo de elaboração do PME, conforme revelam as respostas selecionadas. Outros manifestaram ter consciência de que o plano foi uma elaboração formal para atender ao previsto nas diretrizes e legislação educacionais. Na fala de um dos conselheiros, foi uma elaboração, *de gaveta*. Outro assinalou que, ao ser elaborado, o plano propunha contemplar o segmento que representava; entretanto, declara não ter participado dos desdobramentos que ocorreram no período de implementação do PME.

O entrevistado C-3 de forma muito enfática manifesta: *“Não, não participei. E foi um plano de gaveta, na verdade, foi uma assessoria que foi contratada pelo Município, o Município pagou por esse plano”*. Este pronunciamento demonstra que a Secretaria contratou assessoria para elaborar o PME e evidencia ausência de participação dos conselheiros no processo de elaboração do Plano.

Em relação ao processo de revisão da nova Lei, um dos conselheiros afirma que o CME organiza e estabelece mecanismos de participação social, como conferências e audiências, visando mobilizar a sociedade para que, assim, todos “se apoderem dos assuntos discutidos em nível nacional, e dos assuntos concernentes aos interesses do município, para que aí possam ter uma participação ativa e plena dos munícipes para organização da educação”. No entanto, outra conselheira entrevistada, afirmou que até o momento não foi informada sobre a revisão do PME.

C-3: Para o nosso próximo Plano, começamos a buscar uma organização para fazer a mobilização. Desde 2011, nós estabelecemos uma rotina de realizar uma conferência por ano, já para consultar a visão da Sociedade para que todos pudessem se inteirar desse processo de constituição do Plano e/ou adequação em relação ao Plano Nacional. Se o Plano Nacional até lá tiver sido aprovado. Nós precisaríamos fazer uma adequação, nós precisaríamos adequar ao Plano Nacional e para isso nós precisamos de mobilização; então, essa mobilização prévia é bastante importante pra que a sociedade possa se apoderar dos assuntos discutidos em nível nacional, e dos assuntos concernentes aos interesses municipais, para que aí possamos ter uma participação ativa e plena dos munícipes para organização da educação.

C-4: Nós já estamos em outubro de 2013 e até agora eles não mencionaram nada sobre a revisão do Plano para o ano que vem.

Depreende-se, a partir das falas, que as informações sobre o processo de revisão do PME podem estar centralizadas ou são conduzidas por parte dos conselheiros do colegiado, uma vez que há conselheiros que ainda não têm conhecimento sobre a revisão do PME a ser implementado a partir de agosto de 2014. A centralização ou descentralização não ocorre apenas entre o MEC e os entes federados, mas também ocorre no mesmo ente (o município), entre as diferentes entidades e entre os diferentes atores locais.

Em outro estudo acadêmico desenvolvido no estado de Goiás, Magalhães (2011) analisa o processo de construção da *autonomia* do conselho municipal de educação de Anápolis-GO. Os conselheiros lutam e, junto com a sociedade civil, desenvolvem ações para ocupar espaços de participação nas políticas públicas educacionais para o município. O estudo concluiu que o CME de Anápolis constitui-se em 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. O objetivo daquele CME é transformar as necessidades educacionais em objeto de políticas públicas local.

Conforme evidencia a fala de um dos conselheiros do CME de Valparaíso de Goiás, percebe-se que houve certo amadurecimento do conselho, maior descentralização de poder para esse órgão. Mesmo com os conselheiros indicados pelo Poder Executivo, por mais que estejam sendo levados a aprovar ou a votar naquilo que o governo determina, ampliou-se o espaço e a participação no âmbito do CME, parece que houve um maior questionamento.

C-6: Então, quando eu cheguei o Plano já estava em andamento, já tinha sido elaborado. Eu participei sim de alguns debates para reformulação, mas não foi algo muito latente, de grande discussão não. Como eu estou distante, esse tempo, eu não sei como está essa revisão hoje, como está sendo essa relação com a Secretaria de Educação e o Conselho Municipal de Educação. Mas eu acredito que esteja uma relação mais estreita, e que eles estão sentando mais, estão conversando mais, estão participando mais, isso é o que eu percebo de fora.

Dessa forma, o PME como processo de construção e de implementação do Sistema de Ensino (SME) define as políticas e diretrizes, bem como estabelece os objetivos e metas educacionais do município para um período de dez anos. Essa construção pode transformar-se em processo de formação, de aprendizagem sobre a realidade educacional. Nessa direção, Benevides (1994) ressalta que a participação social pode levar ao exercício da cidadania ativa e ao fortalecimento político das classes sociais da população, ou pode ficar apenas com alguns que contratam assessorias.

De acordo com Gohn (2011) e Magalhães (2011), o processo de redemocratização traz novas vozes, antes ignoradas, com o fortalecimento dos movimentos sociais e com a participação dos conselhos de educação. São sujeitos políticos que lutam, num País sem tradição democrática, e que passaram a reivindicar espaços de participação social. Dessa

forma, a concepção de gestão para consolidar uma perspectiva de Estado Democrático de Direito passou a demandar uma estrutura descentralizada e participativa.

Ainda contextualizando a cultura de participação social no âmbito educacional brasileiro, o trabalho acadêmico de Chazanas (2011) traz a reflexão sobre o tema da participação na escola, considerando a participação social como um dos elementos estruturantes da gestão democrática. O trabalho concluiu que o exercício da participação deve ser aprendido tanto pelas famílias, quanto pelas equipes gestoras, sendo necessária, portanto, uma estratégia que fortaleça essas famílias para buscar as mudanças e reestruturações que tornem a escola um espaço de construção democrática.

No caso de Valparaíso de Goiás, um dos conselheiros relata que possível assessoria foi contratada para elaboração do plano, e que não houve participação do conselho para a construção da proposta. No entanto, uma das falas dos conselheiros indica certa aproximação entre os órgãos municipais (Secretaria e Conselho) na busca pela revisão do Plano Municipal de Educação, a vigorar a partir de agosto de 2014.

C-6: Hoje eu vejo que o Conselho está mais maduro. Há um crescimento, houve um crescimento, uma descentralização. Mas eu percebo que mesmo as pessoas que foram indicadas pelo Governo estão tendo mais consciência, por mais que estejam sendo induzidas a aprovar ou a votar no que o Governo quer, mas pelo menos questionam mais, e eu acredito que, agora, nós temos uma base maior para reformular o PME.

A sociedade brasileira herdou do período autoritário, o que não foi diferente no contexto do município de Valparaíso de Goiás, crescimento econômico subalterno ao capitalismo internacional e com exclusão social. Uma gestão descentralizada sinaliza para uma estratégia de fortalecimento do poder local e da participação. Nessa perspectiva, “a participação popular ergue uma nova perspectiva de política pública em confronto com a tradição do caciquismo local e com o centralismo burocrático imposto pelos grandes grupos econômicos e políticos nacionais”. (DOWBOR, 1994, p. 81).

Apesar de os depoimentos demonstrarem que os conselheiros não participaram ou não tomaram conhecimento do processo de construção do PME, e ainda de ter sido contratada assessoria para sua elaboração, a mobilização social iniciada pelo CME para que a cidade debata a *revisão* do PME para o próximo decênio (2014-2023), o seu engajamento no debate local dos temas da conferência nacional de educação, a realização de conferências municipais anuais preparatórias, o engajamento e compromisso do sindicato municipal, as demandas da rede particular de ensino, em

especial, nesse processo, evidenciam condições potenciais para *revisão* do PME de Valparaíso de Goiás, considerando a participação da sociedade.

### **3.4 – A Função do CME na perspectiva dos conselheiros e gestores**

A partir da experiência e da prática vivenciada pelos conselheiros e gestores, indagamos sobre o seu entendimento acerca da função do Conselho Municipal de Educação. Nesse sentido, a experiência municipal com a organização de órgãos colegiados de gestão participativa é anterior à própria criação do Conselho Municipal de Educação.

Organizada a partir de 1995, a educação municipal em Valparaíso de Goiás ingressou na era da descentralização com os estímulos do Fundef. A equalização, em âmbito estadual, marcou esse período, sobretudo, na redistribuição da receita dos principais impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e obrigatoriedade na instituição de órgão colegiado de controle social - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef.

Integrados por representantes do Poder Executivo e da sociedade, o Conselho do Fundef teve a atribuição de proceder ao acompanhamento da aplicação dos recursos recebidos à conta do Fundo. Estudos realizados em 2010 revelam que a dinâmica do Conselho do Fundef em Valparaíso de Goiás permitiu institucionalizar formas democráticas, tanto em relação ao processo de escolha dos membros do Conselho, quanto aos procedimentos para tomada de decisões entre os conselheiros. Dentre eles, o critério eletivo para escolha de seus membros pela comunidade, realidade que só foi possível no início do segundo mandato, em 2000, a partir de um trabalho feito entre os professores, liderados pelo Sindicato. “A luta pela garantia do processo democrático mostrou que foi possível mudar as regras do jogo e reverter um quadro de centralismo em que prevaleciam as relações autoritárias. ” (BARBOSA, 2010, p. 10).

O Sindicato dos Professores do Município de Valparaíso de Goiás – Sindsepemval – tem atuação expressiva e uma força política evidenciada nas disputas educacionais. Conflitos na gestão da educação municipal – educação pública versus educação privada e sociedade civil versus governo municipal -, percebidos tanto na relação entre CME e a Secretaria de Educação, quanto nas relações internas entre os membros do próprio órgão colegiado, têm origem nos acontecimentos históricos do município. Tais aspectos observados revelam a presença de relações democráticas efetivadas em Valparaíso de Goiás.

C-1: uma questão que gerou uma polêmica também foi a do piso salarial. A gente cumpre praticamente todas as escolas têm o dissídio trabalhista do Sindicato dos Professores e eles enviam ali o acordo do dissídio, e a gente implementa, e aí vem um conselho novo querendo saber, querendo ver carteira, querendo ver toda a documentação. Isso foi parar até no Ministério Público e teve um entendimento que bastou uma declaração com as informações do computador e parece que resolveu essa situação. Eu vejo que, às vezes, o Conselho radicaliza muito, mas eu acho que não tem... Eu penso que no fundo, no fundo, isso é positivo. É positivo porque ele tá preocupado com as questões gerais, ele não está preocupado só com a questão educacional propriamente dita, porque eu acho que o Ministério Público também entendeu que, eu acho também, é obrigação do Conselho ver estas questões. Então hoje cumpre-se 25% do período destinado a Coordenação das Escolas Particulares, e também essa questão hoje do piso salarial. Todas as escolas que estão autorizadas têm que encaminhar a declaração dizendo que paga o piso; então, eu acho que isso vem de confronto para unir as coisas e ter um resultado positivo, eu acho que isso tudo cresce, tudo favorece. Cresce a educação, melhora a qualidade da educação no Município que... você começa a ter professores também melhor remunerados, mais qualificados, porque se a coisa ficar muito solta eu acho que os resultados não são tão bons.

C-2: Por exemplo, no meu segmento, Escolas Privadas são contrárias, por exemplo, ao CME fazer o papel de fiscalização do trabalho. Tá como se fosse um fiscal do trabalho, o Ministério do Trabalho. Essa é a nossa posição contrária, em relação a esse, porque o que nós somos a favor, tanto para as escolas privadas quanto para as públicas, é que conselheiros e Inspectores do Conselho visitem, se for o caso, todos os dias ou que tenha semanal, visitando diariamente essas escolas.... Em Valparaíso, então eu acho que é fácil, existe uma facilidade nessa tramitação de processos de regularização das Escolas Privadas e Públicas. Regularização, por exemplo, de documentação, tomar conhecimento do trabalho que os inspetores estão fazendo. Acho que é o que nós temos, eu posso dizer que nós temos facilidades. E acho que é importante dizer que o Conselho não é um Sindicato dos Professores, ele não tem esse papel, é uma questão de legalidade, só isso, mas nós não somos contra.

C-4: Sobre questões que não dizem respeito ao CME. Não são prerrogativas do CME, as questões Trabalhistas, para isso tem Sindicato e tem Delegacia Regional do Trabalho para resolver, e que, de certa forma, os Conselheiros que tem lá ainda, que são remanescentes do outro Governo, votam com ele. Então não é bom, não é bom porque ele que decide, a maioria decide com ele. E umas questões inconvenientes que são que eu sei que são questões Trabalhistas, não dizem respeito da prerrogativa do CME, que ele tem que acompanhar só o Educativo, porque questão Trabalhista tem quem cuide disso. E ele tá trazendo, tá dificultando, e meu voto lá tá sendo vencido, porque o povo vota com ele.

Entretanto, parte dos conselheiros analisa que o CME pauta e delibera sobre questões que, segundo eles, não são da sua competência, não devem ser assumidas pelo CME, como por exemplo, exigir que as escolas particulares paguem o Piso salarial dos professores, assim como é feito pelas escolas públicas. Não é uma discussão ou uma função que o CME deve assumir, enfatizam os conselheiros. Apesar de considerarem que tais ações trabalhistas estão em plano legal, são de competência do Sindicato, do Ministério Público e do Ministério do Trabalho. Dessa forma, o CME, ao assumir essa questão, está extrapolando em relação às funções próprias, pertinentes

a este órgão.

De acordo com sua Lei de criação nº 317/2001, art. 2º, o CME de Valparaíso de Goiás tem as seguintes atribuições:

- I. *elaborar seu Regimento Interno, bem como promover sua reformulação, quando necessário;*
- II. *emitir parecer sobre assuntos de natureza pedagógica e educacional que lhe forem submetidos pelo Prefeito Municipal, pelo(a) Secretário(a) de educação, pela Câmara de Vereadores, ou pelas unidades escolares;*
- III. *interpretar, no âmbito de sua jurisdição, as disposições legais que fixem diretrizes e bases da educação;*
- IV. *manter intercâmbio com o Conselho Nacional de Educação e com os conselhos estaduais e municipais, visando à consecução dos seus objetivos,*
- V. *articular-se com os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, para assegurar a coordenação, a divulgação e a execução de planos e programas educacionais;*
- VI. *fixar critérios e normas para elaboração e aprovação dos regimentos dos estabelecimentos de ensino de educação básica;*
- VII. *estabelecer normas e condições para autorização de funcionamento, reconhecimento e inspeção de estabelecimentos de ensino de educação básica e de educação superior sob a sua jurisdição;*
- VIII. *aprovar o calendário escolar dos estabelecimentos de ensino de educação básica;*
- IX. *baixar normas para aprovação e reprovação de alunos, observando o disposto no inciso VI do art. 24 da Lei nº 9.394/1996;*
- X. *regulamentar a celebração de contratos de estágios, com alunos regularmente matriculados em cursos normal, médio e superior, de pedagogia, ou de licenciatura, na forma da legislação vigente;*
- XI. *acompanhar e fiscalizar estabelecimentos ou unidades de ensino superior mantidos pelo Município, nos termos da Lei nº 9.394/1996, e analisar, em grau de recurso, as reclamações contra os atos de seus conselhos universitários;*
- XII. *aprovar planos e projetos de aplicação de recursos, apresentados pela administração municipal, para efeito de auxílio financeiro no campo educacional;*
- XIII. *baixar normas para renovação periódica do reconhecimento concedido a estabelecimento de ensino de educação básica;*
- XIV. *aprovar programas de educação apresentados pela Secretaria de Educação, Cultura, Desporto e Lazer e pelas unidades escolares, para fins de concessão, pelo Município, de auxílio financeiro.*
- XV. *sugerir às autoridades providências para a organização e o funcionamento do sistema educativo do Município de Valparaíso que, de qualquer modo, possam interessar à sua expansão e melhoria;*
- XVI. *preparar gradualmente normas que regulamentem a gestão democrática na educação básica;*
- XVII. *aprovar grades curriculares dos estabelecimentos de ensino de educação básica.*

Com suas especificidades, esse ambiente de gestão de políticas públicas pode ter influenciado a atuação dos conselheiros municipais de educação, bem como a compreensão de sua função social. A concepção de educação, que orienta a prática da gestão democrática, fundamenta-se numa perspectiva crítica que concebe o homem em sua totalidade (GRACINDO, 2007).

Assim, os conselheiros, ao desenvolver práticas educacionais em suas diversas e históricas necessidades, também são tidos como sujeitos dos processos educativos. Essa prática significa que o processo está sendo compreendido em um sentido mais amplo, ou seja, está sendo vivenciado enquanto prática social, traduzindo-se nas relações que os homens criam entre si, nas diferentes instituições e movimentos sociais, sendo, portanto, constituinte e constitutiva das relações (Brasil, 2012, p.28). Nesse sentido, a gestão do sistema educacional implica, além de ordenamento normativo e jurídico, a vinculação de instituições sociais por meio de diretrizes comuns, o que equivale a dizer que a:

A democratização dos sistemas de ensino e da escola implica aprendizado e vivência do exercício de participação e de tomadas de decisão. Trata-se de um processo a ser construído coletivamente, que considera a especificidade e a possibilidade histórica e cultural de cada sistema de ensino: municipal, distrital, estadual ou federal de cada escola (Brasil, 2004, p.23).

