



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

NATÁLIA PEREIRA LIMA

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS/MA: composição,
percepções e ações práticas na gestão municipal**

Rio de Janeiro

Abril/2017

NATÁLIA PEREIRA LIMA

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS/MA: composição,
percepções e ações práticas na gestão municipal.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Rosistolato.

Rio de Janeiro

Abril/2017



Universidade Federal do Rio de Janeiro

Centro de Filosofia e Ciências Humanas

Faculdade de Educação

Programa de Pós-Graduação em Educação

A Dissertação "**O Conselho Municipal de Educação de São Luís/MA: composição, percepções e ações práticas na gestão municipal**"

Mestrando(a): **Natália Pereira Lima**

Orientado(a) pelo(a): **Prof. Dr. Rodrigo Pereira da Rocha Rosistolato**

E aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi aceita pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro e homologada pelo Conselho de Ensino para Graduados e Pesquisa, como requisito parcial à obtenção do título de

MESTRE EM EDUCAÇÃO

Rio de Janeiro, 05 de abril de 2017.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Rodrigo Pereira da Rocha Rosistolato - Presidente

Profa. Dra. Daniela Patti do Amaral

Profa. Dra. Maria Amália Silva Alves de Oliveira

CIP - Catalogação na Publicação

L732 c LIMA, Natália Pereira O CONSELHO MUNICIPAL DE
EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS/MA: composição, percepções e
ações práticas na gestão municipal / Natália
Pereira LIMA. -- Rio de Janeiro, 2017.
145 f.

Orientador: Rodrigo Pereira da Rocha Rosistolato.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Faculdade de Educação, Programa de Pós-
Graduação em Educação, 2017.

1. Conselhos Municipais de Educação . 2. Políticas
Educativas. 3. Gestão Democrática. 4.
Patrimonialismo. I. Rosistolato, Rodrigo Pereira da
Rocha, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

A construção dessa dissertação foi marcada por uma travessia repleta de excessos e faltas. Nesse processo, uma palavra insustentavelmente leve deu sentido a minha vida: *attraversiamo*. Comecei, então, uma intensa travessia aquática: entre (Mar)anhão e Rio (de Janeiro) tive que me resituar no mundo. Tempo de (des)territorialização este em que fiquei longe da minha família, dos meus melhores amigos e da minha terra. Todavia, para minha surpresa, surgiu nessa travessia a aposta naqueles que me rodeiam: os amigos. Amigos que retificaram a relação, amigos que ratificaram seu tamanho e relevância. E especialmente aos que descobri esses últimos dois anos e estão comigo nessa travessia. São para vocês essas palavras de agradecimento...

À Deus, o amigo fiel. Sem Ele nada disso seria possível.

À minha mãe, minha melhor amiga, Maria dos Santos, por todo apoio, paciência, preocupação, amor e contribuição na construção desse trabalho. Ao meu pai (*in memoriam*) que merece um agradecimento especial e a ele dedico esse trabalho. Exemplo de luta, integridade, honradez e humildade que procuro seguir todos os dias. Ao meu amado irmão, Thiago Lima, pelas leituras e conhecimentos compartilhados, por acreditar em mim e me incentivar. Amo imensamente vocês!

Às minhas primas (irmãs) Camila Pereira e Márcia Rodrigues, extensão da minha família aqui no RJ. Pelo alicerce espiritual, pela amizade, companheirismo, cobrança e por aceitarem dividir comigo um lar. Vocês contribuíram muito mais do que imaginam para esse trabalho. Amo vocês!

Ao Alexandre Corrêa, pela amizade ao longo desses 10 anos. Por me acompanhar na travessia acadêmica, profissional e pessoal. Seu estímulo, amizade e carinho fizeram com que eu concluísse essa etapa. Obrigada por tudo!

À Secretaria Municipal de Educação de São José de Ribamar por ter me concedido a licença para realização do mestrado.

Aos Conselheiros Municipais de Educação de São Luís, por me receberem e aceitarem a realização das observações e pela concessão das atas e demais documentos.

Ao meu orientador, prof. Rodrigo Rosistolato, pelo profissionalismo, integridade, competência, cuidado, paciência e generosidade. Pela confiança em mim depositada. Pela exigência crescente e pelas discussões durante as reuniões de orientação e nas aulas de Pesquisa em Educação e Etnografia. Obrigada mesmo!

À professora Ana Pires do Prado pela atenção, carinho e ajuda.

Às professoras que aceitaram compor a banca: prof^a. Cynthia Paes de Carvalho (PUC – RJ) e prof^a. Daniela Patti do Amaral (UFRJ).

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGE), em especial, a professora Daniela Patti pelo zelo e excelência nas aulas de Gestão Escolar e Educação Brasileira. Agradeço também suas sugestões e críticas durante a banca de qualificação. Ao professor Antonio Jorge Gonçalves também pelas contribuições durante a qualificação.

À Solange Rosa, a Sol, por ser esse ser tão prestativo, simples e amoroso.

À CAPES pela concessão da bolsa de estudos.

Às professoras Lucília Augusta Lino (UERJ) e Carla Veras pelos livros sobre Conselhos Municipais de Educação.

Aos integrantes do LaPOpe/UFRJ, que foram essenciais na minha formação. Carinhosamente chamados de “lapopetes”: Mayara, Thaynara, Ruana, Fabiano, Andreza, Ellen, Maitê e Laura Mazzola. Especialmente a Marlies Bengio, agradeço sua reciprocidade, amizade e carinho. Estás em meu coração.

Às minhas queridas Amanda Morganna e Rebeca Fagundes, amigas que também constitui durante o mestrado e que levo pra vida. Obrigada por me ajudarem tanto em estímulos, orações, conselhos, conhecimento e afeto.

Aos amigos da turma de mestrado (UFRJ): Mona-Lisa, Rafaela, Adriana, Vitor Calafate, Vitor Ferreira, Raul, Bruna, entre tantos não mencionados. Especialmente: Ana Francisca e Ruth Prado, as “zamigas”, com quem tive o privilégio de compartilhar medos, inseguranças, conquistas, gargalhadas, problemas pessoais e acadêmicos. A nossa turma de mestrado não poderia ter me dado dádiva melhor do que a nossa amizade. Seguiremos juntas! Ruth, toda sorte de bênçãos pra você no doutorado!

As amigas distante, Dayana Delmiro, Michelle Moucherek, Kennia Rayssa, Hellen Lima e Mariana Berredo. Pelo apoio, conversas intermináveis e tentativas de se manterem por perto.

A todos aqueles a quem preciso agradecer, embora não nomeados, o meu carinhoso muito obrigada! Essa travessia valeu a pena!

Continuemos... *attraversiamo!*

RESUMO

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

Essa dissertação analisa as formas de organização, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação de São Luís/MA (CME/SL). O foco recai sobre o perfil, percepções e práticas dos conselheiros. Os CME foram pensados para atender à lógica federativa do Estado Brasileiro e às orientações previstas na CF/88 e na LDB nº 9.394/96. Dessa forma, essa pesquisa discute a recepção de legislações nacionais em contextos locais e está articulada aos debates sobre a composição da burocracia educacional, realizados no Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais (LaPOpE/UFRJ). Procuramos compreender de que maneira o Conselho organiza cotidianamente suas funções já definidas pelas diretrizes e postulações nacionais para seu funcionamento. Para isso, mapeamos o perfil dos conselheiros, suas percepções e práticas relacionadas à política educacional e analisamos as dinâmicas dos debates realizados durante as reuniões das Câmaras e das plenárias semanais, com vistas a entender as potencialidades e os desafios deste órgão na gestão dos sistemas educacionais. Durante as observações, buscamos mapear a presença de debates relacionados às funções públicas dos Conselhos – normativa, consultiva, deliberativa e de acompanhamento. Trabalhamos com a hipótese de que, principalmente na composição e no trabalho rotineiro do Conselho, poderiam existir práticas patrimonialistas. Como demonstraremos, tal hipótese foi parcialmente confirmada porque tais práticas estiveram presentes principalmente no controle de acesso à informação pública disponível no Conselho. Para a investigação, realizamos observações participantes em 29 reuniões e analisamos 55 atas do Conselho. As análises indicam que o tempo de debate entre os conselheiros, tanto nas câmaras quanto nas plenárias, é majoritariamente dedicado às funções deliberativa e normativa, que envolvem a regularização, autorização e credenciamento para funcionamento de escolas e de cursos, entre outras atividades.

Palavras-chave: Conselhos Municipais de Educação – políticas educacionais – gestão democrática - patrimonialismo

ABSTRACT

LIMA, Natália P. *The São Luiz Municipal Council of Education / MA, Brazil: The composition, perception and practical implementation within municipal management.* Dissertation (Master in Education) - Post-Graduation Program in Education, Federal University of Rio de Janeiro, 2017.

The purpose of this dissertation is to examine the tiers of organization, the composition and performance of the Municipal Council of Education in São Luiz, MA Brazil (CME / SL). The focal point of the thesis centers on the profile, perceptions, and management practices of board members. Municipal Councils of Education (CMEs) - were devised to accommodate the federative philosophy of the Brazilian State and, of those guidelines set forth in CF / 88 and LDB 9.394 / 96. We attempt to establish just how the Council organizes its daily performance, being those functions already defined by national guidelines for its operational application. To undertake this, we map the profile of councillors via their perceptions and their managerial practices in relation to educational policy. Moreover, we evaluate the dynamics of debates conducted during Chamber meetings and weekly plenary sessions, with a view to better understand the potentiality and challenges that confront this body in educational system management. During these periods of observation, we sought to map debate presence related to the public role of a Council, being normative, advisory, deliberative and monitoring follow-up action. We adopted the hypothesis that principally, in the composition and routine work of the Council, inherent aspects of patrimonial practice might exist. Furthermore, we will demonstrate that this hypothesis was confirmed in part, due to such practices being present, primarily in the controls exercised by the Council on the availability of access to public information. To fulfill this investigation, we observed 29 Council meetings and examined 54 Council minutes. The analysis indicates that debate duration time spent between board members, both in the chambers and in the plenary sessions, is heavily weighted towards deliberative and normative functions, which apart from their general activities, mainly constitutes regulatory issues, authorization and accreditation for the operation of schools and course subject matter.