Corroborando essa perspectiva, os estudos desenvolvidos por Barbosa (2005 e 2010) revelam a disposição do município de Valparaíso de Goiás em se consolidar como ente federado, instaurando o movimento para criação e aprovação de leis que fortaleceram o sistema municipal de ensino. Nessa direção, foram sancionadas a Lei que criou o Conselho Municipal de Educação, a Lei que aprovou o Plano Municipal de Educação e a Lei que instituiu o Sistema Municipal de Ensino.

Depreende-se, portanto, que, na primeira década posterior à emancipação de Valparaíso de Goiás, a gestão educacional passou a ser parte constituinte do município e desenvolveu alternativas para a construção do processo político-administrativo da educação, entendendo-se por “gestão da educação o processo político-administrativo contextualizado, por meio do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (BORDIGNON & GRACINDO, 2001, p. 147). Ao optar por essa concepção de gestão, o município assumiu a condição de construção processual e educativa, traduzindo-se, portanto, em um esforço, não só pedagógico, mas essencialmente político.

A possibilidade da construção de práticas de gestão nos sistemas de ensino, numa concepção democrática, está contextualizada na base da legislação federal que versa sobre a educação (Lei nº 9.394/96, Art. 14) ao estabelecer que “os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios”:

- I - Participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Nesse contexto, a legislação está apontando para a gestão da educação nos sistemas de ensino, considerando a perspectiva democrática. Por meio de processos de decisão, escolhas e aprendizagens coletivas, uma gestão democrática efetiva-se por meio da participação dos sujeitos sociais envolvidos com a comunidade educacional, ou seja, pais, estudantes, professores, equipe gestora, funcionários e comunidade local, visando à elaboração de seus planos e projetos educacionais.

O CME de Valparaíso de Goiás tem buscado ser ativo, evidenciado pela realização de duas reuniões por mês e de visitas permanentes às escolas. Para desempenhar as suas funções, o CME conta com uma equipe de dez servidores. É um órgão, na percepção dos entrevistados, respeitado e reconhecido no Estado de Goiás.

C-5: Aprendi muito nesse sentido com Conselho, e que nem sempre dá para esperar pelas Autoridades. A gente fazia mesmo, não esperava a “coisa” vir não, a gente tomava as rédeas, tomava a frente e fazia. Apesar das dificuldades que a gente tinha o CME nunca parou, sempre tinha um grupo ali “empurrando”. Tá aí um Conselho hoje que é referência. Temos a satisfação grande de ter participado do processo, o Conselho hoje é referência dentro do Estado. Muito respeitado quando a gente chega em alguma reunião em Goiânia, o pessoal sempre comenta: - O Conselho de Valparaíso é referência. Nos outros conselhos das outras cidades que estão começando, às vezes, eles vinham procurar a gente para saber qual a forma de se construir isso aí.

O CME de Valparaíso de Goiás funciona em prédio alugado, com recursos da prefeitura, e conta com um veículo para realizar visitas às escolas com um quadro de dez servidores, sendo sete professores, um supervisor pedagógico, um secretariado escolar e um servente, ocupando diversas funções<sup>43</sup>.

Segundo o regimento do CME, o Conselho realiza duas reuniões quinzenais e promove audiências mensais. A Lei nº 317 de criação do CME prevê a destinação de *jeton* para a função de conselheiro. No entanto, até o momento (abril de 2014), nenhum conselheiro recebeu qualquer tipo de gratificação por parte da prefeitura, apesar de constar na legislação do CME e em Decreto municipal, a previsão de R\$ 70,00 por participação em reunião<sup>44</sup>.

Nessa perspectiva, a gestão da educação volta-se para a transformação social, contrapondo-se essencialmente à centralização do Poder do Executivo Municipal, chamando a atenção para a participação dos sujeitos sociais pertencentes à

---

<sup>43</sup> Fonte: CME de Valparaíso de Goiás. Durante as entrevistas no período de outubro a novembro de 2013 estive no local de funcionamento do CME e observei os dez servidores exercendo suas atividades.

<sup>44</sup> Os conselheiros de Anápolis também recebem Jeton - MAGALHÃES, L.M. O Processo de Construção da Autonomia do Conselho Municipal de Educação. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília, DF. 2011.

comunidade educacional e local. Na análise de Paro (1997)

O caráter mediador da administração manifesta-se de forma peculiar na gestão educacional, porque aí os fins a serem realizados relacionam-se à emancipação cultural de sujeitos históricos, para os quais a apreensão do saber se apresenta como elemento decisivo na construção de sua cidadania. Por esse motivo, tanto o conceito de qualidade da educação quanto o de democratização de sua gestão ganham novas configurações. Esta segunda configuração, ultrapassando os limites da democracia política, articula-se com a noção de controle democrático do Estado pela população como condição necessária para a construção de uma verdadeira democracia social que, no âmbito da unidade escolar, assume a participação da população nas decisões, no duplo sentido de direito dos usuários e de necessidade da escola para o bom desempenho de suas funções (PARO, 1997, p. 300).

Os conselhos estão situados em um contexto político, histórico, jurídico e territorial próprio que se diferenciam significativamente entre si, tanto em relação ao tamanho quanto à história e cultura regional. Cada município, de acordo com suas especificidades e singularidades, considerando o seu sistema de ensino, pode criar um conselho que desempenhe função social, mobilizadora e normativa para o legal funcionamento do sistema.

Assim, uma das possibilidades postas entre o CME e a secretaria está na forma mediada e negociada de conceber, implementar e rever o Plano Municipal de Educação. O CME pode, dependendo do tipo de articulação estabelecida com a secretaria, mobilizar a sociedade, por meio de audiências públicas, conferências, ciclo de debates para elaboração do PME. Pode ainda acompanhar ou coordenar o próprio processo de elaboração do PME e, ainda, receber a proposta de PME do Poder Executivo Municipal para emissão de parecer antes de ela ser encaminhada ao Poder Legislativo, ou seja, à Câmara de Vereados para aprovação e publicação.

Como um dos órgãos do sistema de ensino, o conselho de educação faz parte de um todo; apresenta condições de funcionamento, subsidiado pela Secretaria Municipal de Educação, no entanto contrataram assessoria para elaboração do PME. É uma instância de mediação que delibera sobre posições, considerando o contexto do direito à educação universal e às especificidades locais.

No caso de Valparaíso de Goiás, presume-se, segundo depoimento dos conselheiros, que o PME (2004-2014) foi elaborado por assessoria e nenhum conselheiro foi ouvido ou consultado. Atualmente, está presente na percepção dos entrevistados os desafios para revisão do atual ou elaboração do próximo plano decenal de educação.

Ao proceder à análise de trechos dos conselheiros e gestores participantes da pesquisa, depreende-se que eles têm posicionamento acerca da função do CME como um dos órgãos que compõe o sistema municipal de ensino, conforme estabelecido na

C-1: É a questão de baixar normas, autorizar funcionamento de escolas tanto municipais quanto particulares, e funciona muito, no nosso caso. Eu acho que são fatores elementares. Eu vejo aqui em Valparaíso, se não existisse Conselho Municipal de Educação, eu acho que a organização das escolas municipais estava de uma forma ainda mais complexa. O Conselho atuou, por exemplo, até na orientação para elaboração de atas de resultados finais de algumas escolas, que tinham algumas irregularidades. O CME trabalhou em cima disso até nessa questão da gestão das secretarias das escolas. O Conselho debatia e se posicionava, então várias escolas tiveram que reorganizar todas as suas Secretarias. Hoje eu vejo que é muito importante um Conselho de Educação nos Municípios, e o Poder Público tem que dar condições para que o CME funcione e não faça do Conselho um órgão da Secretaria, um órgão de assessoramento, mas que seja um órgão deliberativo, um órgão normativo, e não um órgão da Secretaria.

C-2: Bom, eu acho que a principal função é inspecionar se as Escolas estão funcionando conforme a autorização que foi dada. Quanto aos profissionais da área, certificar-se se os professores são habilitados. É bom lembrar que o CME de Valparaíso faz inspeção do Infantil ao nono ano Fundamental nas escolas públicas e privadas. Então é sustentar e buscar sua principal função que é primar pela qualidade do ensino em cada escola.

C-4: A função do CME é acompanhar a ação educativa, como por exemplo, analisar a importância de se constituir o monitoramento nas salas de aula da pré-escola. O CME de Valparaíso aprovou Resolução e está em funcionamento. Outra atividade importante do conselho é acompanhar a elaboração do calendário escolar. Outra questão é sobre a inspeção das escolas. A inspeção da escola particular está sendo mais rígida do que a inspeção das escolas públicas. As inspetoras que são lotadas no conselho acompanham a escola desde a criação, seguem inspecionando até a escola obter estruturas físicas e pedagógicas, para que a escola possa ser avaliada, ser validada e autorizada seu funcionamento.

C-5: CME é primordial dentro da sociedade, não só no que se refere à Educação, mas na sociedade como um todo. Então o Conselho é o ponto principal da estruturação da Educação dentro do Sistema de Ensino Municipal. Tudo passa por ele, tanto as escolas municipais quanto as escolas particulares no que se refere à educação infantil que o conselho fiscaliza também. O Conselho tem essa função de fiscalizar, de orientar, de legislar, de construir, de informar. Um grande ponto positivo do Conselho atual que eu vejo é a “questão” das Audiências Públicas. Hoje o Conselho tá bem aberto a essa ideia das Audiências. Sempre que há necessidade de se criar uma nova resolução, de se propor algo novo à sociedade, chama-se a sociedade e discute. Isso é muito importante, porque às vezes é bom pra mim, mas às vezes não é bom para o pai do aluno. Pra mim, enquanto Professor, é interessante, eu gosto, mas para o pai do aluno não é.

C-6: O Conselho Municipal de Educação é um órgão fiscalizador e normatizador da educação; então, eu acredito que ele tem que acompanhar, ver a questão da qualidade. Fico muito preocupada com a qualidade da educação que está sendo oferecida nas nossas escolas. Eu penso que uma das principais atribuições do conselho é essa fiscalização mesmo para garantir uma educação de qualidade para os nossos alunos e ser parceiro mesmo da Secretaria Municipal de Educação, orientar, porque, muitas das vezes, as pessoas que estão na Secretaria Municipal de Educação não têm o conhecimento e precisa dessa parceria com o Conselho.

Na percepção da maioria dos entrevistados, o CME, além de baixar normas, autorizar funcionamento de escolas, tanto municipais quanto particulares, o conselho tornou-se o ponto principal de estruturação da educação no âmbito do Sistema de

Ensino Municipal. O Conselho, segundo eles, tem a função de fiscalizar, de orientar, de normatizar, de construir, de informar à sociedade.

Ainda, segundo os conselheiros e gestores, o CME exerce a fiscalização dos atos administrativos e, por ser um órgão fiscalizador e normatizador da educação, observa também a qualidade da educação que está sendo oferecida pelas escolas, além de ser um órgão parceiro da Secretaria Municipal de Educação. Há o posicionamento acerca das condições que o Poder Público Municipal precisa oferecer ao CME para que o órgão funcione de forma autônoma e, assim, não seja visto apenas como um órgão auxiliar, um órgão de assessoramento da Secretaria, mas que tenha condições de atuação como um órgão deliberativo, um órgão normativo, um órgão que prima pela qualidade do ensino em cada escola.

Ainda na perspectiva dos conselheiros entrevistados, a função do CME é inspecionar se as escolas estão funcionando conforme a autorização que lhe foi dada pelo Conselho, certificar-se se os professores são habilitados para ministrar as aulas de acordo com a sua formação, e primar pela qualidade do ensino em cada escola. Para um dos conselheiros, o CME é o legislativo da educação, é o órgão que avalia, define e aprova as demandas da educação.

C-2: Bom, eu acho que a principal função do CME é inspecionar se as Escolas estão funcionando conforme a autorização que lhe foi dada, quanto aos profissionais da área. Isso eu digo sempre, aliás, até agora há pouco com a inspeção, *in loco* nessas escolas, certificar se os professores são habilitados. É bom lembrar que o Conselho – CME de Valparaíso, ele faz inspeção do Infantil ao nono ano Fundamental II nas escolas públicas e nas escolas privadas, educação infantil. Então, é sustentar e buscar a principal função, a principal função é primar pela qualidade do ensino em cada Escola.

C-7: Eu vejo o CME como o Legislativo da Educação. É quem avalia as demandas da Educação, define e aprova.

Na análise do gestor 1, o conselho de educação é um órgão técnico. Se o CME assumir essa função, ele já tende a navegar dentro do seu campo de atuação. Para ele, é o campo que a sociedade espera que o conselho atue, é um campo para qual foi criado, conforme prescreve a Lei que o constituiu.

Gestor 1: Eu acho que o conselho de educação, ele deve ser um órgão técnico. A princípio, se ele for um órgão apenas técnico, ele já tende a margear dentro do seu campo de atuação, é o campo que a sociedade espera e um campo para qual fora criado por meio da Lei constituinte do Órgão.

Para o Gestor 2, o CME, por ser um órgão normativo, componente do sistema de ensino, estabelece as normas complementares, conforme determina a Lei:

Gestor 2: Os conselhos municipais de educação são órgãos fundamentalmente

de democracia participativa que demandam uma ligação orgânica dos conselheiros com a pluralidade dos interesses em confronto, alianças e parcerias em âmbito local. Ou seja, os mandatos devem estar vinculados a uma determinada base social, interagir com ela e representar seus interesses no processo de mediação, objeto das deliberações deste órgão colegiado. A força política do conselho - digo dos seus componentes - está condicionada ao estágio de organização da sociedade civil e da formação política e cidadã dos segmentos educacionais e setores sociais que o compõem. Nesse sentido, a força da atuação do CME depende de sua legitimidade e da cultura de participação social praticada no município. Entre as funções educacionais normativas específicas estão:

- Elaboração de normas para o sistema de ensino e a regulação da educação infantil privada: autorização, supervisão, credenciamento e avaliação das escolas, do seu sistema de ensino;
- Acompanhamento e controle social da política educacional;
- Supervisão da rede municipal de ensino;
- Articulação (colaboração e cooperação) com outros órgãos locais, estaduais, regional e nacional para manter integradas e atualizadas as políticas implementadas pelo sistema municipal de ensino.

Dentre as dificuldades apontadas pelos conselheiros em relação à atuação do CME, constatou-se a interferência do governo municipal nas decisões tomadas por este órgão:

C-1: São coisas que eu lembro que acontecia, então. Eu vejo que hoje é muito, mas muito importante um Conselho Municipal nos Municípios e o Poder Público dá condições pra que o Conselho funcione e não faça do Conselho um órgão da Secretaria que seja um órgão de assessoramento, um órgão deliberativo, um órgão normativo, não é um órgão da Secretaria. E se der essa autonomia, o Município ganha muito com isso. Uma coisa que precisa muito no Conselho é autonomia financeira, e é uma coisa que se luta muito para que possa ter autonomia financeira, e assim o Conselho possa também destravar algumas barreiras, mas as coisas estão avançando.

C-6: Uma das principais dificuldades que eu vi dentro do Conselho é a questão da autonomia, não digo autonomia, mas da manipulação que há dentro dos Conselhos ainda, que é ser paritário, mas acaba havendo uma articulação muito grande por parte do Governante que está no momento, pra cobrar das pessoas indicadas por ele. Por exemplo: o representante dos pais tinha ligação direta com a Administração Pública, aí acabava os Diretores de Escolas também querendo ou não a indicação. Havia uma indicação do Governo também para esses segmentos, então acabava que o Conselho não é um Conselho paritário independente, então algumas decisões, eu via que havia manipulação para que fosse feita a vontade do Governo. Do Governo Municipal da época, então não havia essa paridade toda. Por que levantasse uma questão, uma discussão que seria boa para a categoria, a maioria até concordava que seria boa, mas na hora da votação, seguia o que era proposto pelo governo.

Para o exercício da sua função normativa e de participação no processo de elaboração/revisão do PME, os conselheiros e gestores localizaram alguns limites e débitos da gestão da educação em relação ao primeiro período analisado, (2007-2010), evidenciados no estudo. Um deles está relacionado às deficiências na infraestrutura do CME, por exemplo, veículo alugado que fragiliza o serviço de inspeção às escolas; impressora e computador em quantidade insuficiente, ultrapassados e com pouca

manutenção, corte de energia por falta de pagamento da fatura pela prefeitura.

Circunstâncias estas relacionadas à falta de orçamento próprio que efetive a autonomia financeira e administrativa do órgão. Outro limite relativo a pessoal, por exemplo, tem-se liberação de apenas dois membros (presidente e vice) para as atividades do CME, ficando o restante dos conselheiros, divididos entre abandonar as atividades da sala de aula ou participar das reuniões ordinárias do CME, conforme os trechos seguintes.

C-5: Nós discutimos muito a necessidade de liberar alguns membros, pelo menos dois, o Presidente e o Vice-Presidente, para que ficassem direto no Conselho, nós não éramos liberados. A gente trabalhava na Escola, marcavam a Reunião, tinham as reuniões ordinárias e as Extraordinárias, então a gente largava as nossas atividades na escola, ou onde for, para estar. Muitas das vezes um dos membros não poderia ir, não podia ir, então... Uma vez ou outra a gente conseguia tá na Plenária completa. A falta de estrutura, que nós não tínhamos carro, vez ou outra, faltava tinta pra impressora, telefone, se cortava até luz, a gente ficava sem de vez em quando, e era muito bonito de ver a determinação do grupo, porque quando faltava, a gente fazia “vaquinha”, dava um jeito e tocava o barco. Aprendi muito nesse sentido com Conselho, também de que nem sempre dá pra gente esperar das Autoridades, a gente fazia mesmo. Não esperava a “coisa” vir não, a gente tomava as rédeas, tomava a frente e fazia.

Apesar das dificuldades, limites e contradições, há elementos que evidenciam que o CME cumpre as suas funções de órgão normativo do sistema municipal de ensino de Valparaíso de Goiás; no entanto, os conselheiros reconhecem a necessidade de ampliar sua atuação, no cumprimento da sua função, em relação à revisão do PME. Uma demanda por maior participação social reflete o clima de possibilidades no avanço da gestão democrática da educação.

### **3.5 – O Pró-Conselho e a gestão da educação municipal**

O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) foi criado em 2003 pelo Ministério da Educação e visa a desenvolver política de democratização da gestão educacional. O Programa foi implementado em regime de parceria com o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Foram realizados quatro encontros presenciais de capacitação para os conselheiros municipais do Estado de Goiás, desde a criação do Programa, em 2003.

O programa teve seu material pedagógico disseminado para os municípios no formato impresso e disponibilizado no site do MEC em formato digital. Sua principal linha de atuação está na política de capacitação de conselheiros municipais de educação (Caderno de Referência - 3, 2007). Também, a UNCME, em parceria com o Conselho Estadual de Educação e a Undime-GO, realizaram encontros regionais e municipais para debater o conteúdo temático do Programa.

Perguntamos aos sete integrantes do conselho, no tocante aos dois períodos investigados, se participaram de alguma ação de capacitação no âmbito do Pró-Conselho. As falas dos conselheiros foram muito parecidas, ou seja, demonstraram ter conhecimento insuficiente da oferta do Pró-Conselho nos dois períodos investigados por esta pesquisa, 2007-2010 e 2011-2013, conforme evidenciado nas falas a seguir:

C-1: Já ouvi falar muito do Pro-Conselho, mas cursos do Pró-Conselho no período em que eu estive no Conselho Municipal de Educação, não, que eu saiba, nós nunca tivemos.

C-2: Não. O Conselheiro que antecedeu a minha gestão, ele que participou, ele que na verdade poderia dizer, porque ele é de cadeira, então ele que tem a informação. Eu não poderia responder.

C-3: A influência do Programa na gestão e organização da Educação local. O primeiro ponto é que o Programa trouxe uma reflexão sobre a autonomia dos entes Federados, entes estaduais e dos entes municipais. A partir dessa percepção, o município conseguiu compreender onde é que se encaixaria, na verdade. Percebemos que, a partir do contato com o Programa do Pró-Conselho, que o Município tem a sua organização própria, mas que precisa seguir uma diretriz Nacional que é diretriz do Plano Nacional. O caderno do Pró-Conselho, reforçando bastante a ideia de colaboração, tanto horizontal: Secretaria Municipal e Conselho Municipal, quanto em sentido vertical, não o sentido hierárquico, mas vertical no sentido de outros entes Federados, como os Estados e a União.

C-4: Não. Embora eu tenha participado de alguns Seminários, da Uncme, aqui Audiências Públicas, mas sobre a questão da Formação do Pró-Conselho, ainda não fui convidada, nem me colocaram a par disso. Eu conheço, pela fala do presidente atual. Ele tem falado que ele faz essa formação, mas ele ainda não participou essa questão e as necessidades que nós temos como Conselheiros de nos capacitar pra isso. Já participei de Conferência, uma Conferência, e algumas audiências públicas.

C-5: Pró-Conselho... Não, não ouvi ainda falar não.

C-6: Eu ouvi falar nesse Programa, mas na época, não foi ofertado este curso, esse Programa. Não participei e não sei de ninguém, de ninguém que tenha participado.

C-7: Não, não conheço.

Indagou-se, ainda, aos entrevistados que responderam que conheciam ou participaram do Programa, como o Pró-Conselho influenciou na organização e na

gestão dos municípios. Responderam:

C-3: Sim, com certeza, foi uma experiência bastante importante, embora eu não tenha feito como cursista. O fato de eu ser formador me trouxe muitas informações complementares ao pouco de informações que eu tinha, e me ajudaram bastante e, principalmente, quando eu preparava os assuntos a serem abordados tanto pela Plataforma, quanto presencialmente a envolver mais sobre os assuntos ligados ao Plano de Educação e, com certeza, nós fomos. Nós buscamos, a partir da sensibilidade do Pró-Conselho, trabalhar um pouco mais sobre esse assunto, que é o anseio dos Municípios. Os municípios estão “ansiando” pela organização do Plano. E precisam naturalmente de um apoio do Pró-Conselho que foi fundamental nesse Processo.

Gestor 1: Em 2011, nós, pela Uncme de Goiás, tivemos um envolvimento, inclusive, na época, eu era o Vice-Presidente da entidade, para coordenar o Pró-Conselho, junto com a Universidade Federal de Goiás, aqui, do Estado, e, na oportunidade inclusive, eu fui o formador do núcleo concernente a região, então na época, a Universidade junto com a Uncme tiveram de dividir o Estado em 10 polos pra facilitar inclusive os encontros presenciais, e, no caso, a Uncme montou uma estratégia para que os formadores fossem pessoas ligadas aos Conselhos de Educação, para que houvesse facilidade na hora de tratar sobre o assunto. Eu acabei então participando do processo eletivo e fui escolhido para a região, essa região do entorno do DF. Então nós tínhamos atividades via plataforma moodle e tínhamos 3, 4 encontros presenciais, e esses encontros presenciais acabavam que eram a extensão das atividades que a Uncme já orquestrava no Estado de Goiás.

Gestor 2: O CME pode e deve fazer parte do sistema de ensino municipal, estabelecendo de forma democrática normas complementares para a gestão educacional, na forma da lei. A participação plural da sociedade local e a horizontalidade das relações de debate e deliberação entre os representantes do governo e sociedade civil, no CME, permitem organicidade nas decisões e na forma de gestão estabelecida. A ação participativa qualifica as decisões com impacto nos resultados da gestão da educação municipal. Com o incentivo ao regime de colaboração, o Programa favoreceu ações mais articuladas entre os sistemas de ensino.

O Ministério da Educação tem como objetivo e atribuição constitucional prestar assistência técnica aos municípios e estimular mudança de padrões culturais, do ponto de vista de estruturação, de formulação e acompanhamento das políticas públicas. Uma das atribuições do CME consiste na elaboração, implementação e avaliação do Plano Municipal de Educação (PME). Assim ao criar o Pró-Conselho, em 2003, o MEC apontou para o desenvolvimento de estratégias de gestão no âmbito da educação municipal com vistas a ampliar e reforçar um processo que favorecesse a responsabilidade social compartilhada entre os entes federados e possibilitasse, ainda, o fortalecimento institucional, direcionado a uma prática democrática e participativa, no âmbito dos municípios.

Os Conselhos Municipais de Educação (CME) ocupam posição fundamental na efetivação da gestão democrática dos sistemas de ensino, assim como na consolidação da autonomia dos municípios na condução de suas políticas educacionais. Por isso, o

Programa tinha como objetivo principal incentivar e qualificar a participação de gestores e conselheiros na tarefa de avaliar, definir e fiscalizar as políticas públicas educacionais do município.

Na percepção de dois entrevistados, o Programa oportunizou espaço para reflexão sobre a questão da autonomia dos entes Federados, incluindo a autonomia municipal que, embora tenha a sua organização própria, precisa seguir uma diretriz nacional, a exemplo das diretrizes do Plano Nacional de Educação. As relações de colaboração entre os órgãos do sistema de ensino e entre os próprios entes federados levam em consideração a relação horizontal.

C3 - Foi uma experiência bastante importante, embora eu não tenha feito como cursista, o fato de eu ser formador, me trouxe muitas informações complementares ao pouco de informações que eu tinha e me ajudaram bastante e principalmente quando eu preparava os assuntos a serem abordados tanto pela Plataforma, quanto presencialmente a envolver mais sobre os assuntos ligados ao Plano de Educação e com certeza nós fomos... Nós buscamos a partir da sensibilidade do Pró-Conselho trabalhar um pouco mais sobre esse assunto que é o anseio dos Municípios. Os municípios estão “ansiando” pela organização do Plano. E precisam naturalmente de um apoio do Pró-Conselho que foi fundamental nesse Processo.

Entretanto, dos nove respondentes, apenas um conselheiro que participou como formador do curso à distância e dois gestores demonstraram ter participado de alguma das ações ofertadas pelo Programa. Isto evidencia que três dias de formação esporádica são iniciativas distantes da realidade dos conselheiros. Há ainda fragilidades e lacunas no processo de socialização das informações, seja na relação MEC e Município, seja na relação Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação, seja na forma de relacionamento entre os próprios conselheiros do CME de Valparaíso de Goiás.

A descontinuidade, a flutuação e a superficialidade no processo de formação dos conselheiros ocasionaram um descompasso por não considerar as substituições próprias de quem tem mandatos. A cada quatro anos, o conselho é totalmente renovado, e qualquer iniciativa de formação continuada deve levar em consideração tal realidade. Está demonstrado, nesse contexto, uma das limitações do Pró-Conselho, enquanto política pública de assistência técnica temporária do MEC aos municípios; além de frágil, seu alcance foi muito restrito.

O esforço para romper com a tradição clientelista, outrora praticada pela gestão de Luziânia, complementado com o investimento na qualificação da participação, foi reconhecido pelos entrevistados como fatores relevantes para produzir mudanças na

gestão da educação municipal. O Pró-Conselho foi citado nas entrevistas como uma das contribuições para implementar a colaboração entre os entes federados, para empreender a formação continuada dos conselheiros municipais de educação e para fortalecer a gestão local.

C-3: Um dos cadernos do Pró-Conselho trouxe certa reflexão sobre a autonomia dos entes Federados, entes estaduais e dos entes municipais. A partir dessa percepção, o município conseguiu compreender onde é que se encaixa.

Quanto à relação MEC versus município, parte dos entrevistados manifesta que com a emancipação de Valparaíso, houve mais aproximação e relação direta entre os dois entes da federação. Anteriormente, quando ainda pertencia ao município de Luziânia, esta relação acontecia por meio da instância estadual.

C-1: O Município passou a tratar direto com o MEC e até saiu à figura do governo do Estado uma parte, porque o Governo do Estado aqui o ensino médio público é ainda do Governo do Estado, eu acho que abreviou muitas coisas. Então eu acho que essa questão do repasse de recursos do FUNDEB é super tranquilo. A merenda escolar hoje é de qualidade. Então, eu acho que foi muito bom esta aproximação entre o Município e o MEC. Eu acho que houve esse ganho muito positivo, inclusive, possibilita até buscar outros Programas e outros projetos, por exemplo, nesse ano mesmo, nós estamos com recursos para construir sete novas creches e já estão preparando o terreno, o recurso, salvo engano, já tá até empenhado.

C-3: No período em que o Município se emancipou, a relação entre o município e o MEC se dava mais pelo Conselho Estadual, via Goiânia. Alguns Programas do Ministério, foram implantados, o PDDE, o PDE, alguns outros Programas também foram implantados, nesse período em que o Conselho não fiscalizava, aqui no Município. Essa transição foi o FUNDEF na época, e esses processos foram bastante interessantes, a gente não teve problema não, na verdade, os gestores tinham que se organizar, para pleitearem aí esses repasses do Ministério, até porque a fiscalização era exercida pelo sistema Estadual. O Ministério apenas fazia o diálogo com relação aos programas de dinheiro, do Município, mas que não tinha, não apresentavam tantos problemas. Teve um programa que foi piloto, foi com o FUNDESCOLA, que é ligado ao MEC, e eles estavam desenvolvendo um Programa para o Brasil, e aí escolheram o Valparaíso pela proximidade para que fosse a referência, que foi o GESTAR de Língua Portuguesa e Matemática e Valparaíso assumiu essa condição de Piloto, por um ano, e acredito que tenha sido um trabalho bastante satisfatório. Acho que no geral, foi um saldo positivo essa relação entre o Município e o MEC.

C-4: A questão da visibilidade. O nosso Município, atualmente, tem abertura com os Ministérios, por exemplo, o Programa do transporte escolar. O governo federal está vendo os municípios com bons olhos e está muito empolgado com os projetos que o Município apresenta. Os Fundos, por exemplo, nós temos agora um Fundo, o Fundeb que aumentou, todo o ano aumenta. A Prefeita elabora os Projetos, e apresenta ao FNDE, que é o Fundo de Desenvolvimento da Educação. Em contrapartida eles estão atendendo as nossas necessidades. Tá sendo muito bom, por exemplo, agora nós recebemos alguns ônibus Escolares, que não tínhamos. Teve também uma Audiência Pública com a sociedade e a Reitoria da Universidade Estadual e teve também com o pessoal do Instituto Federal de

Educação. Só não sei a data, mas pode ser conferido no site da prefeitura: “Audiências Públicas em Valparaíso de Goiás. Tem muita Audiência Pública aqui. Está sendo realizada uma pesquisa na cidade, para saber quais são os cursos que o povo pretende, que o povo precisa. A Secretaria de Planejamento é o órgão que realizando esta consulta.

Os conselheiros manifestam que a aproximação com o MEC oportunizou ao município implementar mais programas, como o Programa Dinheiro Direto na Escola, a alimentação–escolar com mais qualidade, o Programa de Transporte Escolar, o Programa Gestão da Aprendizagem Escolar Programa - Gestar e ainda que o Fundeb contribuiu para que os gestores se organizem e pleiteiem os recursos que são assegurados ao município. Os respondentes afirmam que a relação com o MEC depois da sua emancipação, em 1995, e 2013, é positiva. Houve mais possibilidade de execução e melhorias quando o município passou a tratar diretamente com o governo federal.

### **3.6 - O processo de descentralização: os desdobramentos no sistema de educação em Valparaíso de Goiás.**

Até 1999, a matrícula da educação infantil e fundamental, somadas as redes estadual e municipal de ensino, cresceu progressivamente alcançando mais de 36 milhões de estudantes e apresentou um declínio, conforme números apurados pelo INEP em 2013.

**Tabela 4 - Matrícula da Educação Infantil e Ensino Fundamental**

	<b>Ed. Infantil</b>	<b>Fundamental</b>
1970	374.0000	15.892.000
1980	1.335.000	22.598.000
1991	5.284.000	29.204.000
1999	4.901.000	36.060.000
2013	7.590.600	29.069.281
Cresc. 91/99	- 7,2%	23,5%
Cresc. 99/2013	35,43%	-24,08%

Tabela elaborada pela autora - Fonte: MEC/INEP/DEED - 2013

Analisadas separadamente, as etapas de ensino, a evolução da matrícula apresenta tendências distintas. O ensino fundamental foi a etapa responsável pelo expressivo aumento da matrícula, até 1999, como também por sua retração em 2013. Houve aumento de 7 milhões de matrículas entre 1991 e 1999 e redução de 36 milhões para 29 milhões de matrículas, entre 1999 e 2013.

Segundo as projeções estatísticas, haverá redução do número de matrículas no ensino fundamental nos próximos dez anos até alcançar certa estabilidade. Esse

fenômeno é explicado pelo bônus demográfico que vem reduzindo a população em idade escola nessa faixa etária.

Diferentemente, na educação infantil, a tabela 4 demonstra crescimento da matrícula de 1970 até 1991, chegando a mais de 5 milhões, e queda entre 1991 e 1999 - período da implantação do Fundef. O número de matrículas volta a crescer entre 1999 e 2013 – período de implantação do Fundeb - com elevação de 4,9 milhões para mais de 7,5 milhões matrículas nesta etapa de ensino.

Entretanto, como a educação infantil é área de atuação municipal, indagamos sobre a retração na matrícula da educação infantil no período de vigência do Fundef. A tabela 5 demonstra que houve um contínuo crescimento da matrícula da Pré-Escola na rede municipal, isto é, de 2,48 milhões, em 1996, para 3,59 milhões, em 2013. Ao contrário, a rede estadual de ensino registrou uma queda na matrícula da Pré-Escola de 759.187, em 1996, para apenas 50.111, em 2013.