Keywords: Municipal Councils of Education - educational policy - democratic management - patrimonialism

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEE – Conselho Estadual de Educação

CEI – Câmara de Ensino Infantil

CEFM – Câmara de Ensino Fundamental e Médio

CF – Constituição Federal

CME – Conselho Municipal de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

FME – Fórum Municipal de Educação

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

FUNDEP – Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LAPOPE - Laboratório de Pesquisas em Oportunidades Educacionais

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOM – Lei Orgânica Municipal

MEC - Ministério da Educação

PME – Plano Municipal de Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SME – Secretaria Municipal de Educação

SICME - Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNCME/MA – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do estado do Maranhão

UFMA – Universidade Federal do Maranhão

LISTA DE GRÁFICO E QUADROS

GRÁFICO 1 - Indicadores de gestão educacional nos municípios brasileiros por Unidade da Federação – 2009	41
QUADRO 1 - Elementos constitutivos dos CME (antes e pós LDB/1996)	44
QUADRO 2 - Quantidade de conselheiros e suas respectivas representações	56
QUADRO 3 - Identificação dos pesquisados	57
QUADRO 4 - Descrição dos assuntos discutidos durante a reunião da CEI	104
QUADRO 5 - Descrição dos assuntos discutidos durante a reunião da CEFM	105
QUADRO 6 - Descrição dos assuntos discutidos durante as Plenárias	107
QUADRO 7 - Frequência de assuntos e tópicos recorrentes na rotina das 55 atas analisadas do CME/SL	111

LISTA DE FIGURAS E TABELAS

FIGURA 1 - Percentual de municípios com Conselho Municipal de Educação e com conselho paritário, segundo as Unidades da Federação – 2014	42
FIGURA 2 - Anos iniciais	54
FIGURA 3 - Anos finais	54
TABELA 1- Levantamento/Atualização do Quantitativo de Fóruns, Conselhos e Sistemas Municipais	46
TABELA 2 - Cobertura educacional na cidade de São Luís por faixa etária	53
TABELA 3 - Observações feitas no CME/SL	61
TABELA 4 – Metas e Planos do CME/SL para 2016	79

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	1
CAPÍTULO 1: POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL DOS ANOS DE 1990: Democratização e Descentralização	7
1.1. A reforma do Estado brasileiro e as políticas educacionais na década de 1990.....	7
1.2 A relação entre democratização, desconcentração e descentralização.....	15
1.3. Descentralização e o patrimonialismo na educação: uma hipótese a ser testada.....	21
1.3.1. O conceito de patrimonialismo e seu uso para análise da administração pública .24	
1.3.2. A burocracia e seu uso na administração pública.....	28
CAPÍTULO 2: SISTEMAS MUNICIPAIS, CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA	33
2.1. Os marcos legais de criação dos sistemas de ensino	33
2.2. Criação dos conselhos como instrumentos de democratização	36
2.3. Conselhos Municipais de Educação e suas funções.....	41
2.4. Conselho Municipal de Educação de São Luís: referência legal e de atuação	45
2.5. O Regimento interno e as atribuições do CME	48
CAPÍTULO 3: METODOLOGIA	52
3.1. Contexto socioeducacional de São Luís do Maranhão.....	52
3.2. O itinerário metodológico.....	55
CAPÍTULO 4: O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS/MA ...	67
4.1. A estrutura burocrática da SME.....	67
4.2. O CME à luz do Plano Municipal de Educação	69
4.3. Composição do CME: a descrição do perfil dos conselheiros	70
4.4. Organização e funcionamento dos Colegiados	76
4.5. O Plano de Ação de 2016 do CME.....	78
CAPÍTULO 5: ROTINA E INTERAÇÕES DOS CONSELHEIROS: O ESCRITO, O DITO E O FEITO	81
5.1. Os Conselheiros “despachantes”: as Câmaras e Plenárias	84

5.1.1. As Câmaras de Educação Infantil.....	85
5.1.2. As Câmaras de Ensino Fundamental e Médio.....	87
5.1.3. As Plenárias.....	92
5.2. Análise das Atas.....	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
REFERÊNCIAS.....	118
ANEXOS.....	124

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Essa dissertação é resultado de uma pesquisa sobre a composição, organização e atuação do Conselho Municipal de Educação de São Luís, capital do estado do Maranhão. O estudo em questão está inserido na linha de pesquisa “Políticas e Instituições Educacionais” integrando as investigações sobre a burocracia educacional, realizadas no Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais LAPOpE. O intuito principal desse trabalho foi contribuir com o avanço do conhecimento acerca das dinâmicas locais relacionadas à educação. Partimos do pressuposto de que a Legislação Educacional ganha tonalidades específicas quando implementada no contexto dos municípios. Por isso, entendemos que investigações com foco nas configurações locais podem revelar aspectos significativos do processo de execução de políticas educacionais.

Nosso objetivo central é descrever e analisar a composição, organização e atuação do Conselho Municipal de Educação de São Luís (MA) no período de maio a dezembro de 2016. Para isso, foi necessário: (i) mapear as representações e ações dos conselheiros durante o trabalho efetivo no conselho. (ii) compreender como os conselheiros se organizam, se articulam, interpretam suas funções e como atuam (iii) verificar como os dissensos são administrados e como os consensos são construídos e (iv) entender se os conselheiros se percebem como grupo; ou pensam suas ações individualmente e/ou articuladas aos interesses dos seus representados.

É importante destacar que, especificamente sobre a composição do Conselho e atuação dos conselheiros, nossa hipótese central de trabalho era sobre a possível presença de ações patrimonialistas no cenário analisado. Nesse caso, considerando que o patrimonialismo é um obstáculo para avanço da gestão democrática, o ideário republicano e a busca por equidade na educação poderiam ficar comprometidos pela valorização de interesses particularistas.

Essa hipótese, conforme demonstraremos, foi confirmada em parte. Encontramos uma espécie de simbiose, ou lógica da coexistência, entre as formas de gestão pública mais modernas e as ações patrimonialistas, clientelistas e personalistas. É de conhecimento de todos que estudam e pesquisam sobre política educacional no Brasil, que nas últimas décadas, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996, houve a intensificação de mudanças na legislação educacional inspirada pelo processo democrático existente na época. É nesse cenário de redemocratização que recuperam-se as bases do federalismo brasileiro, elevam-se os municípios ao *status* político de

entes federados, como instância mais viável de ser democratizada, ocorrendo a expansão dos conselhos gestores das políticas públicas locais.

Alguns autores discorrem acerca da gestão das políticas educacionais no plano nacional e local (ARRETCHE, 1996; BONAMINO, A. & SOUSA, S. Z., 2012; Souza, 2003; 2013; Souza, 2009) e sinalizam que ainda são embrionárias as pesquisas acadêmicas que focalizam as políticas educacionais no âmbito das municipalidades, nas instâncias de articulação do cidadão, das comunidades e dos gestores municipais.

Esse quadro denota a necessidade de mais pesquisas que investiguem a realidade dos conselhos no Brasil sobre a criação, organização e funcionamento, em especial, na região Nordeste¹. Feito o levantamento no banco de dados da Capes e da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), verificamos que o CME/SL², assim como o CME de nenhum município do estado do Maranhão, foi contemplado pelos estudos acadêmicos; daí a importância de nossa pesquisa como contribuição pioneira no contexto do estado do Maranhão.

Nossa contribuição se alinha ao trabalho de aprofundar o entendimento sobre matéria fundamental para o desenvolvimento da gestão pública na área de educação em nosso país. Uma pesquisa que traz para o centro do debate os encaixes e articulações entre as macropolíticas nacional e estadual, e as micro-políticas locais. Pretendemos, com o presente estudo, contribuir para o alargamento do conhecimento sobre as dinâmicas da gestão nas estruturas intermediárias de administração da educação pública no Brasil.

Nossa inquietação para o tema da pesquisa adveio de uma experiência de alguns anos atuando como docente do Ensino Fundamental no estado do Maranhão, especialmente no Município de São José de Ribamar, e de atuação como coordenadora pedagógica na Secretaria Municipal de Educação deste mesmo município (2006/2007), na qual tive diversos contatos com as famílias, equipe da escola e membros do conselho tutelar e municipal. Nesse contexto, comecei a perceber alguns percalços na relação entre professores, coordenadores pedagógicos, diretores e conselheiros municipais.

Tais percalços consistiam nas dificuldades quanto a participação, interação e, principalmente, reconhecimento do CME pelos professores e comunidade escolar, quanto ao seu papel de intermediador entre os interesses da comunidade local com o Estado. Na época, o então CME de São José de Ribamar estava “desativado”³, funcionando naquele prédio apenas o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. A partir daquele

¹ Souza, 2013.

² Ao longo do texto faremos referência ao Conselho Municipal de Educação de São Luís por meio das abreviações CME/SL.

³ Termo utilizado pela secretária que trabalhava no prédio onde funcionava o CME.

momento, surgiram novos questionamentos em relação ao hiato existente entre o desenho legal das políticas públicas e sua aplicação, principalmente no que se refere às dificuldades de consolidação de uma gestão democrática, ao papel dos órgãos colegiados e a lógica da parceria “quase inexistente” com as escolas e comunidade local.

Além disso, pude através dos dois cursos de graduação, em Pedagogia (UVA-2007)⁴ e em Ciências Sociais (UFMA/2013)⁵, aprimorar a abordagem científica sobre essa experiência empírica, vindo a desenvolvê-la no mestrado em Educação na UFRJ, iniciado em 2015. Como pesquisadora, tentei refletir sobre as dificuldades e obstáculos para o avanço da gestão democrática no sistema educacional, tentando identificar a natureza desses obstáculos e as formas de superação possíveis. Essa dissertação é o resultado dessa aventura socioantropológica no campo da educação.

É de fundamental importância considerar que os documentos legislativos e constitucionais apontam para a centralidade da reflexão sobre os processos de democratização e descentralização do modelo educacional brasileiro. Os estudos sobre Conselhos, sistemas de ensino e políticas públicas devem levar em conta essa preocupação central com a história, as teorias e conceitos básicos relacionados ao tema. É por isso que essa pesquisa dialoga com a literatura nacional acerca destes problemas estruturais cruciais (BROOKE, 1989; TEIXEIRA, 2004; CURY, 2000; 2008 e 2010; VASCONCELOS, 2012; DOURADO, 2007; OLIVEIRA & SANTANA, 2010) e outras pesquisas voltadas para contextos regionais (WERLE, 2006; PEREIRA, 2008; SILVA, 2008; ALVES, 2011; SOUZA, 2013).