**Tabela 5 – Matrícula Pré-Escola Estadual e Municipal, por região administrativa**

	1996		2000				2013					
	Estadual	%	Municipal	%	Estadual	%	Municipal	%	Estadual	%	Municipal	%
<b>Brasil</b>	<b>759.187</b>	<b>23,4</b>	<b>2.489.225</b>	<b>76,6</b>	<b>335.682</b>	<b>11,2</b>	<b>2.995.244</b>	<b>88,8</b>	<b>50.111</b>	<b>1,4</b>	<b>3.591.750</b>	<b>98,6</b>
Norte	138.340	50,8	134.103	49,2	60.586	24,1	190.999	75,9	2.198	0,5	419.467	99,5
Nordeste	264.527	25,4	777.357	74,6	92.068	9,8	851.803	90,2	3.996	0,4	1.127.315	99,6
Sudeste	156.658	11,2	1.239.919	88,8	43.407	2,8	1.491.432	97,2	1.177	0,1	1.441.855	99,9
Sul	111.954	29,5	266.937	70,5	90.646	20,6	348.323	79,4	9.465	2,3	397.618	97,7
Centro-Oeste	87.708	55,3	70.909	44,7	48.975	30,3	112.687	69,7	33.275	14,0	205.495	86,0

Tabela elaborada pela autora - 2013 - Fonte: MEC/INEP/DEED

Anos: 1996, 2000 e 2013

Esses dados educacionais demonstram que a rede municipal de ensino absorveu praticamente toda a matrícula da Pré-Escola, antes ofertada pela rede estadual. Então, a retração da matrícula da educação infantil, observada na tabela 5, ocorreu no período de vigência do Fundef. Essa retração não foi ocasionada pela omissão da rede municipal, mas pelo fato de os governos estaduais deixarem de assumir de forma acentuada, esta etapa da educação básica.

Mesmo como área de atuação conjunta, em relação ao ensino fundamental, pode-se apontar a mesma ocorrência. Entre 1996 e 2013, a rede estadual reduziu sua participação de 18 milhões de matrículas para apenas 8,5 milhões. Nesse mesmo intervalo, a rede municipal passou de 10,9 milhões para 16,1. A rede municipal cresceu absorvendo os estudantes antes atendidos pela rede estadual.

Essa tendência está explícita nos dados educacionais tanto para o país, quanto para as regiões, Estados e Municípios. Houve uma descentralização da matrícula do

ensino fundamental, da educação básica e um discreto aumento da participação da rede estadual na oferta do ensino médio.

Em Valparaíso de Goiás, entre 1998 e 2013, a tabela 6 demonstra que a rede municipal teve um incremento na matrícula do ensino fundamental de mais de 5 mil matrículas, enquanto a rede estadual apresentou uma redução de 3,6 mil. O que ocorreu em Valparaíso de Goiás tem origem na política nacional de educação do Fundef/Fundeb, que se traduz em um dos sentidos da descentralização, na lógica do governo federal, e que se configurou na indução do processo de municipalização, acentuado na década de 1990, com a criação do Fundef.

**Tabela 6 – Matrícula Ensino Fundamental (Brasil, Centro-Oeste, Goiás e Valparaíso de Goiás)**

	1996/1998*				2000				2013			
	Estadual	%	Municipal	%	Estadual	%	Municipal	%	Estadual	%	Municipal	%
<b>Brasil</b>	<b>18.468.772</b>	<b>62,8</b>	<b>10.921.037</b>	<b>37,2</b>	<b>15.806.726</b>	<b>48,6</b>	<b>16.694.171</b>	<b>51,4</b>	8.516.086	<b>34,5</b>	16.154.337	<b>65,5</b>
Centro-Oeste	1.510.423	71,0	616.902	29,0	1.478.138	62,7	879.204	37,3	886.784	48,8	930.934	51,2
Goiás	648.485	67,9	307.081	32,1	629.333	60,3	413.549	39,7	248.555	33,9	484.325	66,1
Valparaíso de Goiás	6.233	39,7	9.462	60,3	4.623	31,3	10.156	68,7	2.584	15,5	14.039	84,5

Tabela elaborada pela autora 2013 - Fonte: MEC/INEP/DEED

Os dados de matrícula de Valparaíso de Goiás estão disponibilizados pelo censo escolar/Inep a partir de 1998.

Nessa conjuntura, a ampliação do atendimento educacional<sup>45</sup> não foi só um resultado oriundo do crescimento demográfico, mas também foi uma forma dos governos federal, estadual e municipal responderem às demandas propostas pelas entidades da educação, que se consubstanciaram nas defesas lideradas pelo FNDEP. Essas propostas converteram-se numa bandeira para exigir dos Poderes Públicos ampliação da taxa de escolarização da população brasileira, redução do analfabetismo e aumento do número médio de anos de estudo da população, o que tornava necessário um aumento de investimento na escolarização básica.

Como desdobramento dessa correlação de forças sociais e do entendimento em prol da descentralização entre os entes federados, a LDB, o Fundeb e a Lei nº 11.274/2006 - Ensino Fundamental de 9 anos, normatizaram e disciplinaram a forma de redistribuição de responsabilidades entre Estados e Municípios, destaca-se a ampliação da educação básica. Nesse período, a matrícula na pré-escola passou por acentuada redução nas redes estaduais e significativa ampliação nas redes municipais. Os municípios ainda possibilitaram a ampliação na oferta do ensino fundamental. Essa

<sup>45</sup> A Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro de 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.

municipalização, derivada da descentralização, foi mais intensa nas quatro primeiras séries e ocorreu de diversas formas no país.

Tornou-se necessário, portanto, instituir novos mecanismos de colaboração entre as esferas de poder público para a oferta da educação básica e, assim, reforçou-se o papel da União como coordenadora da política nacional de educação, nas funções normativa, supletiva e redistributiva. Assim, a Constituição (art. 211, § 1º), prescreveu que a União deve exercer "função supletiva e redistributiva" em matéria de educação, por meio de "assistência técnica e financeira" a Estados, Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de assegurar equidade e padrão de qualidade à educação escolar.

Segundo a LDB (art. 8º, § 1º), cabe à União a "coordenação da política nacional de educação", articulando os diferentes níveis e sistemas de ensino e exercendo "função normativa, supletiva e redistributiva" em relação às demais instâncias educacionais. A função normativa torna-se efetiva por meio da elaboração de normas gerais, de modo a garantir a unidade da educação nacional e a assistência prestada aos demais entes federados; esta função deve visar o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória (LDB, art. 9º, III). Os reflexos desta política nacional de educação e das questões federativas implícitas nela são percebidos pelos gestores e conselheiros no seu contraditório.

Por um lado, os gestores e conselheiros apontam, em contradição interna dessa política, a descentralização da oferta dos serviços educacionais para o Município como uma forma de desconcentração do Estado e da União, tornando o ente local responsável direto e sem as condições técnicas e financeiras para arcar com tal incumbência. Fato que leva a significativas alterações na gestão da educação municipal (MARTINS e SANTOS, 2001).

Por outro, avaliam que há diferenças na descentralização só do bônus sem o ônus. Com o Fundo houve certa equalização, ampliando a receita municipal. Mas também houve o crescimento de matrícula. Outro aspecto destacado pelos entrevistados foi a identificação de alterações na legislação educacional que reordenou a organização dos sistemas municipais de ensino. Fator que teve avaliação positiva, por tornar possível uma gestão da educação municipal mais autônoma.

Gestor 2: A criação de um fundo interfederativo – o Fundef e depois o Fundeb – que ampliou a receita na maioria dos municípios, por vincular determinado valor per capita, favorecendo a ampliação da matrícula na educação municipal. Parte do aumento da matrícula municipal de ensino fundamental teve origem no deslocamento de estudantes da rede estadual para a municipal – com ou sem pactuação institucional. Essa ampliação da matrícula não correspondeu, necessariamente, à ampliação da assistência técnica e a colaboração política e administrativa entre os entes federados para a qualificação e fortalecimento da gestão local.

C-1: Eu digo para você que quando a gente chegou ao Conselho, isso já tinha ocorrido, e eu acredito que, para o Governo Federal, eu penso que não alterou nada. Alterou muito foi pra o Governo do Estado porque tirou um peso muito grande das costas do Governo do Estado, que passou a responsabilidade para o Município. Agora, de um lado foi ruim, de outro, bom, porque aí o Município passou a assumir um ônus que não era dele, mas o recurso que o Governo Federal repassa, quem passou a fazer a gestão foi o Município. Então, de certa forma, eu acho que foi interessante. Agora, a dificuldade que temos é que cresce muito a quantidade de alunos na municipalização aí, e hoje, acredito eu, que nós já estamos aí na faixa de mais 20.000 alunos. O Município precisa muito hoje de prédios públicos e não tem. Então é sempre um anexo, precisa sempre improvisar. Enquanto nós não advirmos um ponto de equilíbrio, o Município estará sofrendo muito com essa situação.

Há justificativas e vantagens em organizar o sistema municipal de ensino na percepção dos entrevistados. Por exemplo, a distância do município do órgão gestor da educação estadual (SEE-GO) e do órgão normatizador (CEE-GO) foi minimizada com o CME de Valparaíso, procedendo à avaliação, supervisão e adoção de medidas administrativas para assegurar a qualidade da educação em âmbito municipal.

C-5: .... Foi muito bom, para o município deliberar sobre as questões municipais sem estar preso a Goiânia, porque a nossa cidade tem uma característica de interior, ela é de interior e não é vista como uma cidade de interior, mas para Goiânia nós somos interior do interior. ....quando buscávamos as Leis que tinha lá, não serviam para nós aqui. Não condiziam com nossa realidade. Então, quando o Conselho começou a avaliar e até ver a questão da qualidade, uma dificuldade que tínhamos antes era porque o Conselho ...Nós estávamos ligados ao Estado, o Conselho (Estadual) nunca veio aqui, então as escolas funcionavam do jeito que queriam. Nós tínhamos muitas escolas particulares de 'fundo de quintal', e ai camarada, faz um projeto muito bonito levava para Goiânia, Goiânia (SEE e CEE de Goiás) aprovava e pronto.

Mesmo com aspectos positivos explicitados, os respondentes concluem que a elevação da matrícula municipal não correspondeu necessariamente à ampliação da qualificação dos serviços educacionais e ao fortalecimento da gestão. Não há como, na mesma velocidade da ampliação das matrículas, erguer uma rede física com prédios escolares com padrão arquitetônico e educativo de qualidade. A nomeação de professores depende de concurso público e disponibilidade de recursos orçamentários. Há, segundo informações dos respondentes, carência de mais de 500 professores concursados na rede municipal.

C-1: Eu acredito que para o Governo Federal, eu penso que não alterou nada. Alterou muito foi pra o Governo do Estado porque tirou um peso muito grande das costas do Governo do Estado, que passou a responsabilidade para o Município. Agora, de um lado foi ruim, de outro, bom, porque aí o Município passou a assumir um ônus que não era dele. A dificuldade que temos é que cresce muito a quantidade de alunos na municipalização aí, e hoje, acredito eu, que nós já estamos aí na faixa de mais 20.000 alunos. O Município precisa muito hoje de prédios públicos e não tem. Então é sempre um anexo, precisa sempre improvisar. Enquanto nós não advirmos um ponto de equilíbrio, o Município

estará sofrendo muito com essa situação. Porque é absurdo de um ano para o outro o quanto aumenta a quantidade de alunos hoje na Municipalização. Essa é a dificuldade que eu vejo, mas tenho certeza que nós vamos chegar num equilíbrio, e quando nós chegarmos ao equilíbrio, aí as coisas haverão de se normalizarem, e o Município vai poder fazer uma gestão mais tranquila. Porque hoje a gestão é meio que um caos, é uma loucura, você não queira estar na pele do Secretário de Educação e da Prefeita. Hoje nós temos uma carência de professores concursados, de mais de 500 professores, e esse ano agora vai até também, vai haver também, já tá até programando, um concurso público para ver se supre com essa demanda. Porque é até uma exigência do Tribunal de Contas do Município que façamos um concurso público. De uma forma geral, eu penso que é isso que a gente sabe. O próprio município foi um ônus que o Município trouxe, mas eu acho que é importante ele assumir realmente o que é obrigação sua, porque o Estado estava muito distante e omissivo, então eu acho que, por um lado, foi muita coragem até assumir essa questão da municipalização, eu acho que num futuro próximo nós vamos colher muitos frutos com isso, melhora até a qualidade do ensino.

O processo de municipalização trouxe dificuldades. Os conselheiros interpretam a municipalização como o ato de emancipação de Luziânia.

C-7: Na verdade, o Município de Luziânia repassou a Legislação. Foi mantida aqui a Legislação do Município de Luziânia, até que o Município de Valparaíso começasse a se adaptar a suas novas leis. Então, foi utilizando as Leis de Luziânia.

A estruturação do município com câmara, prefeitura, secretaria de educação, conselho municipal de educação e rede escolar é interpretada como municipalização nesse caso. Outros definem como a desestadualização da matrícula do ensino fundamental e da educação infantil, transferindo-as para o município. Esses sentidos interpretativos estão associados aos efeitos da implantação do Fundef/Fundeb. Alguns entendem a municipalização como a organização do sistema de ensino de forma democrática, autônoma, colaborativa com os órgãos internos e com as instâncias estaduais e nacionais.

Houve uma convergência de acontecimentos em Valparaíso de Goiás que favoreceram essas percepções. A saber: data da emancipação coincidindo com a vigência da LDB e do Fundef, ambos em 1996. Esses acontecimentos se colocaram como uma oportunidade singular que tornaram a gestão da educação municipal em Valparaíso de Goiás parte de um movimento geral em defesa dos direitos sociais.

Dentre os autores que estudam as diversas concepções do termo gestão, citamos Lopes e Castro (2012) que analisam alguns sentidos da descentralização e a repercussão da modernização na gestão educacional. Para as autoras,

A modernização da gestão educacional vem sendo uma temática recorrente em todo o continente latino-americano. Para isso contou com a colaboração dos organismos internacionais, que, por meio de encontros sistematizados e de

elaboração de diretrizes e documentos, procuram disseminar a ideia de que o sucesso da escola depende da forma como ela é gerenciada e que, sem modernização da gestão e o uso de estratégias gerenciais, dificilmente seria possível atingir uma educação de qualidade (LOPES; CASTRO, 2102, p. 34).

Assim, ao se estudar os sentidos da descentralização, torna-se importante observar a concepção e a estratégia de implementação da gestão educacional adotada pelo sistema de ensino, uma vez que, tanto a gestão democrática, quanto a gestão gerencial podem interceder uma na outra. Entretanto, são formas de administração distintas, contrárias. Configuram e sinalizam diferentes concepções de gestão, conceitos de Estado, políticas sociais, participação e educação. (LOPES & CASTRO, 2012).

Dessa forma, estudamos os sentidos da descentralização na gestão da educação do município de Valparaíso de Goiás, observando os números da participação proporcional na matrícula das redes de ensino na oferta da educação básica. Os dados revelam que ocorreu tanto no município estudado, quanto de forma generalizada no país, mudanças significativas na oferta da educação infantil e ensino fundamental com implicações na sua forma de gestão.

Como desdobramento dos dispositivos constitucionais, da LDB e do Fundef/Fundeb, a redistribuição de responsabilidades entre Estados e Municípios pela oferta das três etapas da educação básica tornou-se basilar, mas esta redistribuição não ocorreu de forma tranquila e muito menos dentro de uma perspectiva racional, política e democrática. Muitos Estados deixaram de assumir a educação infantil e os municípios de pequeno porte ainda apresentam dificuldades financeiras e técnicas.

Apesar da previsão de responsabilidade compartilhada entre Estados e municípios pelo ensino fundamental, estabelecida pela legislação educacional, ressalta-se o crescimento da participação dos municípios na oferta desse nível de ensino, em decorrência da implantação do Fundef/Fundeb, que, ao redistribuir recursos de acordo com a matrícula, incentivou às gestões municipais a assumirem maiores responsabilidades por matrículas no ensino fundamental.

Assim, na tentativa de conhecer as decorrências manifestas como resultado do processo de municipalização de políticas públicas, recorreremos ao estudo desenvolvido por Abrúcio (2010), no qual foram indicados elementos negativos e que podem se reproduzir como desdobramento desse processo, por exemplo, a dependência financeira ou escassez de recursos para atender às demandas do município; baixa capacidade administrativa dos gestores, que expressa-se por meio das dificuldades para formular ou implementar programas governamentais.

O autor ainda nos indica como dificuldades “ a) o clientelismo, que pode ser um dos males que dificultam a democratização dos municípios, b) a prefeiturização, excesso de poder nas mãos do prefeito e c) o pouco interesse em participar politicamente e/ou de exercer o controle social sobre os governantes e sobre as políticas públicas” (ABRUCIO, 2010).

Desse modo, estudar a questão da descentralização do poder e das ações implica analisar a relação entre governo central e governo regional e/ou local. Essa relação sempre esteve envolvida nas fortes disputas por hegemonia no âmbito da União, do Estado, e em Municípios. Assim, para compreender tais relações, torna-se necessário examinar a relação entre o MEC e o município por meio da gestão da educação em Valparaíso de Goiás.

A fala de um dos gestores revela alguns desdobramentos ocorridos na legislação vigente (CF/1988 e Fundef/Fundeb), quando se tornou mais acentuado o processo de municipalização no país.

Gestor 2: De qualquer forma, depois de 1988, o que se tem vulgarmente denominado como municipalização passou por dois momentos distintos. Primeiro, com um dispositivo constitucional que tornou o município pessoa jurídica e ente autônomo da federação, tornando o sistema de ensino municipal emancipado para deliberar sobre normas (incluindo as legislativas) educacionais complementares. Demandou essa mudança constitucional necessidade de formação dos gestores e conselheiros frente à nova realidade federativa. Tal mudança gerou os seguintes impactos na gestão da educação municipal: necessidade de organização dos sistemas municipais de ensino e de fortalecimento das secretarias municipais de educação, ampliação da capacidade de gestão e planejamento participativos, fortalecimento da capacidade técnica local para administrar a rede escolar, acréscimo da atribuição na regulação das escolas da rede privada de educação infantil e a busca pelo regime de colaboração. O segundo acontecimento foi a criação de um fundo interfederativo – o Fundef e depois o Fundeb – que ampliou a receita na maioria dos municípios por vincular determinado valor per capita, favorecendo a ampliação da matrícula na educação municipal. Parte do aumento da matrícula municipal de ensino fundamental teve origem no deslocamento de estudantes da rede estadual para a municipal – com ou sem pactuação institucional. Essa ampliação da matrícula não correspondeu, necessariamente, à ampliação da assistência técnica e a colaboração política e administrativa entre os entes federados para a qualificação e fortalecimento da gestão local.

Parte dos conselheiros compreende o processo de descentralização, tendo como referencial o poder local que o circunda, a partir do seu microterritório, circundado por outro município, ou pelo próprio estado.

C-1: Eu digo pra você que quando a gente chegou ao Conselho, isso já tinha ocorrido, e eu acredito que, para o Governo Federal, eu penso que não alterou nada. Alterou muito foi pra o Governo do Estado porque tirou um peso muito grande das costas do Governo do Estado, que passou a responsabilidade pra o Município. Agora, de um lado foi ruim, de outro, bom, porque aí o Município passou a assumir um ônus que não era dele, com o mínimo de recurso que o

Governo Federal repassa. Quem passou a fazer a gestão foi o Município, então, de certa forma, eu acho que foi interessante.

C-3: Ah ótimo! O Município, quando se emancipou, em 1995, ainda tinha alguns “ranços” da época da ligação à Luziânia, e o ranço maior era em relação à Educação. A Educação era toda controlada pelo executivo, pelo gestor do executivo, no caso o Prefeito. Mas o tempo vai passando, e a população com certeza vai pressionando, e, há cerca de sete anos, a Secretaria de Educação buscou essa emancipação com relação ao Executivo. Emancipação no sentido de controlar os recursos da Educação, então eu acho que já foi um grande avanço; embora Secretário de Educação seja um cargo de Governo, possui aí essa descentralização financeira. Então os recursos da Educação hoje são geridos por conta própria, e quem responde por esses recursos é o Secretário de Educação.

C-5: Nessa questão, talvez eu não tenha como contribuir contigo, porque, como eu falei, eu entrei no Conselho, o Conselho já estava meio que estruturado na questão legal, já tinha sido criado, já tinha a lei de criação, já tinha... Todos esses passos primeiros, já tinham sido dados. Então, talvez eu não tenha como contribuir com as suas dificuldades que eles haviam encontrado naquele momento de transição, momento de municipalização mesmo.

C-6: Justamente em 95 para 96 que houve a emancipação. Eu acho que é recente, é um período recente, e que houve essa descentralização e, nesse período entre 95 e 96, que houve a emancipação do Município. Eu não tenho muita propriedade para falar como foi esse processo de descentralização, porque eu cheguei no Município só em 98. Então já tinha ocorrido todo esse processo. Então eu não tenho propriedade pra falar sobre esse período.

Assim, as falas dos conselheiros revelam o que estes entendem sobre a forma de descentralização vivenciada na década de 1990, quando o município se desligou de Luziânia.

Os conselheiros e gestores assinalam que a municipalização trouxe benefícios para o município, como a criação e funcionamento do conselho do Fundef, a criação do conselho de educação, assistência e orientação técnica por parte do Ministério. Eles analisam que as políticas e programas implementados pelo MEC, com participação municipal, oportunizam ambiente para que os gestores se organizem e possam realizar e agilizar as suas demandas ao governo federal, minimizando a relação com o governo estadual, que, por vezes mostrou-se ausente e omissa perante às dificuldades que o município enfrentou, ao tornar-se ente federado.

A investigação aponta para existência de mudança na concepção da relação federativa no âmbito da educação. Extraiu-se da análise dos documentos e das entrevistas, a existência de uma forma de colaboração: a colaboração horizontal direta entre governo federal e município. Tal concepção é reiterada nos depoimentos, associada à explicação da forma de gestão da educação municipal na sua relação com o Ministério da Educação.

Tais percepções podem ter origem na condição oportunizada pelo novo ordenamento jurídico da educação nacional, que estabeleceu uma relação horizontal entre os entes federados, possibilitando o diálogo direto de políticas nacionais com as municipais. Antes da CF de 1988, a relação hierarquizada situava os governos estaduais como intermediários entre a instância municipal e a nacional.

Gestor 1: Na verdade, como a Jurisdição nesse período em que o Município se emancipou, quando era do Conselho Estadual, a relação se dava mais pelo Conselho Estadual, via Goiânia. Agora, claro, que em alguns Programas do Ministério fossem implantados, no PDDE, no PDE, alguns outros Programas do paralelo também foram implantados, nesse período em que o Conselho não fiscalizava, aqui no Município. É. Nessa transição foi o FUNDEF, na época, e esses processos foram bastante interessantes. A gente não teve problema não, na verdade, os gestores tinham que se organizar para pleitearem aí esses repasses do Ministério, até porque a fiscalização mesmo era sofrida pelo sistema Estadual. O Ministério apenas fazia o diálogo com relação aos programas de dinheiro do Município, mas que não tinha, não apresentavam tantos problemas. Acho que no geral, foi um saldo positivo essa relação entre o Município e o MEC.

Gestor 2: Um dos aspectos perceptíveis foi o expressivo fortalecimento da Uneme. Também, a ampliação do número de CMEs, SME e PMEs. Os quadros técnicos do MEC estabeleceram um diálogo com os sujeitos engajados na construção da política pública municipal, descortinando novas relações e saberes. A qualidade da participação dos conselheiros e a atuação dos conselhos passaram a fazer parte dos estudos de mestrado e doutorado com inúmeros trabalhos publicados. A tendência de quem participou dessa construção foi apresentar um discurso edificante, mas é bom lembrar das limitações e contradições do Estado capitalista.

C-1: O município passou a tratar direto com o MEC e até saiu a figura do governo do Estado, uma parte, porque o Ensino Médio Público é ainda do Governo do Estado, eu acho que abreviou muitas coisas. Então, eu acho que essa questão do repasse de custos é super tranquilo, do recurso do Fundeb, então. Outra questão, da merenda escolar, então hoje tem uma merenda de qualidade. Eu acho que foi muito bom porque aproximou o Município do MEC. Eu acho que houve esse ganho muito positivo, inclusive, possibilita até buscar outros Programas e outros projetos. Por exemplo, nesse ano mesmo, nós estamos com recursos para construir sete novas creches e já “estão” preparando o terreno o recurso, salvo engano, já está até empenhado. Você abre portas e eu vejo que isso é, em função da Municipalização. Então eu acho que foi positivo.

C-5: Todas as vezes que nós buscávamos apoio, o MEC estava de portas abertas para nos subsidiar, até porque é interessante, foi... os conselhos municipais e estaduais contribuem, são os “olheiros” do Governo Federal, acabam sendo, porque se o Conselho faz o trabalho direito, como tem que ser feito, como é para fazer. Ele orienta, ele fiscaliza, ele cobra, ele faz legislação para educação, e essa legislação toda que é criada, ela tem que está em consonância com as resoluções federais, não pode atropelar, e sempre que foi buscado, sempre que se buscou o MEC, ele subsidiou.

C-6: Eu não tenho propriedade para falar, porque quando eu cheguei aqui, já era Emancipado, foi em 98. Então eu acredito que houve essa ruptura na emancipação, mas o MEC acredito eu que deva continuar a dar uma assistência no que for necessário.

C-7: De forma Institucional, as demandas necessárias iam sendo recorridas ao MEC. Neste momento, foi quando nós fundamos o Sindicato dos Servidores da Prefeitura, e eu assumi a presidência naquele momento, durante os nove meses. Então a gente não tinha essa compreensão da estrutura da Secretaria do Governo quando nós estávamos dirigindo no Sindicato dos Servidores. Todas as demandas encaminhadas pelo Ministério da Educação a gente tenta implantar. As divisões internas da Secretaria de Educação falam com o MEC constantemente, as demandas, as necessidades, as dúvidas. Sempre é recorrido ao MEC.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, os Municípios passaram a ter a prerrogativa de criarem seus próprios sistemas de ensino (*CF, Art. 211 - A União, os Estados, o DF e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino*), atribuindo aos mesmos, autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, em específico para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental - CF, Art. 211, § 2º - Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. Até então, a esfera municipal detinha, apenas, o sistema administrativo.

Nessa direção, foi facultado aos municípios o direito de emitir normas e a estabelecer políticas, tentando distanciar-se da manutenção de relações hierárquicas entre os entes da federação, União, Estados e Municípios. Essa possibilidade é expressa pelo menos em âmbito legal. Apesar de a Constituição de 1988 inovar com essa perspectiva, foi com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que esse conteúdo tornou-se mais contextualizado e mais específico no que tange às competências e atribuições de cada ente.

Reportando-nos à LDB nº 9.394 de 1996, Art. 11, destacamos que os municípios passaram a ter a incumbência 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;
  - 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.
- Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Em um esforço para aprofundar a análise, busca-se compreender os sentidos da descentralização à luz da literatura científica. Para Abrúcio

A nova Carta Constitucional procurou atacar os males históricos da política educacional brasileira, inclusive os localizados em sua dinâmica federativa. Para o autor, houve grandes avanços no direito à educação e a questão territorial foi definida como estratégia nesse processo, assim três temas tornaram-se peça-chave do novo modelo de política pública, sendo elas: a descentralização, em especial na sua tradução como municipalização, forma tomada como capaz de gerar tanto a melhoria da gestão como a democratização do sistema de ensino; a previsão de políticas nacionais orientadoras e planejadoras, nas formas da LDB e o Plano Nacional de Educação; e um diferenciador da educação frente aos outros setores, a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garanta boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial a educação básica (ABRUCIO, 2010, p. 40).

Entretanto, a trajetória e a implementação das políticas não aconteceram exatamente como previa a Constituição. Assim, problemas e dificuldades ocorreram nas décadas seguintes, marcadas por alterações legais, constitucional e infraconstitucionais, pela criação de programas destinados aos municípios (ABRUCIO, 2010).

Desse modo, na concepção de Abrucio, a descentralização é o processo que “significa não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização” (ABRUCIO, 2010, p. 46)

Na análise de Lopes e Castro, a origem do termo descentralização esteve

relacionada tanto com as demandas populares resultantes da busca de maior democratização e menor burocratização do Estado, quanto com o estratagema neoliberal, amparado pelo discurso da modernização. Assim pode ser interpretada a partir de dois enfoques: como aspectos das ações governamentais (descentralização governamental) ou como gestão dos sistemas, que desloca o poder central para instâncias menores; ou associada às ações da sociedade civil nos assuntos públicos, com deslocamento do poder do Estado para a sociedade (LOPES; CASTRO, 2012, p. 36).

Já para Bordignon, a essência da descentralização via municipalização está

no deslocamento do eixo do poder, permitindo que as políticas e as decisões sejam formuladas via participação. A prática da descentralização, entre nós, tem mantido inalteradas a estrutura e as relações de poder, convertendo estados e municípios em meros executores das decisões do governo central, num mecanismo que mais descentraliza a vontade do soberano do que o exercício do poder e a responsabilidade de decisões. A descentralização só se efetiva em regimes democráticos, pois só as democracias possibilitam e viabilizam a participação (BORDIGNON, 1993, p. 149-150).

Para o autor, o enfoque descentralizador adotado no Brasil, embora feito em nome da democratização, não se livrou do veio autoritário e paternalista que marcou a sociedade brasileira. O autor argumenta esse processo e ao mesmo tempo aborda uma perspectiva democrática que abrange a participação da sociedade na definição e formulação das políticas públicas (BORDIGNON, 1993).

Na perspectiva de Cabral Neto e Rodrigues (2007), por um lado, cria-se uma aparente e relativa autonomia; por outro, adotam-se fortes mecanismos de controle e avaliação, assim, a descentralização fundamenta-se em aspectos administrativos e financeiros e não nos curriculares e pedagógicos.

Nesse contexto e em face das novas atribuições e dessa relativa autonomia dos Municípios, estes se viram diante de desafios no que diz respeito à oferta da educação pelo município, à formulação de suas leis orgânicas, à elaboração dos planos municipais de educação, constituição de conselhos, inclusive o de educação, dentre outros.

Os municípios se viram diante dessa perspectiva legal e buscaram desenvolver mecanismos para organizarem os sistemas de ensino e, assim, atender às novas demandas educacionais emergentes. Considerando esse contexto, perguntamos aos conselheiros como eles perceberam as dificuldades ou os problemas enfrentados pelos gestores e conselheiros de Valparaíso de Goiás, no processo de municipalização, a saber:

C-3: Olha, primeiro, eu acho que em relação a Servidores. Os Servidores passaram para o quadro para Valparaíso de Goiás, e nesse processo de transposição, nós tivemos aí alguns equívocos, na verdade não equívocos, mas manipulações políticas. Alguns secretários vieram como professores; professores de séries iniciais, vieram como professores de séries finais, mesmo sem formação. Outro ponto, na verdade, é em relação às escolas de Valparaíso de Goiás, que eram jurisdicionadas ao Município de Luziânia, vieram todas ilegais, todas. Inclusive escolas antiquíssimas. Esse Processo de legalização, que se dá por Processo instaurado no Conselho de Educação, passou a ser bastante moroso, até porque o Conselho nasceu 6 anos depois. Então, nesse ínterim, meu Município dependia... estava jurisdicionado ao Sistema Estadual. Mas de 2001 pra cá, a organização do Sistema, municipal passou a assumir a Escola. Talvez aí um terceiro problema seja de cunho Político Partidário, como o Município de Luziânia era um Município de Coronéis, de grandes fazendeiros que interferiam na Política, como é a realidade do país, como um todo, Mas os processos estão aí para poder transformar essa realidade, Valparaíso sofreu muito com isso, então aqueles exerciam função Política, em Luziânia, passaram a ser “Coronéis” em Valparaíso de Goiás.

C-5: Acredito que as dificuldades tenham sido mesmo a parte Política, entendeu, a falta de interesse político. Às vezes, a “coisa” chega e a gente tem interesse, mas não há interesse Político de que aconteça, e até que se chegue a esse consenso, acredito que a dificuldade tenha sido só nesse ponto mesmo.

C-6: Uma das principais dificuldades foi com relação aos Servidores, o Servidor teria que optar entre ficar no Município de Luziânia, ou optar pelo novo Município então criado, que era Valparaíso, que é Valparaíso. Houve um conflito muito grande e pela proximidade que nós temos com o Distrito Federal, eu acho que essa emancipação ocorreu de forma muito desigual, porque nós somos muito longe da Capital, que é Goiânia, da Capital do Estado de Goiás e muito próximo do Distrito Federal. Só que daí, a gente segue o padrão de vida do Distrito Federal, o custo de vida do Distrito Federal, com a infraestrutura de Goiás, bem afastado, bem esquecido pela Capital, que é tão longe de Goiânia e nós acabamos ficando esquecidos. Então, há essa discrepância muito grande. E

aí nós estamos nesse meio, abandonados tanto por um, como pelo outro. Então eu acho que essa emancipação deixou mais latente, mais visível essa discrepância que sempre ocorreu, mas que agora com a emancipação nós ficamos mais abandonados, eu acredito, pelo Estado de Goiás.

A descentralização de políticas educacionais para o âmbito do município proporciona um aspecto positivo, expresso na possibilidade de uma administração mais ágil, principalmente em Estados com grandes dimensões territoriais. Não obstante, torna-se necessário compreender que a possibilidade de uma gestão local bem sucedida depende das diferentes capacidades administrativas desses municípios.