Nesses termos, essa pesquisa buscou responder na investigação as seguintes questões:- De que maneira o CME/SL está estruturado a partir das diretrizes nacionais e locais? - Qual o perfil dos conselheiros, suas percepções e práticas dentro do Conselho?- Esse órgão tem promovido com efetividade as diretrizes políticas estabelecidas pelos documentos legais, ou há refração política⁶ na sua execução?- Como ocorre a dinâmica dos debates no decorrer das reuniões do CME/SL? Como os dissensos são administrados? Como os consensos são construídos? Os conselheiros se percebem como grupo orgânico? Ou pensam

⁴ Universidade Estadual Vale do Acaraú

⁵ Universidade Federal do Maranhão

⁶ O emprego do conceito de “refração política” para as análises das políticas educacionais não é recente. Autores como Antonio Segrillo (2005) e Santos (2014) utilizam para pensar a questão educacional. Segundo os autores, a expressão denota dois níveis: “parcial” (quando ocorre um desvio igual em algumas das premissas do documento jurídico-político que dá suporte à ação proposta) e refração política “total” (quando ocorrem desvios em quase todos os elementos elencados pelas letras dos documentos jurídico-políticos em que a ação proposta se faz presente). Nesse sentido, Santos (2014) entende que temos uma legislação constituinte moderna, contudo, devidos a vários obstáculos entre os quais o patrimonialismo se destaca, essa lei não consegue se efetivar na íntegra. O que explica o caráter figurativo de alguns conselhos.

suas ações individualmente e/ou articuladas aos interesses dos seus representados?- Quais são os avanços, limites e desafios deste órgão no âmbito de sua constituição, estrutura e atividade?- Ele tem assumido seu papel em termos de planejamento e acompanhamento local das políticas educacionais?- O CME/SL atua de maneira a favorecer a democratização da gestão dessas políticas? Ou para a manutenção do poder e da distribuição de poder (patrimonialismo) sempre garantindo algum tipo de privilégio e interesses particulares?

Assim, considera-se fundamental conhecer a conjuntura deste Conselho: sua constituição; perfil; seus referenciais; suas necessidades; como lida com a realidade do município e seu próprio *métier*.

- Sobre como se estrutura essa dissertação:

Apresentamos de modo sucinto os capítulos que compõem esse trabalho dissertativo.

No capítulo 1, intitulado *Políticas Educacionais no Brasil dos Anos de 1990*, apresentamos uma reflexão aprofundada sobre o processo de “Democratização e Descentralização”. O objetivo do texto foi apresentar o cenário de criação e institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil. Para tanto, versamos sobre a Reforma do Estado tendo como foco as políticas públicas de descentralização da gestão e de municipalização do ensino, no contexto do processo de redemocratização do Estado brasileiro. Deu-se, nesse âmbito, continuidade na análise com abordagens sobre o conceito de descentralização, ajuizado após a Constituição Federal de 1988 e a promulgação da LDB 9.394/96, ou seja, nos documentos que consolidaram o papel dos municípios brasileiros no que diz respeito às suas atribuições enquanto poder público, em ações relacionadas à educação.

O estudo histórico do contexto em que as políticas educacionais foram elaboradas torna-se imprescindível para se compreender o processo de transferência de responsabilidades e como essas políticas têm sido operacionalizadas atualmente nas instâncias municipais. Com esse intuito, analisamos abordagens teóricas produzidas sobre os conceitos de descentralização, democratização e participação aplicadas aos estudos relacionados à gestão educacional. Na parte final, há incursões mais específicas dessa vez relacionadas às implicações do uso do conceito de patrimonialismo na administração pública educacional brasileira. Procuramos situar o conceito de “patrimonialismo”, “clientelismo” e

“personalismo” a partir de uma análise sumária de dois modelos de administração pública concorrentes: patrimonial e burocrático⁷.

No capítulo 2, intitulado *Sistemas Municipais, Conselho Municipal de Educação e Gestão Democrática* dá-se continuidade ao debate a respeito do processo de redemocratização e sobre as possíveis relações com as estratégias de descentralização do ensino. Apresentamos assim os marcos históricos e legais da constituição dos sistemas municipais de ensino e dos Conselhos Municipais de Educação no país. A finalidade desse capítulo é situar o contexto social e político de criação desses órgãos colegiados, a partir de pesquisas e trabalhos, existentes sobre o tema, para posteriormente trazermos a história do CME de São Luís dentro da perspectiva de criação da mencionada rede municipal: como se deu o processo de descentralização do ensino no município até a efetiva criação do CME a partir dos documentos legais. Além disso, apresentamos também a análise das legislações que criam e instituem o CME e do novo Plano Municipal de Educação. Nesse trajeto, operacionalizamos alguns conceitos fundamentais como: autonomia, gestão democrática, sistemas e conselhos.

No capítulo 3, desenvolvemos a apresentação da *Metodologia* no qual se encontra explicitado o processo de utilização das técnicas e práticas metodológicas promovidas na pesquisa. Nesse capítulo abordamos o contexto educacional do município em que a investigação foi realizada e os detalhes sobre o acesso e inserção no trabalho de campo, suas vicissitudes, seus sucessos e fracassos.

No capítulo 4, intitulado *O Conselho Municipal de Educação de São Luís/MA*, iniciamos a descrição e análise dos dados da pesquisa de campo. Tais como: a estrutura burocrática e funcional da Secretaria Municipal de Educação (SME) e do Conselho Municipal de Educação, as metas e tarefas desenhadas pelos conselheiros no ano de 2016, assim como a descrição do perfil dos conselheiros atuantes, as condições para exercerem a função de conselheiro e como os mesmos se organizam nesse espaço.

No capítulo 5, designado de *“Rotina e interações dos Conselheiros: o escrito, o dito e o feito”*, continuamos com a descrição e análise dos processos referentes a dinâmica de atuação dos Conselheiros durante as reuniões realizadas no período de maio de 2016 a início de janeiro de 2017, suas interações, motivações, percepções e práticas efetivas. Foram mais de 60 horas de observação participante durante a rotina do CME. Em seguida, mostramos os

⁷ Não é nossa intenção fazer uma análise de todo arcabouço teórico dos conceitos. Certamente, alguns pontos trazidos aqui são objetos de divergências e debates teóricos que, dada sua complexidade e finalidade da pesquisa, não serão discutidas no presente texto. Outras abordagens viáveis, somadas as formas de administração pública (do patrimonialismo ao gerencialismo) oriundas do processo de descentralização são de nosso interesse a serem estudadas em um futuro trabalho acadêmico.

assuntos mais debatidos e registrados em atas. Seguimos com a apresentação das Considerações Finais.

CAPÍTULO 1: POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL DOS ANOS DE 1990: Democratização e Descentralização

O objetivo desse capítulo é apresentar o cenário de criação e institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil. Para tanto, versaremos sobre a Reforma do Estado tendo como foco as políticas públicas de descentralização da gestão e de municipalização do ensino, no contexto do processo de redemocratização do Estado brasileiro. Daremos continuidade na análise com abordagens sobre o conceito de descentralização ajuizado após a Constituição Federal de 1988 e a promulgação da LDB 9.394/96, documentos que consolidaram o papel dos municípios brasileiros no que diz respeito às suas atribuições como poder público, relacionadas à educação.

O estudo histórico do contexto em que as políticas educacionais foram elaboradas torna-se imprescindível para se compreender o processo de transferência de responsabilidades e como essas políticas têm sido operacionalizadas atualmente nas instâncias municipais. Com esse intuito, analisaremos abordagens teóricas produzidas a respeito das noções de descentralização, democratização e participação aplicadas aos estudos sobre gestão educacional, com incursões finais mais específicas em relação às implicações do uso do conceito de patrimonialismo para a compreensão de aspectos da administração pública educacional brasileira.

1.1. A reforma do Estado brasileiro e as políticas educacionais na década de 1990

Após 20 anos de governos militares autoritários e centralizadores, o país vivenciou, em meados dos anos 1980, um gradual processo de abertura democrática. No plano educacional essa transição foi relacionada à descentralização e à municipalização do ensino fundamental, orientando a reorganização dos sistemas nos níveis estaduais e municipais; tendo em vista que o município se configura um ente federado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A década de 1990 é marcada por reformas políticas e econômicas de nível nacional e internacional⁸. A trajetória das políticas educacionais no Brasil, especialmente aquelas voltadas para a administração educacional brasileira, passa então a ser marcada pela lógica do

⁸ Na sequência apresentaremos modelos de reformas no âmbito internacional.

“zigue-zague”, sinalizada por Cunha no período de 1974-1985, e depois, no estudo dos três ministérios da educação do Governo Lula até final de 2005.⁹

Dourado (2007) mostra que a aparente lógica de descontinuidade das políticas públicas, principalmente as políticas voltadas para educação, ocorre em função da ausência de planejamento de longo prazo que estipulasse como princípio basilar as políticas de Estado em detrimento de políticas transitórias de Governo. Dinâmica esta que, para o autor, favorece ações “sem a devida articulação com os sistemas de ensino, destacando-se, particularmente, gestão e participação”. (p. 926)

A busca pela atualização e adequação das políticas educacionais no contexto nacional, sobretudo, no âmbito dos governos estaduais e municipais, impõe novas formas de gestão, através do processo de descentralização das suas ações que, segundo Oliveira (2000), tinha como finalidade:

(...) introjetar na esfera pública as noções de eficiência, produtividade e racionalidade inerentes à lógica capitalista. No campo educacional, há que se destacar, ainda, o importante papel desempenhado pelos organismos multilaterais na formulação de políticas educacionais no período. (p. 331)

Fazendo um panorama do cenário internacional, verificamos alguns debates dos organismos internacionais voltadas para as políticas educacionais dos países periféricos (ou em desenvolvimento), como por exemplo, a Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em 1990, em Jomtien (Tailândia), financiada pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial.

Por ocasião desse evento, os nove países¹⁰ com as piores taxas de analfabetismo do mundo, se comprometeram em garantir uma “educação básica de qualidade” para todas as crianças, jovens e adultos, conforme metas estabelecidas nesse documento. A Carta de Jomtien é um documento que merece destaque, pois nele se estabelece que a educação básica deve passar a ser defendida como responsabilidade conjunta da família, da comunidade e de outras instâncias educativas, não sendo mais de responsabilidade exclusiva do Estado em assegurar. Nos anos subsequentes, outros fóruns internacionais promovidos por organismos multilaterais - como em Dakar (2000) para avaliar as ações e metas atingidas pelo “E9”¹¹,

⁹ CUNHA, (1991) e “Zigue-zague no Ministério da Educação: uma visão da educação superior” (s/d)

¹⁰ Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, denominados de “E9”.