O Plano Municipal de Educação constitui-se e traduz-se em instrumento norteador da política educacional do município e de sua relação com as políticas estaduais e nacionais, desde que se considere a participação da comunidade educacional no processo de elaboração, acompanhamento e avaliação. No caso de Valparaíso de Goiás apontamos a) para a necessidade de participação sócio-política do CME no processo de elaboração do PME; para b) o aprofundamento do estudo sobre as possibilidades, limites, e contradições desse instrumento normativo; c) para maior socialização de informações e cursos a todos os conselheiros que compõem o CME de Valparaíso de Goiás.

Assim, torna-se fundamental conhecerem a legislação educacional que subsidia a elaboração do PME, como a Constituição Federal, o Plano Nacional de Educação; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/96; o Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei Nº 8.069/1990; a Lei do Fundeb. Nesse contexto, é facultado ao município conceber uma gestão que evidencie a relação participativa e cooperativa entre gestores, conselheiros, equipes técnicas, coordenação pedagógica e professores na definição e elaboração/revisão do PME.

Depreende-se, a partir das falas dos respondentes, que as informações sobre o processo de elaboração/revisão do PME podem estar centralizadas ou são conduzidas por parte dos conselheiros do colegiado, uma vez que há conselheiros que ainda não têm conhecimento sobre a revisão do PME a ser implementado a partir de agosto de 2014.

Apesar das dificuldades, limites e contradições, há elementos que evidenciam que o CME cumpre as suas funções de órgão normativo e de gestão democrática do sistema municipal de ensino; no entanto, apontamos para a necessidade de ampliar sua atuação, em relação à revisão do PME. Uma demanda por maior participação social reflete o clima de possibilidades no avanço da gestão democrática da educação do município de Valparaíso de Goiás.

A aproximação com o MEC, na visão dos conselheiros, oportunizou ao município implementar mais programas, como o PDDE, o PDE, a Merenda escolar com mais qualidade, o Programa de Transporte Escolar, o Programa Gestar e ainda que o Fundeb contribuiu para que os gestores se organizassem e pleiteassem os recursos que são assegurados ao município. Os respondentes afirmam que a relação com o MEC depois da sua emancipação, em 1995, e 2013, é positiva. Houve mais possibilidade de execução e melhorias quando o município passou a tratar diretamente com o governo federal, conforme corroboram os últimos depoimentos citados.

Uma das concepções consideradas neste estudo sobre a política de *descentralização* é que esta consiste na transferência de *poder* de um nível de governo para outro. Este último se responsabiliza pela adoção e gestão de determinadas políticas públicas a ele subordinadas. Essas políticas nem sempre são acompanhadas de todos os recursos necessários, com o intuito de viabilizar a execução política, administrativa e institucional, combinando a participação da sociedade civil organizada em todas as etapas do processo decisório (MARTINS e SANTOS, 2001).

Os autores entendem a municipalização como um processo que exige participação e envolvimento da população na vida política do município, colaborando assim para o efetivo exercício da cidadania, ou seja, a municipalização: é o processo pelo qual os habitantes, cidadãos, de um determinado município participam da elaboração, da decisão, do acompanhamento e da avaliação das políticas públicas, em cooperação com os Poderes Públicos, executivo e legislativo e com os demais entes da federação (MARTINS e SANTOS, 2001),

Assim, fizemos um esforço para analisar a relação estabelecida entre os entes federados e considerar as informações fornecidas e contextualizadas pelos conselheiros e gestores, da pesquisa. Apontamos para alguns dos possíveis sentidos do termo descentralização, subjacentes aos documentos estudados, na lógica do governo federal:

- a) **Transferências de Recursos – Fundef/Fundeb:** as mudanças de natureza política e de ordem jurídico institucional realizadas no âmbito da educação básica na década de 1990 e 2000 redefiniram sua estrutura para as décadas subsequentes. Em consequência, além da implantação do Fundef – 1997, um dos mecanismos de descentralização financeira que influenciou o processo de municipalização no país, ocorreram alterações na legislação educacional brasileira que também resultaram em nova reconfiguração, tendo como expressão maior a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei n.

9.394/96 e o Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001. O Fundef/Fundeb criaram possibilidades para que municípios, principalmente os de pequeno porte, se fortalecessem e dispusessem de um mínimo de recursos financeiros para o atendimento da demanda educacional.

- b) **Municipalização:** transferência de atendimento de estudantes da educação infantil e ensino fundamental do estado para o município. Esse processo foi acentuado após a criação do Fundef/Fundeb.
- c) **Desconcentração:** consiste na transferência da gestão operacional, não da política, e não das decisões de determinados objetivos definidos e coordenados, em nível central. Busca-se transferir a execução de funções de governo a outro, de forma a proceder à racionalidade administrativa gerencial e institucional (MARTINS e SANTOS, 2001).
- d) **Modernização da gestão e uso de estratégias gerenciais:** observamos que convivem no ambiente educacional diversos modelos de gestão. Entretanto, é no gerencialismo que se apoiam diversos programas oficiais em implementação em todos os sistemas de ensino, a saber: Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE(1995), PDE-Escola(1998), e Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, institucionalizado em 2007. O PDE de forma sistêmica organiza a maioria dos programas do Ministério da Educação para oferta aos estados e municípios.

Tais programas fazem parte do mesmo conjunto de diretrizes e são influenciados por esta perspectiva gerencial; portanto, estão presentes na gestão dos sistemas, seja por meio da descentralização das ações; da instituição de mecanismos de participação (colegiados), das estratégias e discursos de responsabilização dos diretores e professores, pelos sucessos e fracassos dos alunos, dentre outras.

A descentralização na visão dos conselheiros e gestores sinalizou para os seguintes sentidos:

- a. **Emancipação de Valparaíso de Goiás do município de Luziânia:** a emancipação impôs a necessidade de implantação de seu sistema escolar, com a instituição de órgãos administrativos, normativos e de controle social para a gestão da educação municipal. A evolução da matrícula escolar assume características próprias, influenciadas por fatores internos e externos que definiram os contornos do seu sistema municipal de ensino. No que se refere às mudanças educacionais ocorridas em Valparaíso de Goiás, parte dos respondentes assinalam possibilidades de alterações na gestão da educação em relação à condição anterior, antes da emancipação. A separação ofereceu a oportunidade de romper com velhas práticas clientelistas de Luziânia, embora ainda haja resquícios do passado, que vem sendo enfrentados pela população e pela gestão pública.
  
- b. **Aumento do Poder local:** os conselheiros entendem que a conquista do Poder local se dá quando o ente federado cria suas próprias leis e executa as políticas e programas ofertados pelo MEC, sem interferência política e técnica do Estado.
  
- c. **Colaboração direta entre governo federal e município:** a investigação aponta para existência de mudança na concepção da relação federativa no âmbito da educação. Extraíu-se da análise dos documentos e das entrevistas, a existência de uma forma de colaboração: a colaboração direta entre governo federal e município. Tal concepção é reiterada nos depoimentos, associada à gestão da educação do município na sua relação com o Ministério da Educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um dos episódios que se passa nas Veredas-Mortas da obra *Grande Sertão: Veredas*, do escritor mineiro João Guimarães Rosa (1908-1967), publicado em 1956, a poética literária proferida pelo jagunço letrado Riobaldo nos revela uma preocupação, talvez a principal. Nessa passagem, Riobaldo fica à espreita do diabo, o aguarda, decidido a mostrar que quem decide e dá as ordens sobre o seu destino é ele mesmo.

Talvez Riobaldo tenha se dado conta (é uma possibilidade!) de que o diabo é

pura metáfora, que vender a alma é não mais comandar a si mesmo e submeter-se a uma orientação alheia ao seu próprio discernimento. O que restaria aí é manter-se à margem, no certo, no seguro, no comum, negando-se assim, a travessia.

O vocábulo atravessar é derivado do latim *transversare - mexer através*, e que significa percorrer de ponta a ponta, de lado a lado, de extremidade a extremidade; transpor, passar por; vivenciar; experimentar, abrir caminho em meio a, interpor-se, contrapor-se. Em sentido literário, atravessar é perceber que a realidade se modifica e nos modifica. As relações se alteram e nós vamos nos modificando, nos reinventando. Em sentido social, a travessia é constitutiva de ações e de espaços de aprendizagem, seu movimento está presente tanto na trajetória desta pesquisa, quanto nas relações sociais que nos dedicamos a estudar.

Neste estudo, quando os segmentos organizados da sociedade (conselhos, sindicatos, associações, fóruns, e outras formas de organização social) se envolvem em conflito e em disputas políticas, torna-se possível a transformação da realidade por meio desses embates para fazer valer as suas demandas e, de alguma forma, intervir nas políticas de Estado. A participação política e social, mesmo tendo suas oportunidades limitadas, é um meio institucionalizado para defender os interesses da sociedade.

Sob o ponto de vista da sociedade e reportando-nos aos estudos de Cury (2000):  
negar a contradição no movimento histórico é falsear o real, representando-o como idêntico, permanente e a-histórico. Cada coisa é uma totalidade de movimentos de momentos que se envolvem profundamente, e cada uma contém os momentos e elementos provenientes de suas relações, de sua gênese e de sua abertura. Por isso a realidade não é apenas o já sido, embora ela possa no seu estar-sendo incorporar elementos do sido. Ela também não é só o ainda-não, embora sem este elemento o real se torne superável. A realidade, no movimento que lhe é endógeno, é exatamente a tensão dialética sempre superável do já sido e do ainda-não no sendo. A tensão ente o já sido e o ainda-não é que possibilita o surgimento e a implantação do novo, pois penetra no processo, do começo ao fim, o desenvolvimento de todas as coisas (CURY, 2000, pp. 30-31).

Retomando Guimarães Rosa, o que provavelmente pretendia Riobaldo era estar sendo, era poder ser, comandar-se desde si, desde um destino, pois o rio, como *e/le* diz, não quer chegar a lugar nenhum, mas está sempre a correr, a fluir e, nesse fluir, quer ser mais largo, mais fundo. Aqui encontro a síntese do meu percurso e compreensão do nosso processo, o anúncio do impacto vivido no confronto e no conflito entre os saberes, e entre estes e a realidade, no ato de conhecer - o desconhecido. Ou seja, o resultado por vencer desafios e incertezas, viver o sofrimento da superação do senso comum e nutrir-se da riqueza da descoberta, durante essa *travessia*.

Assim, a partir dos fatos históricos e dos movimentos da sociedade contextualizados à luz da Constituição Federal de 1988, da Lei nº 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional e da Lei nº 10.172/2001 - Plano Nacional de Educação, o esforço foi analisar os seus desdobramentos nos sistemas municipais de ensino.

Em relação ao primeiro capítulo - Marco histórico e legal nas políticas de elaboração de planos de educação -, os municípios passaram a ser considerados, após a Constituição Federal de 1988, entes da federação, e a desempenhar papel relevante na administração pública. Em decorrência, receberam tratamento constitucional, com competências privativas ou em colaboração com o estado e a União. Nessa perspectiva de autonomia, a Constituição de 1988 atribuiu aos municípios competências tributárias próprias e participações no produto da arrecadação de impostos da União e dos estados.

A esfera de obrigações dos municípios é ampliada. No tocante à prestação de serviços públicos essenciais, o ente federado passou a atuar prioritariamente e assumir responsabilidades com o ensino fundamental e a educação infantil, buscando articular-se com os estados e o governo federal para assegurar a universalização do ensino obrigatório (CF/1988 Art. 211).

Nessa época, o PNE aprovado transformou-se na Lei nº 10.172/2001. Nos anos subsequentes à sua aprovação, conteúdo das diretrizes e metas da Lei, foram convertidos em programas do governo federal. Assim, foram criados e/ou expandidos alguns programas no âmbito do Ministério da Educação visando a prestar assistência técnica e financeira aos municípios, tal como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime) e o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Os conselheiros e gestores entrevistados manifestam que alguns desses programas repercutiram na gestão da educação do município.

A vigência do Plano Municipal de Educação em Valparaíso de Goiás (2004-2014) coincidiu com um dos períodos de efetiva descentralização da matrícula pública da educação infantil e do ensino fundamental e de organização do sistema municipal de ensino, naquele ente da federação.

No entanto, o processo de elaboração e implementação do Plano Municipal de Educação de Valparaíso de Goiás demonstrou um diálogo insuficiente com os três acontecimentos que marcaram a construção de uma identidade territorial, política e administrativa: a) a emancipação do município de Luziânia – entendida pelos conselheiros e gestores como descentralização administrativa; b) a descentralização de matrícula para o município, estimulada pelo Fundef, posteriormente o Fundeb; e, c) o novo ordenamento jurídico nacional entre 1988 e 2001 que influenciou a organização

do sistema municipal de ensino e a forma de gestão implementada.

A emancipação e a crítica ao modelo de gestão do município de Luziânia trouxeram especificidades peculiares à Valparaíso de Goiás, marcando uma diferença em relação aos demais municípios que não vivenciaram essa dinâmica social. Neste município, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, não só ocorreu a possibilidade de descentralização da matrícula, mas também a possibilidade de reorganização e autonomia da gestão municipal.

O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2023), aprovado em 03 de junho de 2014, foi remetido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados à sanção da Presidenta da República Dilma Rousseff, por meio da Mensagem nº 17/14, de 05 de junho de 2014. Em Valparaíso de Goiás, o PME está em vigência, mesmo orientado pela Lei nº 10.172/2001.

Em relação ao segundo capítulo - A descentralização e o Pró-Conselho: uma proposta de gestão com participação social -, a confluência de três acontecimentos sinalizou sentidos diversos para o termo descentralização, no caso de Valparaíso de Goiás, são eles: a) emancipação do município de Luziânia; b) a descentralização de matrícula para o município, estimulada pelo Fundef, posteriormente o Fundeb e; c) o ordenamento jurídico nacional entre 1988 e 2001 que preconizou a organização do sistema municipal de ensino de Valparaíso de Goiás e a forma de gestão implementada.

Esses três acontecimentos confluíram e apontam para essa característica peculiar da emancipação. O município se viu diante da necessidade de atuar como ente federado e, ao mesmo tempo, organizar-se com base no novo ordenamento jurídico que estava surgindo. A relação entre MEC e Município é modificada, o novo ordenamento jurídico, até certo ponto, repectua a federação. O município passa a tratar diretamente com a União, sem a mediação do Estado. Além da possibilidade de descentralização da matrícula, ocorreu em Valparaíso de Goiás a reorganização do sistema de educação por meio da criação do Conselho Municipal de Educação, do Sistema Municipal de Ensino e da aprovação do Plano Municipal de Educação.

Em relação ao Pró-Conselho, observa-se sua inexpressiva influência na gestão do município de Valparaíso de Goiás, e parte dos conselheiros desconhece a origem e a proposição Programa. A descontinuidade e a fragilidade da contribuição do Pró-Conselho decorrem, muitas vezes, das frequentes substituições dos conselheiros que interferem no processo de formação.

Em geral, o conselho, composto por onze representantes do governo e da sociedade civil, é renovado a cada quatro anos e qualquer iniciativa de formação

continuada leva em consideração tal realidade. Esta é, portanto, uma das limitações do Pró-Conselho, enquanto programa de assistência técnica do MEC aos municípios; política que vem sendo realizada com a suposição de efetivar o regime de colaboração.

O CME, quando incorpora as vozes organizadas da sociedade, exerce o papel de órgão de gestão democrática, caso contrário, restringe-se a ser um órgão normativo do sistema, instituído por lei, com a delegação do Poder Legislativo. A forma de escolha dos conselheiros, a composição do CME, a pluralidade e a representatividade social revelam se o conselho é democrático ou não.

Só com o estímulo ao processo participativo pelos entes federados é que o diálogo social e a cooperação federativa passam a ter como alicerce as instituições políticas e atos legais, como os Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, as Leis Federais e Orgânicas Municipais, a exemplo do Plano Nacional de Educação, dentre outros. No caso dos sistemas públicos municipais de ensino, essa perspectiva pode ser contemplada em seus Planos Municipais de Educação, elaborados com a participação da sociedade e em articulação com os Planos Estaduais e Nacional correspondentes.

De qualquer maneira, este estudo compreende que está instaurado um processo de luta, uma busca pela construção de uma gestão com participação social, um esforço da população e do conselho para avançar em práticas de gestão participativa e em processos educativos.

Posso afirmar que há indícios de participação social, promovida e articulada pelo CME de Valparaíso de Goiás. São elas: audiências públicas, debates, conferência de educação. Instâncias de participação cidadã que favorecem a revisão do próximo Plano Municipal de Educação, resguardadas as limitações e as mazelas próprias de uma democracia em construção.

No que concerne ao terceiro capítulo - a relação entre o Conselho e a Secretaria Municipal de Educação de Valparaíso de Goiás: Plano Municipal da Educação, participação social e sentidos da descentralização -, a gestão educacional, na primeira década posterior à emancipação de Valparaíso de Goiás, passou a ser parte constituinte do município e desenvolveu alternativas para a construção do processo político-administrativo da educação. O município assumiu a construção processual e educativa, traduzindo-se, portanto, em um esforço, não só pedagógico, mas essencialmente político.

No entanto, a pesquisa revela que a elevação da matrícula municipal não correspondeu necessariamente à ampliação da qualificação dos serviços educacionais e ao fortalecimento da gestão. Ainda necessitam erguer uma rede física com prédios

escolares e com padrão arquitetônico e educativo de qualidade. Há carência de professores nomeados por concurso público e a disponibilização de recursos orçamentários para esse fim.

O CME de Valparaíso de Goiás, criado em 2001, assume a condição de um dos órgãos que compõe o sistema de ensino do município. O conselho de educação de Valparaíso de Goiás apresentava condições de funcionamento, subsidiado pela Secretaria Municipal de Educação. Entretanto, umas das fontes da pesquisa relatou que assessoria foi contratada para elaboração do PME, em 2004. Não houve participação do conselho para a construção da proposta. Observa-se certa aproximação entre os órgãos municipais (Secretaria e Conselho) na busca pela revisão do Plano Municipal de Educação, a vigorar a partir de julho de 2014.

A relação do Conselho com a Secretaria Municipal de Educação expressa-se como uma das possibilidades para conceber, implementar e rever o Plano Municipal de Educação, de forma mediada e negociada entre os órgãos que compõem o Sistema Municipal de Ensino e com a participação da sociedade.

Nessa perspectiva é fundamental que conselheiros e gestores se apoderem e tomem conhecimento da legislação educacional que subsidia a elaboração do PME, como a Constituição Federal, o Plano Nacional de Educação; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/96; o Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei Nº 8.069/1990; a Lei do Fundeb. Assim torna-se possível implementar uma gestão participativa e cooperativa entre gestores, equipes técnicas, coordenação pedagógica e professores na definição e elaboração/revisão do PME.

Observo que está em andamento uma mudança na concepção da relação federativa no âmbito da educação. Com base na análise dos documentos e das entrevistas, constato a existência da colaboração direta entre governo federal e município. Percebemos, também, a descentralização como uma forma de transferência de poder de um ente federado a outro ente da federação. A partir da relação estabelecida, o Ministério da Educação, representando um dos entes da federação, a União, transfere *o que fazer* para o município de Valparaíso de Goiás.

Assim, esta perspectiva do Ministério da Educação significa submeter o município à sua decisão política, quando concebe as políticas educacionais, o que se configura na imposição de poder de um ente federado sobre outro. Essa relação de subordinação contraria as recomendações expressas na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei nº 9.394/1996, quando preveem que a relação entre os entes da federação considera a perspectiva de uma relação horizontal e em processo colaborativo.

No que concerne à autonomia dos entes federados, a *descentralização* nem sempre considera relação cooperativa e colaborativa - tanto para decidir ou executar políticas - e não possibilita a articulação e pactuação entre os diferentes sistemas de ensino, em nível horizontal. Na perspectiva federal, apontamos alguns dos possíveis sentidos do termo descentralização subjacentes aos documentos estudados:

- a) **Transferências de Recursos – Fundef/Fundeb:** as mudanças de natureza política e de ordem jurídico institucional realizadas no âmbito da educação básica na década de 1990 e 2000 redefiniram sua estrutura para as décadas subsequentes. Em consequência, além da implantação do Fundef – 1997, um dos mecanismos de descentralização financeira que influenciou o processo de municipalização no país, ocorreram alterações na legislação educacional brasileira que também resultaram em nova reconfiguração, tendo como expressão maior a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei n. 9.394/96 e o Plano Nacional de Educação, Lei nº 10.172/2001. O Fundef/Fundeb criaram possibilidades para que municípios, principalmente os de pequeno porte, se fortalecessem e dispusessem de um mínimo de recursos financeiros para o atendimento da demanda educacional.
- b) **Municipalização:** transferência de atendimento de estudantes da educação infantil e ensino fundamental do estado para o município. Esse processo foi acentuado após a criação do Fundef/Fundeb.
- c) **Desconcentração:** consiste na transferência da gestão operacional, não da política, e não das decisões de determinados objetivos definidos e coordenados, em nível central. Busca-se transferir a execução de funções de governo a outro, de forma a proceder à racionalidade administrativa gerencial e institucional (MARTINS e SANTOS, 2001).
- d) **Modernização da gestão e uso de estratégias gerenciais:** observamos que convivem no ambiente educacional diversos modelos de gestão. Entretanto, é no gerencialismo que se apoiam diversos programas oficiais em implementação em todos os sistemas de ensino, a saber: Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE(1995), PDE-Escola(1998), e Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, institucionalizado em 2007. O PDE de forma sistêmica organiza a maioria dos programas do Ministério da Educação para oferta aos estados e municípios.

Tais programas fazem parte do mesmo conjunto de diretrizes e são influenciados por esta perspectiva gerencial; portanto, estão presentes na gestão dos sistemas, seja por meio da descentralização das ações; da instituição de mecanismos de participação

(colegiados), das estratégias e discursos de responsabilização dos diretores e professores, pelos sucessos e fracassos dos alunos, dentre outras.

A descentralização na visão dos conselheiros e gestores sinalizou para os seguintes sentidos:

- a) **Emancipação de Valparaíso de Goiás do município de Luziânia:** a emancipação impôs a necessidade de implantação de seu sistema escolar, com a instituição de órgãos administrativos, normativos e de controle social para a gestão da educação municipal. A evolução da matrícula escolar assume características próprias, influenciadas por fatores internos e externos que definiram os contornos do seu sistema municipal de ensino. No que se refere às mudanças educacionais ocorridas em Valparaíso de Goiás, parte dos respondentes assinalam possibilidades de alterações na gestão da educação em relação à condição anterior, antes da emancipação. A separação ofereceu a oportunidade de romper com velhas práticas clientelistas de Luziânia, embora ainda haja resquícios do passado, que vem sendo enfrentados pela população e pela gestão pública.
- b) **Aumento do Poder local:** os conselheiros entendem que a conquista do Poder local se dá quando o ente federado cria suas próprias leis e executa as políticas e programas ofertados pelo MEC, sem interferência política e técnica do Estado.
- c) **Colaboração direta entre governo federal e município:** a investigação aponta para existência de mudança na concepção da relação federativa no âmbito da educação. Extraíu-se da análise dos documentos e das entrevistas, a existência de uma forma de colaboração: a colaboração direta entre governo federal e município. Tal concepção é reiterada nos depoimentos, associada à gestão da educação do município na sua relação com o Ministério da Educação.

A descentralização de políticas educacionais no âmbito do município revela contradições, expressas na possibilidade de uma administração mais ágil, principalmente em estados com grandes dimensões territoriais. As diferenças e as desigualdades de recursos financeiros, de capacidade técnica e operacional interferem

na implementação de políticas públicas. Assim, torna-se fundamental que os processos de descentralização da educação sejam acompanhados de iniciativas que favoreçam ao fortalecimento da capacidade de gestão local, sempre associada à participação popular e ao controle social.

O processo de descentralização não se resume apenas ao funcionamento do aparelho do Estado, mas ao jogo do poder necessário à manutenção das relações capitalistas internacionais e nacionais. É insuficiente e limitador relacionar o conceito de descentralização apenas ao deslocamento de políticas do governo central para os governos locais, seja no campo administrativo da política tributária e fiscal, seja na redistribuição de atribuições acompanhadas ou não do ônus financeiro.

Dessa forma, um dos desafios postos para os municípios e para os demais entes da federação é buscar compreender em que medida a descentralização de políticas públicas ou programas federais possibilita a autonomia política e/ou burocrática dos municípios.

Considerando o percurso realizado nesta pesquisa, posso afirmar, ainda, que é preciso ao país realizar outra travessia, que é a concepção de um Sistema Nacional de Educação que assuma a descentralização como um processo em que haja efetivamente a participação do Poder local. Perspectiva que confirma a abordagem de Bordignon (1993) quanto ao fato de que a descentralização só se efetiva em regimes democráticos e quando viabiliza a participação social.

ABICALIL, C. A. *Plano Nacional de Educação na República Federativa do Brasil: instrumento de retórica política pública para a realização do direito à educação básica?* 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília. 2005.

AFONSO, A. J. Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. **Revista Educação e Sociedade**, v.22, n.75, p. 15-32, 2001.

AGUIAR, M. A. S. (org.) **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

ALBUQUERQUE, A. E. M. de. *O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público*. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

AMARAL, N. C. **Para Compreender o Financiamento da Educação Básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012, 224p.

ARAÚJO, A. C. de. **Gestão, Avaliação e Qualidade da Educação: políticas públicas reveladas na prática escolar**. Brasília: Liber Livro: Faculdade de Educação/ Universidade de Brasília, 2012, 313 p.

ARAÚJO, A. *Financiamento da Educação Básica no Governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo FHC*. 2007. 182 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ARAÚJO, L. *Gestão Democrática da Educação: a posição dos docentes*. 2000. 211 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

\_\_\_\_\_. O Federalismo Brasileiro e a Aprovação da Emenda Constitucional nº 53 de 2006. **Revista de Financiamento da Educação**, v.1, n.5, 2011. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/fineduca>>. Acesso em Janeiro de 2014.

ARELARO, L. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas: Autores Associados, 2000. p. 95-116.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Revista Educação e Sociedade**, v. .23, n. 80, pp.25-48, 2002.

AZANHA, J. M. P. **A institucionalização e a inter-relação dos Conselhos de Educação**. MIMEO. 9 pg. Apresentado à 7ª plenária do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. Goiânia, setembro, 1993.

AZEVEDO, F. de. **A cultura brasileira**. Brasília: UnB, 1963.

\_\_\_\_\_. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) e dos Educadores (1959)**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco: Editora Massangana, 2010, 122p. (Coleção Educadores)

BARBOSA, S. M. *A participação social no acompanhamento do Fundef*. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília. 2005.

\_\_\_\_\_. **Os desafios da participação social no financiamento da educação**. Brasília, 2010. Disponível em: <[www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/106.pdf](http://www.anpae.org.br/iberolusobrasileiro2010/cdrom/106.pdf)>. Acesso em Fevereiro de 2014.

BARROSO, J. O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. **Revista Educação e Sociedade**, vol.26, n.92, p. 725-751, 2005.

BENEVIDES, M. V. de M. Cidadania e democracia. **Lua Nova – Revista de Cultura e política**, n. 33 (especial sobre cidadania), 1994.

BOLLMANN, M. da G. Revendo o Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira. **Revista Educação e Sociedade**. v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010. Disponível em <[www.scielo.br/pdf/es/v31n112/02.pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/02.pdf)>. Acesso em Novembro de 2013.

BORDIGNON & GRACINDO. Gestão da Educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N.S.C. & AGUIAR, M. A. S. (orgs.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BORDIGNON, G. **Gestão da Educação no Município**: sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação Cidadã, 3).

\_\_\_\_\_. Gestão democrática do sistema municipal de educação. In: GADOTTI, Moacir e ROMÃO, José (Orgs.). **Município e Educação**. São Paulo: Cortez/IPF, pp.135-172, 1993.

BORDIGNON, G; QUEIROZ, A; GOMES, L. **O Planejamento educacional no Brasil**. 2011. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/publicacoes>>. Acesso em: Julho de 2013.

BOTH, I. J. **Municipalização da Educação**: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas: Papirus, 1997. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil – CF/1988**. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211, e 212 da Constituição Federal. 1996.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil – CF/1988**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em Julho de 2014.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos Brasil – CF/1934**:. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em Julho de 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6.094**, de 24 de abril de 2007: Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília. Presidência da República, 2007b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm). Acesso em Julho de 2013.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.888**, de 15 de janeiro de 2013. Estabelece a exigência de aquisição de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais nas ações de mobilidade urbana integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7888.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7888.htm)>. Acesso em Março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional n. 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 24**, de 24 de julho de 1985. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm)>. Acesso em Julho de 2013.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o

percentual da Desvinculação das Receitas da União. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em Novembro de 2013.

\_\_\_\_\_. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Resolução nº 16**, de 15 de junho de 2012. Estabelece os critérios de implementação do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação - Pradime.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: texto aprovado na Comissão de Educação Cultura e Desporto. Comentários de Dermeval Saviani et al. São Paulo: Cortez - ANDE, p. 103-116, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10. jan. 2001. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em Agosto de 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.069**, de 13 de Julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, Poder Executivo, Brasília, DF, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em julho de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção I, p. 27834-27841. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em Janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. **Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.274**, de 6 de fevereiro de 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://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm)>. Acesso em Fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm)>. Acesso em Julho de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.738**, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm)>. Acesso em Fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961: estabelece as Diretrizes da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 27 dez. 1961, retificado em 28 dez. 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm)>. Acesso em Janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.348**, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br/emendacalmon.htm>>. Acesso em Março de 2014.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 17** de 05 de junho de 2014 – Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA). **Remete o Plano Nacional de Educação, aprovado em 03 de junho de 2014, para sanção presidencial.** Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1260366&filename=Tramita](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1260366&filename=Tramita)>

[cao-PL+8035/2010](#)>. Acesso em 11 de Junho de 2014.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO. Documenta. Nº 3, maio, 1962, p. 18.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. **Plano Nacional de Educação**. Ministério da Educação e do Desporto. - Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998. 129p.: il., tabs. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/cibec/on-line.htm>>. Acesso em Janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE. **Panorama da Educação Nacional (Discursos de Getúlio Vargas e Gustavo Capanema)**. Rio de Janeiro, José Olímpio. 1941, p.21.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E SAÚDE. **Serviço de Documentação, Folheto nº 5** (Fundação Getúlio Vargas, CPDOC, 865/77).

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Ministerial nº 2896**, de 2004. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Ministerial nº 3.272**, de 06 de novembro de 2003. Cria o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Básica. Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação**. Secretaria de Educação Básica. Brasília, 2007. Disponível em: <[portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro\\_final\\_proconselho07.pdf](portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro_final_proconselho07.pdf)>. Acesso em Dezembro de 2013.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Básica. Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. **Caderno de Referência**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Básica. Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. **Caderno de Referência 3**. Brasília, 2007. Disponível em: <[portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro\\_cons/caderno\\_referencia.pdf](portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro_cons/caderno_referencia.pdf)>. Acesso em Dezembro de 2013.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Básica. Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. **Relatório Pró-Conselho**. Brasília, 2005. Disponível em: <[portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/relat03\\_04.pdf](portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/relat03_04.pdf)>. Acesso em Dezembro de 2013.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Básica. Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. **Guia de Consulta**. Brasília, 2004. Disponível em: <[portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro\\_cons/guia\\_consulta.pdf](portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro_cons/guia_consulta.pdf)>. Acesso em Dezembro de 2013.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação Básica: **Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação – PME/Elaboração Clodoaldo Jose de Almeida Souza**. Brasília: Secretaria de Educação Básica, 2005. 98p.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Plano Plurianual 2008/2011**. Brasília-DF: MPOG, 2008.

\_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. PROJETO DE LEI nº 8.035/10. **Plano Nacional de Educação**, Brasília, DF, 15 dez. 2010.

BRESSER PEREIRA, L.C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

CABRAL N. A e RODRIGUEZ, J. **Pontos e Contrapontos da Política Educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais**. Brasília: Liber Livro Editora, 2007.

CALAZANS, J.M.; GARCIA, W. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: KUENZER, A; CALAZANS, J.M.; GARCIA, W. **Planejamento e Educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1990.

CARAPETO, N. S. (Org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Liber Livro, 2011. 192 p.

CARDOSO, F. H. **Mãos à Obra, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

CARDOSO, M. L. **Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK – JQ**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, 459 p. (Estudos brasileiros, v. 14).

CASTRO, J.; BARRETO, A. e CORBUCCI, P. **A Reestruturação das Políticas Federais para o Ensino Fundamental**: descentralização e novos mecanismos de gestão. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão, nº 745). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2287?mode=full>>. Acesso em Junho de 2013.

CHARLOT, B. **A mistificação Pedagógica**: realidades sociais e processos ideológicos na teoria da educação. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980, p. 11-13.

CHAZANAS, M. C. *Participação na escola: a voz das famílias*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

CIAVATTA, M. Cuestiones Actuales Sobre La Educacion En America Latina: El Caso de Brasil. **Estudios Latinoamericanos**, v.3, n.6, p. 203-226, 1996.

Conclusões do IX Congresso Educacional Brasileiro. **Revista de Estudos Pedagógicos**. (Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais), v. 5, n. 14, p. 259-260, ago. 1945.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília: FLACSO do Brasil, 1995. (Biblioteca da educação. Série 1. Escola; v. 17).

CUNNIL GRAU, N. **Repensando o Público através da Sociedade** – novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

CURY, C. R. J. **O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática**. In: OLIVEIRA, D. A. (org.) *Gestão democrática da educação*. 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. A Educação Básica no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, vol.23, n. 80, p.168-200, 2002.