¹¹ Faz referência aos nove países listados na nota de rodapé anterior.

assim como o documento produzido pela CEPAL *Transformación productiva con equidade*¹² com apoio da UNESCO -, recomendam ainda um amplo programa de reformas dos sistemas educacionais adequando as políticas e instituições às demandas trazidas pelo capitalismo contemporâneo.

Segundo Shiroma, Moraes e Evangelista (2011), o conteúdo do documento publicado pela CEPAL em 1992, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade*, teve como perspectiva o alcance de suas metas mediante uma ampla reforma dos sistemas educacionais visando a capacitação profissional para o progresso científico-tecnológico. Ainda segundo as autoras citadas:

Em síntese, a estratégia da CEPAL se articulava em torno de objetivos (cidadania e competitividade), critérios inspiradores de políticas (equidade e eficiência) e diretrizes de reforma institucional (integração nacional e descentralização).” (p. 53)

Já no conjunto dos debates internacionais, Souza e Faria (2003) ratificam a defesa da relativização do Estado tutelar:

Nos anos 90, 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 90, 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 (p. 927).

No quadro brasileiro das reformas nos anos 1990, Franco, Alves e Bonamino (2007) e Bonamino e Sousa (2012), apresentam uma análise direcionada ao tratamento da formulação e implementação das políticas educacionais brasileiras (1982-2008) destacando as avaliações em larga escala como expressão de uma agenda mundial. Os autores ultrapassam o enfoque da crise do Estado centralizador, ressaltando em suas análises as “gerações das políticas educacionais”. Nesse ponto, consideram como aspecto principal de análise a relação das propostas de avaliação à promoção da qualidade do ensino e aos novos modelos de gestão dos sistemas educacionais.

Não é objeto deste trabalho tratar do debate sobre qualidade do ensino e avaliações, contudo, é importante ressaltar o contexto em que as políticas educacionais se balizam nesse

¹² Shiroma (2011).

debate. Sublinhamos os elementos da geração datada entre 1988-2007¹³, marcada pela redemocratização e renovação das políticas educacionais dos anos 1990 que, segundo Bonamino, Alves e Franco (2007) se caracterizam pela: a) “democratização da educação”, em especial da escola, em função das “tendências democratizantes presentes na sociedade à época” que contrapõem o “clientelismo” presente nas indicações políticas, tanto de gestores escolares, como para cargos de gestão administrativa; e, b) a municipalização, com destaque na universalização do acesso à educação por meio do aumento de matrículas no ensino fundamental e nas consequências desse processo na organização escolar no município¹⁴.

Em suma, as políticas educacionais no período ora mencionadas, possuem três destaques:

a) Revalorização da racionalidade técnica, desta vez concentrada no financiamento, atividade-meio com a qual se almejava equacionar os problemas de acesso e de qualidade do sistema educacional. b) Ênfase no ensino fundamental. c) Valorização da política educacional baseada em evidências, o que se expressou por meio da ênfase em avaliação, o que não deixa de ser uma forma de acionar mecanismos de racionalidade técnica em outros domínios da política educacional. (FRANCO et al. 2007, p. 1000)

Portanto, em meados de 1995 observamos uma crescente preocupação quanto ao quadro das políticas públicas para melhoria do acesso (universalização) e da qualidade do ensino. Segundo Arretche (1999), o Brasil apresentava bons indicadores de cobertura e péssimos indicadores de qualidade da educação. Esse período foi definido por Bresser-Pereira¹⁵ (2009) como de transição da reforma desenvolvimentista (regime militar) para a “administração pública gerencial”, defendida como “um estágio superior da administração pública burocrática” (p. 249).

Os objetivos dessa reforma podem ser resumidos na busca obstinada por mais eficiência e responsabilidade na organização do Estado. As propostas contidas no Plano Diretor de reformas dos dois governos do presidente Fernando Henrique Cardoso influenciaram todas as áreas de administração pública e, conseqüentemente, o debate das

¹³ O recorte histórico feito pelos autores denota a transição do governo militar para “governo de Estado”, que encontrou nesse período um marco importante não apenas no processo de redemocratização, mas também na transição e renovação dos personagens que atuam na formulação, execução e acompanhamento das políticas educacionais, tanto em secretarias de educação quanto nas prefeituras das capitais. (FRANCO, ALVES e BONAMINO, 2007)

¹⁴ Impulsionado pela Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, precedida pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, denominada como Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) a participação dos municípios na matrícula pública de 1ª a 4ª série e de 5ª a 8ª série de 1996 a 2003 subiu de 43% e 18%, respectivamente, para 63% e 30%. (FRANCO, ALVES e BONAMINO, 2007)

¹⁵ Bresser-Pereira ocupou o cargo de Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado na primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

políticas educacionais. Desse contexto, sobressai a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), em 1988, que trouxe mudanças na gestão da educação brasileira, inclusive induzindo a criação de avaliações externas (estaduais e municipais), pensadas como instrumentos para medir a qualidade do ensino.

A aplicação da primeira avaliação nacional foi feita em 1990. Já em 1995, o SAEB sofreu alterações. Dez anos depois foi criada a Prova Brasil (2005), de caráter censitário. Combinando o SAEB e a Prova Brasil, foi implantado em 2007 o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), um indicador criado para monitorar os sistemas de ensino em todo país a partir da análise do desempenho e da aprendizagem. Segundo o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE, 2007, p.22):

A partir da criação do IDEB, calculado por escola, por rede e para o próprio País, foi possível fixar metas de desenvolvimento educacional de médio prazo para cada uma dessas instâncias, com metas intermediárias de curto prazo que possibilitam visualização e acompanhamento da reforma qualitativa dos sistemas educacionais.

A qualidade da educação¹⁶ passou a ser mensurada e monitorada pelo o IDEB através do SAEB, e sua divulgação feita pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP). A disposição dos dados sobre o desempenho dos alunos, a partir do IDEB, tem incentivado os estados e os municípios na criação de seu próprio sistema de avaliação e de metas para monitorar os resultados.

Para os autores Riscal e Gandini (2009) a Reforma do Estado teve como um dos pontos norteadores o gerenciamento de resultados. Essa característica passou a nortear também as reformas na administração da educação por meio da transferência de atividades administrativas, a criação de metas e indicadores de rendimento e avaliação de resultados. Segundo Oliveira & Sousa (2010), as mudanças ocorridas nas políticas educacionais brasileiras foram em certa medida resultado da forte influência que causou a divulgação do diagnóstico contido no documento *A Nation at Risk* (1983)¹⁷ elaborado por especialistas nos Estados Unidos. Tal documento causou reações locais igualmente importantes, pois tiveram impacto relativo sobre as reformas no sistema educacional de outros países. O documento tinha como destaque três características importantes, de acordo com Oliveira & Sousa (2010):

¹⁶ O princípio básico do IDEB é o de que qualidade da educação pressupõe que o aluno aprenda e passe de ano. O desempenho é medido por meio do Prova Brasil e a aprovação, por meio do Censo Escolar. (FRANCO et al. 2007).

¹⁷ “*A Nation at Risk: The Imperative for Educational Reform*”, documento elaborado pela Comissão Nacional para a Excelência na Educação. (OLIVEIRA & SOUSA, 2010).

“ampliação dos mecanismos de escolha (*choice*); descentralização dos mecanismos de gestão, gestão financeira e financiamento; e, pela centralização do poder de definir os parâmetros de qualidade, o currículo e a avaliação do sistema”.¹⁸ (p. 29)

O documento supracitado exerceu forte influência na política educacional brasileira. Os mecanismos de descentralização financeira, como por exemplo, a Emenda Constitucional nº 14/96 que viabilizou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1997. Alterada dez anos depois com a Lei nº 11.494/2007 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2005), proporcionando o gerenciamento de verbas para a Educação Infantil, para o Ensino Médio e para a Educação de Jovens e Adultos que anteriormente não recebiam recursos federais.

Um exemplo que pode ser destacado é o da ampliação do atendimento das redes municipais ao Ensino Fundamental. Tal fato demandou das administrações locais não só a necessidade de diretrizes políticas mais adequadas, além de mais recursos financeiros, mas, também, capacidade técnica e gerencial. Como denomina Celina Souza (2015), surge a necessidade de aprimorar uma “capacidade burocrática” para elaboração e gestão da política educacional local, mais articulada com a política desenvolvida pelo governo central, devendo ser capaz de suprir a oferta de educação de qualidade para a população dos municípios. Para a autora, “a existência de capacidade burocrática é vista como uma forma, embora não a única, de alcançar certos objetivos das políticas públicas e de transformar em ação os atributos do Estado”, capacidade esta que, no entanto, infelizmente nem todos os municípios brasileiros possuem (SOUZA, 2015, p. 12).

Seguindo esse trabalho de ampliação do atendimento através do aprimoramento da “capacidade burocrática”, uma série de políticas de reorganização da gestão e financiamento da educação básica foi implantada. De acordo com Cury (2002), foi no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) que boa parte dessas políticas foi criada. Contudo, Cury chama atenção para as tensões no processo de implementação dessas políticas ocasionadas pela falta de lei complementar que defina o conceito de regime de colaboração entre os entes federados, estabelecendo as normas para seu funcionamento. Dourado (2007) corrobora com

¹⁸ O governo federal adotou essas medidas que tinham como finalidade, por meio das avaliações, exercer a coordenação das políticas, induzindo e controlando programas e ações. Entre essas ações, destacamos: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), ampliado com a Prova Brasil, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e no ensino superior, o Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como “Provão”, voltado para os cursos de graduação, substituído pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), além da avaliação da pós-graduação, que é realizada desde 1976. (Ibid., p. 30)

ideia de Cury, afirmando que sem a lei complementar¹⁹ o país enfrenta dificuldades em relação ao cumprimento do pacto federativo, para o autor:

Tal cenário contribuiu, sobremaneira, para a desarticulação de experiências e projetos em andamento e para a adoção de medidas ligadas às políticas federais para a educação básica, em função da necessidade dos sistemas e escolas buscarem fontes complementares de recursos. (p. 927)

A ausência de lei complementar que regule o regime de colaboração ainda é uma realidade brasileira. Contudo, a Constituição Federal de 1988 junto com a LDB/1996 impulsionam o debate para formulação de políticas voltadas ao controle da qualidade e da promoção da gestão democrática na educação. Esse arcabouço jurídico, em certa medida, é uma resposta aos interesses de diversos movimentos sociais. No desenho constitucional foram elaborados 246 artigos nos quais se deu atenção às “medidas de proteção à mulher, à criança, aos negros, aos índios e ao meio ambiente” (STATIO e WELNA, 2002, p. 180), reflexo direto da participação desses atores no cenário nacional.

Nessa perspectiva de reformas também se encontravam demandas de mudanças a fim de romper o caráter centralizador dos governos militares, restaurando os direitos e liberdades civis e aumentando os poderes entre governos estaduais e municipais, além de oferecer maior atenção àqueles municípios mais pobres economicamente por meio da distribuição pela União de maiores receitas tributárias aos demais entes federados²⁰.

Em meados de 1995-2007, por exemplo, as políticas públicas na área da educação estavam voltadas para educação básica, em especial no ensino fundamental, com enfoque para transferência de recursos. Critérios que fomentaram a descentralização institucional e financeira da gestão dos sistemas de ensino, acelerando os mecanismos de avaliação em larga escala.

É importante frisar que foi a partir da Carta Magna de 88 que foi permitido a criação de outras leis complementares, normas infraconstitucionais²¹ e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE), merecendo destaque: a promulgação em dezembro de 1996 da Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional (Lei 9.394); o Estatuto da Criança e do

¹⁹ O artigo 23, parágrafo único, da CF/88, prevê: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)”.

²⁰ A CF/88 ampliou os percentuais dos recursos financeiros públicos que deveriam ser aplicados na educação, passando de 13% a 18% de responsabilidade da União e permanecendo o percentual de 25% pelos estados e municípios.

²¹ As normas infraconstitucionais são aquelas que estão hierarquicamente abaixo da Constituição Federal, inferiores às regras previstas na Constituição. Fundamento: Arts. 102 e 103 da CF. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/home>>

Adolescente (Lei 8.069, de 1990); a Lei do FUNDEF complementar n. 9.424/96; e, os Parâmetros Curriculares, em 1995; nas quais as políticas educacionais encontraram espaço de construção e implementação.

As inovações legais foram acompanhadas da criação de programas acionados pelo MEC, os quais ocuparam o centro das discussões da política educacional do período, entre elas: a criação e aprimoramento da Avaliação Nacional – SAEB (1995); financiamento da educação FUNDEF (1996) posteriormente FUNDEB (2008)²², o financiamento de estados e municípios em função do número de alunos matriculados no ensino fundamental, assim como o financiamento oferecido às unidades escolares visando a autonomia destas.

Esse cenário apresenta diversas diretrizes políticas de caráter descentralizador em cujo escopo estava incluso o processo de democratização e a diminuição das desigualdades regionais, fundamentadas no princípio legal da gestão democrática e da autonomia dos sistemas de ensino. Presumindo, conforme Souza e Faria (2004): “maior envolvimento direto do poder local na cooptação das demandas, no controle de gastos e na inspeção do cumprimento das metas estabelecidas” (p. 927). Esse movimento influenciou fortemente as discussões em torno das diretrizes e políticas públicas para educação no Brasil na segunda metade da década de 80 e no final dos anos 90.

Como marcos desse processo, temos a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1996, quando se consolida nesse período as bases do federalismo brasileiro por meio de um longo e gradual processo de redemocratização. Somando-se a essas análises, encerramos esse primeiro tópico adotando a perspectiva de Luís Fernandes Dourado (2007). Este nos alerta para as consequências decorrentes do processo de descentralização da educação e das concepções a ele vinculada. Segundo o autor:

(...) no Brasil, houve a desconcentração de ações educacionais de forma muito mais efetiva do que a descentralização garantidora de autonomia aos entes federados. Ou seja, o que ocorre é a transferência de competências de um ente federado para outro, resultando na manutenção de ações pontuais e focalizadas de apoio técnico e financeiro, em detrimento de ampla política de planejamento, financiamento e gestão da educação básica. A despeito disso, predominam, no cenário educacional, vários processos de regulação que permeiam o cotidiano dos sistemas de ensino e

²² O FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), de natureza contábil efetivada apenas em janeiro de 1998 em todo território nacional, apesar de caracterizar um avanço não apenas financeiro, mas também como principal motor no processo de descentralização do ensino, se limitava apenas ao ensino fundamental. Excluindo o ensino médio e a educação infantil. Buscando equalizar o sistema de financiamento da educação básica, cria-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Instituído pela Emenda Constitucional (EC) n° 53, de 19 de dezembro de 2006, e pela Medida Provisória n° 339, de 28 de dezembro de 2006, esta, convertida na Lei n° 11.494, de 20 de julho de 2007.

das escolas públicas, sob a hegemonia da União, por meio da indução de políticas de financiamento de ações e programas governamentais (937).

A partir da crítica feita por Dourado, abordaremos no próximo tópico os conceitos de descentralização e desconcentração e as concepções de diferentes autores a respeito dos possíveis impactos desse processo na gestão das políticas educacionais. Tal abordagem torna-se importante porque nosso estudo sobre a criação, organização e funcionamento dos Conselhos Municipais no Brasil e, especificamente, em São Luís do Maranhão sofre efeito direto desse processo.

Como se vê, é com a CF/88 que se inaugura uma nova geração de direitos, entre os quais o direito à educação de qualidade, quando a sociedade civil se conscientiza e reivindica a participação nas decisões e no controle social das políticas públicas. Em que pese a condição de ente federado, os vínculos entre cidadãos e poder público se tornam mais estreitos, tanto pela participação quanto pelo acompanhamento e controle das políticas públicas; cumprindo assim, o princípio da gestão democrática, que a criação dos Conselhos Municipais pretende atender e aprimorar.

1.2 A relação entre democratização, desconcentração e descentralização.

A preocupação com a temática da descentralização via estadualização e/ou municipalização vem desde o Império, atravessando o período Republicano nas Constituições Federais de 1934 e 1946. Na luta política pela democratização do acesso à escola, destaca-se historicamente a influência do Manifesto dos Pioneiros (1932), no qual se almejava a modernização da educação via democratização do ensino.

Para os signatários desse documento – tendo como principal representante Anísio Teixeira – estes objetivos programáticos só seriam alcançados por meio de um processo de descentralização do ensino, no qual se caracterizava como “compartilhamento de poder e responsabilidades” (BORDIGNON, 2009). Igualmente, tal consenso programático associava o desenvolvimento dos sistemas de ensino ao aumento do poder local (municipal) e ao fortalecimento dos espaços de participação social.

Na década de 1960, Anísio Teixeira (1967), tentando avançar nesse processo continuava como defensor de uma educação mais autônoma e contextualizada, pela via municipal. O educador acreditava num ensino público municipal caracterizando a igualdade de oportunidades para todos. Nessa visão democratizadora, a descentralização aponta para

“criação de instituições que facultariam a participação de cidadãos nas decisões públicas” (SOUZA & FARIA, 2003, p. 47).

Nesse sentido, antes da Constituição de 1988 os municípios não eram vistos como instâncias dotadas de autonomia. O poder se concentrava na União e nos estados da federação, cabendo a eles decidir e legislar sobre a educação. A importância do âmbito municipal se torna efetiva a partir da atual Constituição Federal, na qual se sinaliza para o modelo tríplice do estado federativo, estabelecendo como entes federados a União, os estados e os municípios.

A descentralização das políticas sociais também foi possibilitada, como já vimos anteriormente, por meio da Reforma do Estado Brasileiro da década de 1990, visto que havia certo consenso que o modelo centralizador característico do regime militar promoveu um Estado ineficiente, corrupto e antidemocrático no atendimento às políticas públicas. Com os municípios inclusos como entes federados, diferentes bandeiras no que diz respeito às consequências da descentralização para educação municipal vão se erguer e disputar espaço.

Vimos no tópico anterior que a descentralização via municipalização do ensino teve como ponto nodal, de acordo com a atual LDB e a Constituição Federal (1988), a diminuição das desigualdades regionais e a equalização das oportunidades educacionais. Isso ocorre em função do grau de importância atribuído às políticas sociais pelos documentos legais ao destacar o regime de colaboração entre os entes federados: União, Distrito Federal, estados e municípios.

Todavia, para autores como Cury (2010) e Arretche (1996), encontramos no Brasil uma estrutura que, dissimuladamente, concentra o poder na União. Tal posição se baseia na ideia de que a municipalização, por si só, garantiria a educação para todos, promoveria a gestão democrática – negando a permanência de traços patrimonialistas –, e romperia com a excessiva centralização do poder, dentro do setor público²³.

A perspectiva que adotamos para nortear a análise sobre o conceito de descentralização centra-se na concepção elaborada por Nigel Brooke (1989), autor que nos alerta sobre as ambiguidades do federalismo e sobre as diversas dimensões do conceito. Essa ambiguidade é revelada, por exemplo, de um lado pelo caráter descentralizador, e de outro, pelo elemento centralizador que tem na União o dever de traçar diretrizes nacionais para a Educação. Além da imprecisão conceitual no qual, no campo da gestão educacional, por

²³ No âmbito dos estudos sobre o processo de formação política e social do país, observamos que o caráter personalista permeia as relações sociais, refletindo nas demais instituições públicas e, conseqüentemente, na gestão dos sistemas de ensino. O fenômeno do patrimonialismo e suas variações (“clientelismo”, “personalismo”) na gestão pública brasileira, será abordado no próximo tópico.

exemplo, é comum associar os termos descentralização e democratização ou descentralização e autonomia da gestão educacional, como se um fosse consequência do outro. Situação que Brooke chama de enganosa:

Esta equação entre descentralização e democratização é enganosa, não só no que se refere aos possíveis resultados da proposta, mas também pelos limites que impõe à discussão da alocação mais adequada de funções, cujas exigências restringem as opções institucionais possíveis. (...) a questão central continua sendo a divisão de autoridade e os critérios a serem considerados para a divisão mais apropriada de tarefas, incluindo os ganhos de qualidade e os custos administrativos e políticos. Num país federalista, onde o pacto cooperativo entre as esferas prevê uma partilha de poder e responsabilidade e não a designação de funções inteiras para determinado nível, parece mais lógica a busca de fórmulas que permitam a mistura de atribuições entre as esferas que mantém uma dependência mútua, para a manutenção de políticas globais de equidade na área de educação. (p. 37)

O autor aponta para a necessidade de se considerar a natureza de cada organização envolvida e suas atribuições, “os vícios e deficiências, com as competências e as formas das instituições responsáveis pela administração educacional” (1989).