\_\_\_\_\_. **Educação e Contradição**: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Os Conselhos de Educação e a Gestão de Sistemas. In: FERREIRA, N.S.C.; CURY, J; AVANCINI, M. **Revista Com Ciência**, n.132, 2011. Disponível em: <[http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S151976542011000800013&Ing=es&nrm=is\\_o&tIng=pt](http://comciencia.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S151976542011000800013&Ing=es&nrm=is_o&tIng=pt)>. Acesso em Fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. A Questão Federativa e a Educação Escolar: In: OLIVEIRA, P. R.; SANTANA, W. **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

DIDONET, V. **Plano Nacional de Educação – PNE**. 3. ed. Brasília: Liber Livro, 2006.

DINIZ, E. Em Busca de um Novo Paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, v.10, n.4, out/dez.2001.

DOURADO, L.F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Goiânia: Ed. UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011.

\_\_\_\_\_. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas. **Revista Educação e Sociedade**, v.28, n.100, p. 921-946, 2007.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e as Políticas para a Educação Superior no Brasil nos anos 1990. **Revista Educação e Sociedade**, v.23, p. 234-252, 2002. Disponível em: < <http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em Julho de 2013.

DOWBOR, L. **O que é Poder Local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FERREIRA, E.B. e FONSECA, M. (Orgs.). **Política de Planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013. 304 p.

FERREIRA, M. A. dos S.; FRANÇA, M. Financiamento da educação básica, o federalismo e o regime de colaboração. In: CASTRO, A.M.D.A. E LOPES, M.O. (Orgs.). **Política Educacional: contextos e perspectivas da educação brasileira**. Brasília: Liber Livro, 2012, 320 p.

FERREIRA, N.S.C. Gestão Democrática da Educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, N.S.C. & AGUIAR, M. A. S. (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FONSECA, J. P. Municipalizar, verbo transitivo. **Revista da Faculdade de Educação** (São Paulo), p. 132-147. jan./dez.1990.

FONSECA, M. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o pragmatismo econômico e a responsabilidade social. **Cadernos Cedes**, v.29, n.78, p. 153-177, mai//ago, 2009.

\_\_\_\_\_. & FERREIRA, E.B. (Orgs.). **Política de Planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013. 304 p.

FRANÇA, M. **Gestão e Financiamento da Educação: o que mudou na escola?** Natal: EDUFRN, 2005.

FRIGOTTO, G. A educação e formação técnico-profissional frente à globalização excludente e desemprego estrutural. In: SILVA, L.H. (org.). **A Escola Cidadã no Contexto da Globalização**. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. A mercantilização da Educação e o processo democrático no Brasil. **Democracia Viva**, v.1, n.2, p. 82-88, 1998.

GADOTTI, M. e ROMÃO, J.E. (Orgs.). **Município e Educação**. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire; Brasília: Instituto de Desenvolvimento de Educação Municipal, 1993.

GADOTTI, M. **Concepção Dialética da educação: um estudo introdutório**. 10ª ed. São Paulo: Cortez, 1997.

GAMBOA, S. S. **Pesquisa em Educação: métodos e epistemologia**. Chapecó: Argos, 2012, 99 p.

GANZELI, P. *Estruturas Participativas na cidade de Campinas*. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993.

GOHN, M. da G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época; v. 32).

\_\_\_\_\_, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

GOIÁS. **Lei nº 12.667**, de 18 de julho de 1995. Dispõe sobre a criação do Município de Valparaíso de Goiás e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.gabinetcivil.goias.gov.br/leis\\_ordinarias/1995/lei\\_12667.htm](http://www.gabinetcivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1995/lei_12667.htm)>. Acesso em janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás. Gerência de Estatística Socioeconômica. **Perfil competitivo das regiões de planejamento do Estado de Goiás**, 2010. Disponível em < <http://www.segplan.go.gov.br/post/ver/102925/perfil-competitivo>>. Acesso em Abril de 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento. Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos – IMB. **Produto Interno Bruto dos Municípios do estado de Goiás**, 2011. Disponível em: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepim/pub/pib/pibmun2011/pibmun2011.pdf>>. Acesso em Março de 2014.

GRACINDO, R. V. **Gestão Democrática nos Sistemas e na Escola**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. 72 p.

GRINKRAUT, A. *Conflitos na Implementação da Política Educacional Brasileira: as relações entre a União e os Municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

HORTA, J. S. B. **Liberalismo, Tecocracia e Planejamento educacional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1982, p. 80.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. 230 p.

KRAWCZYK, N. R. O PDE: Novo Modo de Regulação Estatal? **Revista Educação e Sociedade**, vol.38, n.135, p.802, set/dez.2008.

KUENZER, A. Política educacional e planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. In: KUENZER, A; CALAZANS, J.M.; GARCIA, W. **Planejamento e Educação no Brasil**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2001. – (Coleção questões da nossa época; v. 21).

LESSA, C. **Quinze Anos de Política Econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LIMA, L. C. Cidadania e Educação: adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização. **Educação, Sociedade e Culturas**, n.23, p. 71-90.

LIMA, M. L. de S. *Gestão, Cultura e Organização da Escola Municipal*. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Alagoas, Maceió, 2006.

LOPES, M.O. e CASTRO, A.M.D.A. (Orgs.). **Política Educacional: contextos e perspectivas da educação brasileira**. Brasília: Liber Livro, 2012, 320 p.

MAGALHÃES, L.M. *O Processo de Construção da Autonomia do Conselho Municipal de Educação*. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MARTINS, A. M.; SANTOS, A. S. R. O financiamento da municipalização do ensino no município de São Paulo. In: GIUBILEI, Sonia (Org.). **Descentralização, Municipalização e Políticas Educativas**. Campinas: Alínea, 2001.

MARTINS, P. de S. *O Financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração*. 2009, 361 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação. Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. O plano nacional de educação na Câmara dos Deputados – por um PNE já. **Caderno Aslegis**, Brasília. v.4, n.10, 2000.

MEDEIROS, I. L. P. de. *Gestão Democrática na rede municipal de educação de Porto Alegre de 1989 a 2000: a tensão entre reforma e mudança*. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

MENDES, A. **O papel do Conselho Federal de Educação: geração, gestação e gestão – uma tentativa de comparação externa**. Documenta, n.284, Brasília, ago. 1984.

MENDONÇA, M. *Fórum de Educação a Zona Leste – Participação e Cidadania, a luta por uma escola pública de qualidade (1993-2002)*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

MIRANDA, M. G. de. Novo paradigma de conhecimento e políticas educacionais na América Latina. **Caderno de Pesquisa**, n. 100, p. 37-48, mar.1997.

MONLEVADE, J. **Plano Municipal de Educação de Itupiranga: o que é e como fazer**. Brasília: edição do autor, 2013.

MOREIRA, A.; MOTTA, R. S. **Eficiência na Gestão Municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. (Texto para discussão nº 1301).

OLIVEIRA e SILVA, A. P. A presença do educador na ABE. **Educação**, v.32, n.101, p.12-17, abr./jul. 2000.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.25, n.2, p.168-200, maio/ago.2009.

OLIVEIRA, R. P. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da Constituição Federal e da LDB. 3ª ed. São Paulo: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, R. P. (Org.). **Política Educacional**: impasses e alternativas. São Paulo: Autêntica, 1999.

PARO, V. H. Administração escolar e qualidade do ensino: o que os pais ou responsáveis têm a ver com isso? In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 18, 1997, Porto Alegre. Anais: Sistemas e instituições: repensando a teoria na prática. Porto Alegre, ANPAE, 1997a, p. 303-314.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Proposta do Executivo ao Congresso Nacional**. Brasília: INEP, 1998.

POLETO, I. *Papel do Conselho Municipal de Educação na ação do Município*. 1982. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília. 1982.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália Moderna. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

QUEIROZ, A. Melhoria da Escola Pública: financiamento e o II PNE. In: LEITE, Y.U.F. e MILITÃO, S.C.N., LIMA, V.M. (Orgs.). **Políticas educacionais e qualidade da escola pública**. Curitiba: CRV, 2013.

RODRIGUES, M. V. A política de descentralização na educação na América Latina. **Revista da FAEBA**, v.9, n.13, p. 109-119, jan/jun. 2000.

ROMANELLI, O. O. **História da Educação no Brasil**. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

ROMÃO, J. E. **Poder Local e Educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão**: veredas. 19ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001, p.51.

SALERNO, S. Chafic El Kfour. *Administração gerencial ou gestão administrativa? Foco no planejamento educacional*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

SANDER, B. In: CUNHA, C.; SILVA, M.A. e SOUSA, J.V. (Orgs.) **Universidade e Educação Básica**: políticas e articulações possíveis. Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília: Liber Livro, 2012, 360 p.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

\_\_\_\_\_. Sistemas de Ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX, n.69, Dezembro/1999.

\_\_\_\_\_. **A nova lei da educação (LDB)**: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 1998, 242 p. (Coleção Educação Contemporânea).

\_\_\_\_\_. Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, v.28, n.100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

\_\_\_\_\_. **A pedagogia no Brasil: história e teoria.** Campinas: Autores Associados, 2008. (Coleção Memória da Educação).

SAVIANI, N. Considerações sobre as possibilidades e os limites do poder local na gestão das políticas educacionais. In: MARTINS, A.M.; OLIVEIRA, C.de; BUENO, M.S.S. (Orgs.). **Descentralização do Estado e Municipalização do Ensino: problemas e perspectivas.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SILVA, D. S. da. *A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no Brasil: o plano de ações articuladas e a relação entre as escolas e a União.* 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

SILVA, D.B. *Conselhos Municipais de Educação na instituição dos Sistemas de Ensino no Rio Grande do Sul.* 2009. 153f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação. Universidade de Federal do Rio Grande do Sul Porto Alegre, 2009.

SILVA, M. A. da. **Intervenção e Consentimento: a política educacional do banco mundial.** Campinas: Autores Associados: FAPESP, 2002.

SOUSA NETO, X.C. *Plano Nacional de Educação - PNE 2001-2010: análise de fatores que influenciaram sua implementação no âmbito da União.* 2013. 361 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação. Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Políticas de financiamento da educação municipal no Brasil (1996-2002): das disposições legais equalizadoras às práticas político-institucionais excludentes. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 12, n. 42, p. 564-582, jan./mar.2004.

TEIXEIRA, A. (1971) **Educação Não É Privilégio.** 3ª ed. São Paulo: Editora Nacional, 1971. In: GUSSO, Divoncir. Plano Decenal de Educação Para Todos: para uma nova matriz de políticas públicas de educação. **Em Aberto**, ano 13, n.59, jul./set.1993.

TEIXEIRA, A. **Bases para a Elaboração de Planos de Educação destinados à Aplicação de Fundos de Ensino.** Documenta, nº 3, maio, 1962.

VALENTE, I. e ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? **Educação e Sociedade**, v.23, n.80, p. 96-107, set.2002. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em Janeiro de 2014.

VALPARAÍSO DE GOIÁS. **Lei nº 504**, de 29 de julho de 2004. **Dispõe sobre o Plano Decenal de Educação** do Município de Valparaíso de Goiás. Impresso. Valparaíso de Goiás, 2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 972**, de 2 de maio de 1980. Institui o núcleo habitacional de Valparaíso de Goiás. Impresso. Valparaíso de Goiás, 1980.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 078**, de 09 de maio de 2014. Estabelece O Plano de Carreira e Remuneração do Magistério da Educação Básica. Impresso. Valparaíso de Goiás, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 313**, de 19 de julho de 2001. Acrescenta estrutura administrativa da prefeitura um setor encarregado de gerir e movimentar o Fundeb. Impresso. Valparaíso de Goiás, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 308**, de 25 de fevereiro de 2001. Institui o Fundo municipal para a gestão, controle e prestação de contas da movimentação dos recursos que são repassados ao município pelo Fundeb. Impresso. Valparaíso de Goiás, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 317**, de 1º de agosto de 2001. **Cria o Conselho Municipal de Educação** na forma que especifica. Impresso. Valparaíso de Goiás, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 353**, de 20 de dezembro de 2001. **Cria o Sistema Municipal de Ensino** de Valparaíso de Goiás e dá outras providências. Impresso. Valparaíso de Goiás, 2001.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação.** Impresso. Valparaíso de Goiás, 2001.

VELLOSO, J. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. **Educação e Sociedade**, n.42, p. 256-267, ago. 1992.

VIERA, S. L. R. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Estudos Pedagogia**, v.88, n.219, p. 291-309, maio/ago.2007.

### Anexo I - Produções acadêmicas sobre gestão da educação

Pesquisador(a)	Título	Orientador(a)	Instituição	Ano
Ananda Grinkraut	Conflitos na Implementação da Política Educacional Brasileira: as relações entre a União e os Municípios a partir do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)	Nora Rut Krawczyk	Unicamp Dissertação	2012
Lázaro Moreira de Magalhães	O Processo de Construção da Autonomia do Conselho Municipal de Educação	Maria Abádia da Silva	UnB Dissertação	2011
<u>Deborah Saib da Silva</u>	A implementação de novos modos de regulação do sistema educacional no Brasil: o plano de ações articuladas e a relação entre as escolas e a união	Marisa Ribeiro Teixeira Duarte	UFMG Dissertação	2011
Mariana Costa Chazanas	Participação na escola: a voz das famílias	<a href="#">Maria Márcia Sigrist Malavasi</a>	Unicamp Dissertação	2011
Ana Elizabeth M. De Albuquerque	O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público	Maria Abádia da Silva	UnB Tese	2011
Maria Lucimar de Souza Lima	Gestão, Cultura e Organização da Escola Municipal	Jorge Gregório da Silva	UFA Dissertação	2006
Carlos Alberto Abicalil	Plano nacional de educação na República Federativa do Brasil: instrumento de retórica política pública para a realização do direito à educação básica?	Erasto Fortes	UnB Dissertação	2005
<a href="#">Soraia</a> Chafic El Kfourri Salerno	Administração gerencial ou gestão administrativa? Foco no planejamento educacional	Zacarias Pereira Borges	Unicamp Dissertação	2004
Isabel Letícia Pedroso de Medeiros	Gestão Democrática na rede municipal de educação de Porto Alegre de 1989 a 2000: a tensão entre reforma e mudança	Maria Beatriz Moreira Luce	<i>UFRG</i> <i>Dissertação</i>	2003
Marcos Mendonça	Fórum de Educação a Zona Leste – Participação e Cidadania, a luta por uma escola pública de qualidade (1993-2002)	Lisete arelaro	USP Dissertação	2003
Pedro Ganzeli	Estruturas Participativas na cidade de Campinas	Maria da Glória Marcondes Gohn	Unicamp Dissertação	1993

## Anexo II - Roteiro de entrevistas semiestruturado com os conselheiros e gestores do CME de Valparaíso de Goiás, Uncme e MEC

<b>Roteiro de Entrevistas - semiestruturado</b>	
<b>Categorias de Análise</b>	<b>Questões</b>
<b>1. GESTÃO</b>	O senhor conhece o Pró-Conselho? Já participou de cursos de formação oferecidos pelo Pró-Conselho? Comente sobre a relação entre a Secretaria e o Conselho no processo de elaboração/revisão do PME.
<b>2. DESCENTRALIZAÇÃO</b>	Quando e como ocorreu o processo de descentralização no município?  Comente três problemas ou dificuldades enfrentadas no processo de municipalização O senhor percebeu se houve alteração na relação entre o município e o MEC? Ou entre SME E CME? Comente. O senhor participou do processo de elaboração/revisão do plano municipal de educação? Como?
<b>3. PARTICIPAÇÃO</b>	Comente sobre uma demanda ou reivindicação da sociedade/ou segmento que representa que foi contemplada no (PME)
<b>4. PROBLEMAS E DIFICULDADES</b>	Há dificuldades para encaminhar as demandas dentro do CME? Como ocorre a participação nas discussões e deliberações das plenárias? Quais as dificuldades e limites dos municípios elaborarem os seus planos de educação? (Uncme e Gestor MEC)
<b>5. FUNÇÕES DO CME</b>	Comente sobre a atuação do CME na elaboração e/ou revisão do PME.  Comente sobre a função do CME?

### Anexo III – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

**Caro Conselheiro,**

Estou desenvolvendo uma pesquisa intitulada **A gestão da Educação Básica no Município: sentidos da descentralização** sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dra. Maria Abádia da Silva, na área de Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica, no curso de mestrado acadêmico em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação ofertado pela Faculdade de Educação (FE) da Universidade de Brasília (UnB).

Para dar continuidade à essa pesquisa, solicito a sua participação na entrevista gravada, abaixo autorizada, esclarecendo-lhe que as informações coletadas serão mantidas em total anonimato e utilizadas exclusivamente nesse estudo.

Desde já agradeço a sua colaboração, apoio e empenho.

Atenciosamente,

Lêda Maria Gomes - Matrícula UnB nº 120047802

#### DECLARAÇÃO

Eu \_\_\_\_\_ declaro que fui devidamente informado (a) sobre os objetivos e justificativas deste estudo de forma clara e detalhada e que concordo em participar da entrevista.

Data: 24/10/2013

Assinatura do participante .....

Assinatura do pesquisador .....