Atentando para esses aspectos, a descentralização pode assumir diferentes contornos nos serviços públicos. Por exemplo, no tocante a diferença entre desconcentração e descentralização. Essa última se apresenta de duas formas: administrativa e política. Para Brooke (1989), “desconcentração”, se refere mais ao “remanejamento de determinados atos executivos do que uma descentralização propriamente dita”, ou seja, retira do poder central uma parcela de obrigações administrativas.

A descentralização administrativa no âmbito educacional pressupõe, como o nome diz, a transferência de “funções administrativas e executivas de rotina” podendo assumir decisões no momento de sua execução. Porém, ainda submissa a regras e controles do poder central sem a participação da população do debate, decisão e controle da gestão educacional. Nas palavras de Brooke esse modelo pressupõe uma desburocratização administrativa, permitindo maior “eficiência na alocação de recursos e, pela proximidade geográfica entre administrador e usuário, maior eficácia nas ações executadas.” (1989, p. 30)

Por outro lado, a descentralização política além de envolver a distribuição de funções administrativas para uma unidade geográfica menor promove um repasse de poder. No caso brasileiro, a descentralização proporcionou aos municípios a autonomia para criar seus sistemas de ensino e instâncias de participação e controle, tais como os Conselhos Municipais de Educação.

Brooke afirma que nesse modelo as funções administrativas estão baseadas na “participação comunitária sem a reprodução de estruturas burocráticas centrais, mas a criação

de um executivo que opera e se legitima em função das vontades expressas pela população.” (p. 31). Trata-se de uma descentralização associada à democratização das relações entre o Estado e a sociedade. Seguindo essa lógica, Graef (2010) acredita que a ideia central do projeto descentralizador que visava, a priori, a aproximação do cidadão a um maior acesso aos serviços públicos e aos direitos sociais, acabou revelando-se um processo “complexo e conflitivo por essência”.

Porém, um cuidado se deve ter nesse domínio: o da noção comum e simplificadora de que a descentralização e municipalização por si só resultaria necessariamente na consolidação de um processo de democratização. Por isso, é preciso destacar que a:

descentralização pode ser entendida tanto como o processo de transferência de encargos quanto de poder. Dessa forma, a municipalização é, certamente, a transferência de encargos de uma esfera à outra, mas isso não significa, necessariamente, um processo de ‘democratização’, sentido com o qual é positivamente percebido pelo senso comum (OLIVEIRA, 1997, p. 177).

Reforçando esses cuidados, quanto à reflexão acerca do “fenômeno descentralização”, a socióloga Alicia Veneziano (s/d)²⁴, defende a necessidade de uma abordagem transdisciplinar. Para a autora citada, o fenômeno de articulação entre descentralização, municipalização e democratização deve ser visto e interpretado como um movimento que é resultado da organização entre Estado e sociedade civil e que depende do contexto histórico de cada sociedade que “determina el grado necessário de equilibrio con certo grado de centralización”. A mesma autora afirma:

En este marco se coincide cada vez más en que la descentralización institucional es un mecanismo de distribución del poder efectivo si se acompaña de políticas de desarrollo territorial y social, de asignación de recursos a los gobiernos locales – descentralización fiscal – orientadas a un determinado modelo de desarrollo e inspiradas en un tipo de democracia. Se visualiza que por si sola no puede producir los cambios profundos que pretendía en distintos niveles: revertir la distribución del ingreso; equidad entre distintas regiones y equidad social; democracia, participación y representatividad de las instituciones; desarrollo económico sustentable de la localidad e inserción en el mercado internacional; y eficiencia en la prestación de servicios (p. 77).

Arretche (1996), Rosemberg, Nogueira e Pimenta (1984) e Arelaro (1989) ao tratarem especificamente sobre os estudos que expressam certo consenso a respeito das virtudes da descentralização à noção de democracia – e, ao mesmo tempo, associando as

²⁴ Alícia Veneziano, doutora em Sociologia no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), estuda a evolução do conceito de descentralização nas ciências sociais aplicando suas investigações no caso de Montevideo.

políticas centralizadoras ao ideário autoritário –, consideram enganosa essa equação assim formulada e naturalizada, quando não se considera o equilíbrio entre os fatores já destacados. Os autores denunciam as desigualdades regionais e municipais, alegando as “fragilidades do município brasileiro”: administrativa, econômica e política, produzindo e perpetuando as desigualdades sociais e educacionais. Corroboram Rosemberg, Nogueira e Pimenta, destacando:

Na verdade, essa descentralização das decisões não existe. Quanto mais pobre o município, maior sua dependência financeira em relação ao poder central. Daí decorre uma profunda dependência política. O município é altamente manipulável. O clientelismo impera a tal ponto que, em grande parte deles, são os prefeitos que nomeiam os diretores e até professores de escolas. (...) Este é o verdadeiro objetivo daqueles que, sob o manto da descentralização, pretendem apenas perpetuar-se no poder. Dada sua dependência do governo central e a menor capacidade de pressão da sociedade civil, para conseguir ver atendidas as reivindicações da comunidade, o ensino municipalizado pode vir a ser mais autoritário que o estadual (1984, p. 49).

Para esses autores, a estrutura descentralizada tal como está posta, ao invés de contribuir para formas mais democráticas de prestação de serviços públicos, reduzindo o clientelismo, favorece o aumento das desigualdades entre pequenos, médios e grandes municípios, em função das potencialidades financeiras de cada município e suas diferenças sociais. Trata-se de uma visão negativa sobre a descentralização via municipalização do ensino. Percebe-se nesse movimento um caminho para instituir novas estruturas burocráticas só que na esfera local, configurando e reforçando novas relações pessoais e políticas, favorecendo mais ainda o clientelismo.

Na mesma linha, Arretche (1996) sublinha a proposição acima ao identificar a existência de um mito da descentralização das políticas sociais como instrumento de democratização dos espaços públicos. A autora sinaliza que essa nova responsabilidade pública pela gestão pode ser “um dos elementos da barganha federativa” (p. 115), perpetuando, e recrudescendo, práticas patrimonialistas, assim desvirtuando o ideal relacionado à democracia.

A autora nos alerta também para o fundamento histórico do uso pernicioso e deletério do clientelismo na divisão e investimento dos recursos públicos, mesmo nos municípios nos quais se processou algum nível de reformas descentralizadoras. Portanto, para testemunharmos a eficácia de um modelo estabelecido de acordo com os princípios da democratização e da descentralização, do qual necessitamos, é preciso ter em vista que a

concretização dos ideais democráticos depende menos da escala, ou nível de governo gestor da política, dependendo muito mais da natureza das instituições vinculadas²⁵.

Nessa visão, o deslocamento de recursos do “centro” para os demais entes federados não vai conseguir dirimir o problema do autoritarismo e dominação, tão presente na história brasileira desde o período colonial. No Regime Militar (1964), a centralização de poder é maior devido a expansão do Estado. Aspecto que, na visão da cientista política Arretche, implicaria a “criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios, capacidades que explicam em parte a natureza do processo de descentralização em curso” (1996, p. 10).

Nos seus estudos a respeito do federalismo brasileiro e o direito a educação básica, Gilda Araújo (2010) aponta para a tensão permanente entre categorias de igualdade e desigualdade no Estado federativo. No que tange o sistema educacional especificamente a autora enfatiza a necessidade de se relativizar a “fórmula que identifica o federalismo com maior democracia e maior descentralização”. Ainda segundo a autora, a descentralização no Brasil assumiu contornos federalistas e, posteriormente, municipalistas, como alternativa à centralização política e administrativa do período colonial e imperial. Naquela época, o objetivo era dar às elites regionais os “postos de comando” retirando o poder do governo central nas eleições locais (ARAÚJO, 2010, p. 393).

Mesmo diante das transferências de competências administrativas e decisórias sinalizadas na CF/88, o favoritismo político e o mérito se caracterizam ainda como fundamentais na construção das instituições brasileiras. Isso reflete na descentralização, na formulação e implementação das políticas sociais e na qualidade dos serviços prestados.

No desenvolvimento dessa pesquisa ficou cada vez mais evidente que a temática acerca do modelo de descentralização e sua relação com as instâncias democráticas, - àquelas tais que promovem e fortalecem a participação, o controle e o poder local -, está diretamente ligada ao estudo da criação e instituição dos CME. Portanto, as questões levantadas pelos autores investigados são relevantes para compreendermos esse processo na capital maranhense, contexto que se situa o CME objeto da pesquisa.

²⁵ A autora realiza a análise acerca da descentralização em curso no Brasil, a partir do estudo comparativo sobre esse processo na Espanha e França. Seu argumento principal pode ser sintetizado em três pontos: 1. Crítica ao discurso dominante que associa positivamente descentralização a democracia e, de outro lado, centralização a autoritarismo ou a sistemas pouco democráticos; 2. Problematisa o argumento como base na descentralização que implicaria um esvaziamento radical das funções centrais do governo, quando esta depende mais do papel estratégico e coordenação do governo central no arranjo federativo; e, por fim, 3. Problematisa o argumento que diz que a descentralização por si só, reduziria os elevados graus de apropriação privada dos bens e serviços do Estado.

Segundo Cury (2000), os CME são "órgãos colegiados de caráter normativo, deliberativo e consultivo que interpretam e resolvem segundo suas competências e atribuições a aplicação da legislação educacional" (p. 44). Sob esse prisma, os Conselhos são considerados frutos do processo democratizador instaurado nas últimas décadas com a finalidade de cumprir a função de intermediação entre o Estado e a sociedade, tendo em vista a capacidade de ampla representação da sociedade civil, que supostamente teriam, no trato das políticas públicas.

Diante destes postulados e concepções contundentes, coube a esta pesquisa investigar como o CME de São Luís tem desempenhado seu papel: atua (e como atua) no caminho de fortalecer as práticas democráticas; ou atua (e como atua) para reproduzir a lógica patrimonialista e/ou clientelista na gestão pública de São Luís?

Nos tópicos seguintes abordaremos os conceitos de patrimonialismo e suas vertentes, em busca de compreender as singularidades ainda existentes no Brasil e, por fim, as possíveis relações com o trabalho no Conselho Municipal de Educação da cidade de São Luís.

1.3. Descentralização e o patrimonialismo na educação: uma hipótese a ser testada.

Vimos anteriormente que existem vários consensos e dissensos a respeito dos avanços da descentralização das políticas e das questões suscitadas por ela, em especial, a democratização das instâncias participativas e sua materialização nas ações do Estado, direcionadas pela atual constituição em vigor. Os debates em torno da crescente autonomia do poder local (município) e da administração pública no campo educacional têm mostrado que mesmo com o avanço da democratização, proposta pela Reforma do Estado, ainda persistem práticas patrimoniais na educação, mantendo assim várias práticas de apropriação e interesse privado dentro do sistema público.

Tal debate pode ser aprofundado em consulta a bibliografia especializada sobre o tema (ARRETCHE, 1996; MENDONÇA, 2011; DOURADO, 2007; AZEVEDO, 2011; OLIVEIRA, 2011; MOREIRA, 2014; ROSISTOLATO, 2014; BARBOSA et al, 2015; e, VASCONCELOS, 2012). No que nos cabe destacar nesse momento, tendo em vista a densidade crítica da questão, merecem atenção às considerações pertinentes de Azevedo (2011):

Com efeito, a Constituição tornou-se um marco para a estrutura do federalismo brasileiro, ao se ter por referência os papéis atribuídos às municipalidades, a partir

da nova condição de entes federativos. É neste contexto que volta à tona a valorização do poder local como instância de práticas democráticas. Ao mesmo tempo, começou a cair por terra a ideia, até então predominante, de que os municípios representavam tão somente o lócus de atuação do poder oligárquico, do patrimonialismo e das relações clientelísticas (p. 173).

Como se sabe, atual Constituição Federal (1988) estabeleceu princípios para educação brasileira, tais como: obrigatoriedade, gratuidade, liberdade e gestão democrática. Tais princípios encontram na descentralização um caminho possível para sua realização. Contudo, o termo Gestão Democrática, assinalado no Art. 206, inciso VI deste documento, não constitui uma bandeira exclusiva da educação.

Associado aos termos gestão compartilhada e gestão participativa (Dourado et al, 2007), o princípio da gestão democrática teve como destaque a institucionalização de conselhos escolares e municipais, somando-se também as ações traduzidas pela mudança nos planos de indicação de gestores escolares por agentes políticos, para eleição direta dos mesmos. Essa estrutura de gerenciamento, já em curso no Brasil, tem como objetivo fomentar e aprimorar o modelo participativo, acreditando-se que assim aumentam as chances de dirimir as desigualdades sociais e regionais.

Pensar em ações e espaços democráticos é pensar na natureza e no contexto das relações em que o processo de descentralização em curso foi engendrado. Arretche (1996) ao fazer estudo sobre as possíveis relações entre descentralização e as práticas clientelistas, aponta que o perfil da descentralização desenvolvida e sua efetivação, seja como promotora da democracia ou fortalecedora das práticas clientelísticas, vai depender mais da “natureza dos vínculos estabelecidos ao longo desse processo” (p. 46) do que do nível de competência governamental ou escala de decisões. Entretanto, mesmo com o incremento dos recentes esforços de modernização da máquina pública na sociedade brasileira, parece ainda não ter sido suficiente todo esse investimento, pois as marcas do patrimonialismo se mantêm com suas características básicas, qual seja, persistindo a pernicioso promiscuidade entre o interesses público e privado.

O patrimonialismo, conforme salienta com propriedade Shwartzman (2003, 2006), permanece em seus traços socioculturais ao longo da história da administração pública brasileira, apenas assumindo atualmente outras configurações e nuances. Na mesma linha argumentativa corrobora Azevedo (2011):

Na condição de herança que remonta aos tempos coloniais, muitas das características das práticas do favor, do clientelismo, do patrimonialismo, do neocoronelismo, entre outras, constituem fenômenos que historicamente têm

remanescido, delineando as marcas autoritárias que regem as relações sociais entre nós. Em última instância, são práticas que vêm contribuindo para que os direitos de cidadania não se generalizem e, por conseguinte, o mandonismo teime, em muitas situações, a sobrepujar processos participativos que possam ampliar o espaço público das decisões (p. 173).

Essa perspectiva traz para nós um aspecto relevante que orienta a hipótese dessa pesquisa em relação ao estudo sobre composição e atuação do Conselho Municipal de Educação. Ao considerarmos a literatura sobre “patrimonialismo” – tanto nas Ciências Sociais, no que diz respeito a formação do Estado brasileiro, quanto nos estudos a respeito da administração pública educacional – percebemos objetivamente as estratégias de caráter patrimonialistas²⁶ na seleção dos conselheiros e em ações dessa mesma natureza sociológica na gestão do Conselho pesquisado.

Algumas pesquisas têm demonstrado com muita densidade a presença de traços patrimonialistas nesses espaços sócio-educacionais. Refletindo sobre esse aspecto, Bordignon (2009) afirma que tal quadro pode ser explicitado em função da transição dos Conselhos de Educação de “órgãos de Governo” para “órgãos de Estado”, mudança ocasionada pelo processo de redemocratização. Segundo esse mesmo autor: “historicamente, no Brasil, os conselhos foram subsumidos aos governos e estes, por sua vez, estiveram mais voltados para interesses de grupos dominantes, com viés patrimonialista”.

Assim, fica claro que essa tensão está associada à raiz da formação histórica e cultural do Estado brasileiro. Como arremata Bordignon de modo sintético: “os conselhos assumem feição de órgãos de governo quando, na sua composição e no exercício de suas funções, expressam, traduzem e legitimam, junto à sociedade, a vontade de determinado governo” (p. 17)

Portanto, apesar de constatararmos que os Conselhos Municipais foram criados como órgãos de representação, de participação e controle das políticas públicas, atendendo ao princípio da gestão democrática, apreendemos na literatura especializada sobre administração pública educacional mencionada e em nossas observações empíricas, que há uma coexistência simbiótica da lógica de gestão patrimonialista permeando a gestão democrática. Por conseguinte, ao constatararmos tal coexistência de lógicas, corroborada na teoria e na pesquisa empírica, procuramos compreender o cenário das práticas efetivas de composição, organização e a atuação do Conselho no município de São Luís, a partir da implementação da

²⁶ As “estratégias” ou “práticas”, herdeiras da tradição patrimonialista, as quais nos referimos nesse trabalho, são entendidas a partir dos estudos sobre práticas informais, dos “jeitinhos” que substituem as regras formais e as relações racionais, em todos os campos de relações no Brasil, principalmente, na gestão pública (Da Matta, 1984; Barbosa, 2006; Rosistolato, Prado e Fernández, 2014).

política descentralizadora mais ampla trabalhada anteriormente. Ou seja, visamos destacar o peso evidente das relações pessoais e do capital personificado, e suas dimensões e consequências, para a gestão das políticas públicas.

No próximo tópico realizaremos uma abordagem conceitual sobre as categorias: patrimonialismo e clientelismo, a fim de compreender as particularidades da cidade de São Luís, assim como as possíveis relações com a lógica de seleção/indicação de conselheiros municipais e suas práticas efetivas dentro desse espaço.

1.3.1. O conceito de patrimonialismo e seu uso para análise da administração pública

O patrimonialismo é com frequência um termo utilizado pela literatura especializada em Ciências Sociais para destacar a ausência de distinção entre a gestão do patrimônio público (Estado, Governo) e o privado (Particular) por parte dos líderes políticos em determinado governo ou sociedade historicamente situados. Os governantes e políticos formados nessa cultura administrativa consideram o Estado e o Governo, como seu patrimônio político pessoal, familiar e particular, confundindo integralmente o que é público e o que é privado.

Considera-se que tal prática de cultura administrativa prevaleceu e se desenvolveu historicamente durante o período de consolidação dos estados absolutistas no Ocidente. Este fenômeno sociopolítico é considerado quase que unanimemente como danoso e deletério para as economias e o desenvolvimento das sociedades modernas, porém, ainda se mostra bastante presente e comum, e dependendo do desenvolvimento social e econômico de cada país, estado ou município, sua intensidade pode ser maior ou menor.

Com o surgimento da administração pública moderna, especialmente a partir das Revoluções Democráticas, desde a Independência dos Estados Unidos da América (1776) e a Revolução Francesa (1789), os ideais republicanos e democráticos obrigaram cada vez mais a formação de uma gestão pública profissionalizada, com procedimentos que viessem a assegurar e garantir o atendimento aos princípios constitucionais e legais do cidadão, tais como transparência, isonomia, moralidade, publicidade, responsabilidade fiscal entre outros.

Com toda justiça se atribui ao sociólogo alemão Max Weber o pioneirismo nos estudos aprofundados sobre o fenômeno conceituado como patrimonialismo, pois o mesmo notou o quanto o fenômeno era nocivo nos estados alemães do século XIX. No Brasil, os

termos “patrimonialismo” e “clientelismo” estão relacionados tradicionalmente aos estudos sobre a formação política e social do país, desde o período colonial.

Alguns autores mencionam os diversos *ismos* característicos da cultura política brasileira: patrimonialismo, clientelismo, mandonismo, militarismo, autoritarismo, populismo, golpismo. Porém, como já foi destacado, não iremos trabalhar com todos esses conceitos, mas daremos destaque aos mais “recorrentes” na literatura sociológica nacional. Dentre os clássicos que fizeram a releitura deste termo, estão: Victor Nunes Leal (1975), Raimundo Faoro (1958), Sérgio Buarque de Holanda (1984), Schwartzman (2003, 2006), entre outros.

O uso desse conceito utilizado por esses autores se apoia, como se sabe, na teoria de Max Weber, que o define como uma forma específica de dominação. Weber elaborou três tipos ideais de dominação, que são construções abstratas, instrumentos de interpretação de certas formas de dominação, utilizadas como tipos-ideais. São eles: carismático, tradicional e racional-legal. Cabendo aqui a sua complementação pelo entendimento das formas de dominação: legal (autoridade legal-burocrática) e patrimonial (autoridade tradicional ou de domínio pessoal). Segundo Weber (2012, p. 139):

Toda dominação de uma pluralidade de pessoas requer normalmente um quadro de pessoas (quadro administrativo), isto é, a probabilidade (normalmente) confiável de que haja uma ação dirigida especialmente à execução de disposições gerais e de ordens concretas, por parte de pessoas identificáveis com cuja obediência se pode contar. Esse quadro administrativo pode estar vinculado à obediência ao senhor (ou aos senhores) por costume ou de modo puramente afetivo, ou por interesses materiais ou por motivos ideais. A natureza desses motivos determina em amplo grau o tipo de dominação (...). Mas nem o costume ou a situação de interesses, nem os motivos puramente afetivos ou racionais referentes a valores da vinculação poderiam constituir fundamentos confiáveis de uma dominação. Normalmente, junta-se a esses fatores outro elemento: a crença na legitimidade (2012, p. 139).

No Brasil, as teses weberianas inspiraram alguns trabalhos clássicos a respeito das estruturas de poder e mando, fazendo com que outros termos, associados ao patrimonialismo, fossem criados, tais como: “clientelismo”, “favoritismo”. “oligarquias” e “personalismo”. Termos que relacionamos nessa dissertação com o uso do espaço público para o atendimento de interesses pessoais e que se opõe a práticas mais democráticas ou racionais da gestão pública.

Victor Nunes Leal (1975) identifica no período da República Velha, apogeu dos coronéis e das oligarquias na política nacional, a noção “coronelismo” como sistema. Em *Coronelismo, Enxada e Voto* o autor defende o coronelismo como um sistema de troca de

favores, uma “cadeia de compromissos” entre os poderes público e privado, configurando assim, uma política oligárquica²⁷.

Na mesma abordagem dirigida à noção de patrimonialismo, porém trazendo algumas inovações em relação à teoria original, Faoro (1958), em *Os Donos do Poder*, cria uma nova categoria denominada “estamento burocrático”, indicando um processo de estamentalização a partir do centro de organização do sistema de dominação patrimonial. De outro lado, Simon Schwartzman (2003, 2006) também baseado na teoria weberiana, além de criticar a visão de Faoro quanto a imutabilidade do patrimonialismo, insere no debate nacional a categoria de uma “burocracia” ou “classe política” como estrato social materialmente dependente do Estado.

Autores clássicos como Sérgio Buarque de Holanda (1984), Gilberto Freyre (1975) e Roberto DaMatta (1984) são igualmente importantes pelas contribuições teóricas inovadoras, revelando aspectos e olhares particulares e diferenciados sobre o estudo de como o Brasil, na sua formação identitária nacional, foi constituído. Estes autores canônicos apontam para os processos sócio-históricos que fundaram nossa “identidade cultural”, construída pela combinação particular das noções de patrimonialismo e personalismo.

Cada um destes teóricos e analistas da realidade sociocultural brasileira dá ênfase específica a um ou outro traço cultural, ou caráter, nos seus estudos sobre a “identidade” do Brasil, isto é, procuram responder como foi construída a brasilidade, *ou o que fez, e faz, o brasil, ser Brasil* (DaMatta, 1984). Como se sabe, estes autores identificaram atributos predominantes do tipo comum brasileiro, destacando termos específicos como “cordialidade”, “informalidade”, “sensualidade”.

O “homem cordial” e a “informalidade”, apontados por muitos desses autores clássicos, são formas socioculturais baseadas no afeto, que tentam substituir as relações racionais e impessoais, apelando para estratégias mais conhecidas como “jeitinho brasileiro”. Estratégias que se baseiam em traços de temperamento, emoção, sensualidade e sentimentalismo típico de sociedades latinas e barrocas. Sociedades que não seguem o padrão de racionalidade iluminista próprias daquelas formadas nas sociedades anglo-saxãs, próprias do norte europeu reformista ou luterano. Destacando mais particularmente o “jeitinho”, Francisco de Oliveira afirma:

²⁷ O termo oligarquia é utilizado para designar a categoria dos políticos que exerceram as funções de mediação entre província e governo central e de organização da disputa política no âmbito regional. (Reis, 2007).

O jeitinho é a regra não escrita, sem existência legal, mas seguida ao pé da letra nas relações micro e macrosociais. Está tão estabelecido, é tão natural que estranhá-lo (...) pode ser entendido como pedantismo, arrogância ou ignorância: (...). A não resolução da questão do trabalho, o seu estatuto social, é no fundo a matriz do jeitinho. Simpático, ele é uma das maiores marcas do moderno atraso brasileiro (OLIVEIRA, 2012).

Lívia Barbosa (2015), em seu ensaio intitulado “*O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros*”, faz uma sistematização dos estudos sobre o tema e identifica com base na tese de Guerreiro Ramos que o “jeitinho” não é uma qualidade intrínseca do brasileiro. Segundo a argumentação de Barbosa, o jeitinho:

é sempre uma forma especial de se resolver algum problema ou situação difícil ou proibida; ou uma solução criativa para alguma urgência, seja sob a forma de burla a alguma regra ou norma preestabelecida, seja sob a forma de conciliação, esperteza ou habilidade. O jeitinho demais pode levar à corrupção. O que caracteriza a passagem de uma categoria para outra é muito mais o contexto em que a situação ocorre e o tipo de relação existente entre as pessoas envolvidas do que, propriamente, uma natureza peculiar a cada uma (2015, p. 1).

Trazendo essa reflexão de fundo sociocultural para o âmbito da reflexão sobre gestão e administração pública, e recolocando em cena o conceito de patrimonialismo observa-se como o mesmo se mostra bem característico e adequado a essa estrutura de relações destacadas acima. Nessa mesma direção, Carvalho (2009) oferece alguns indícios de como esse fenômeno se apresenta:

- a) contratações de parentes e familiares de políticos, sem qualquer preparo escolhidos para cargos de confiança importantes na administração pública, ou passando em concursos públicos de credibilidade discutível;
- b) as empresas financiadoras de campanhas eleitorais que fazem uso de verbas públicas para uso próprio ou para financiamento de campanhas;
- c) utilização de empresas e ONGs fantasmas para parcerias criminosas com o poder público.

Esses são alguns exemplos de formas modernas de patrimonialismo presentes no Brasil atual, compondo a gestão pública municipal, estadual e federal. Tais fenômenos são marcados por práticas onde não há separação entre as esferas pública e privada, implicando relações cuja dependência no outro pode gerar um sistema impessoal de administração.

Na sequência veremos o modelo burocrático, também idealizado por Weber em contraposição ao modelo patrimonial. A burocracia entendida aqui, não é concebida de modo pejorativo para designar algo que não funciona, com engrenagens ineficientes, mas como “um

aparelhamento neutro, em qualquer tipo de Estado, ou sob qualquer forma de poder” (FAORO, 1958, p. 825). Ou seja, um conjunto técnico que garante a racionalização da administração pública profissionalizada, eficiente, ética e democrática – que acarreta no aparecimento de procedimentos como: a) concurso público; b) licitações; c) controle da administração pública.

A título de apresentação comparativa dos modelos concorrentes de administração e gestão, descreveremos a seguir o modelo burocrático.

1.3.2. A burocracia e seu uso na administração pública

A administração pública burocrática surgiu buscando romper com o modelo patrimonialista e objetivava romper os interesses pessoais e particulares de grupos dominantes, garantindo assim a concretização do interesse público. Portanto, nasceu com a proposta de defender a sociedade contra o poder arbitrário do patriarca, do soberano ou do líder, etc.

Segundo Bresser Pereira (1996, 2009), o modelo burocrático em Weber é construído a partir de uma perspectiva de crescimento do modelo capitalista com base em três características: a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo. Segundo o autor:

É essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; só pode existir democracia quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo que o controla. Tornou-se assim necessário desenvolver um tipo de administração que partisse não só da clara distinção entre o público e o privado, mas também da separação entre o político e o administrador público. Surgiu então a administração burocrática moderna, racional-legal (1996, p. 4).

As características necessárias para a manutenção de um modelo racional e burocrático são definidas por Secchi (2009) da seguinte forma:

A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. O profissionalismo está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. (p. 12)

Nesse modelo são adotadas medidas cujo objetivo principal é a defesa da *res publica*, evitando a confusão entre patrimônio público e o patrimônio particular. As decisões obedecem aos aspectos legais e formais, há existência de hierarquias funcionais rígidas,

baseadas em princípios de profissionalização, competência e formalismo (BRESSER PEREIRA, 2009). Ao contrário do modelo patrimonialista de favoritismo e relações de apadrinhamento, a seleção do funcionário burocrático deve ser transparente, obedecendo a critérios de profissionalização, competência e mérito.

Desse modo o exercício de cargos públicos passa a ser profissional, com remuneração estabelecida e previamente reconhecida pelo funcionário público e pela sociedade civil. No Brasil, desde o início de sua implantação ocorreu paulatinamente a criação das primeiras carreiras para funcionários públicos e a realização dos primeiros concursos públicos, efetuados no efetivamente no primeiro período do Governo de Getúlio Vargas, na década de 1930. No modelo da Administração pública burocrática, na sua primeira fase de implementação tardia, não havia controle finalístico ou de resultados, o foco era tornar a Administração Pública racional e impessoal.

A Constituição Federal dá exemplo claro de limites ao estabelecer que o administrador não pode utilizar a máquina pública para se autopromover, como está previsto §1º do artigo 37:

A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Como se vê, o modelo burocrático tem como fundamento central a legalidade como instrumento de controle sobre a atuação do agente e da própria atuação do Estado, na medida em que somente pode atuar nos limites da previsão legal (princípio da legalidade estrita – ao administrador só é dado fazer o que a lei permite).

Para Weber, o modelo tradicional de dominação presente somente na sociedade arcaica, seria superado e deixaria de existir com o surgimento dos regimes democráticos e a evolução do capitalismo que adotaria majoritariamente o modelo burocrático de administração. Como um modelo de gestão inverso ao tradicional, apresenta características como: impessoalidade, formalismo e profissionalização²⁸. Essas características, para Weber, simbolizam a racionalização da ação no mundo contemporâneo, o crescimento das

²⁸ No Brasil isso se torna bem ilustrativo no art. 37, no qual se prevê como princípios da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade. Nos termos do inciso II, sublinha-se que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou títulos; ressalvadas as nomeações para cargo comissionado, declarado em lei específica de livre nomeação e exoneração.

instituições burocráticas e formais, a racionalização formal-instrumental do Estado, na “jaula de ferro”²⁹, ou seja, da vida orientada e submetida às regras legais e burocráticas.

Contudo, alguns autores identificam a não superação de um modelo pelo outro, mas a simultaneidade entre eles. No debate internacional, Brinkerhoff & Goldsmith (2002); Charrad (2011) além de mostrar que o patrimonialismo não é somente um fenômeno da realidade brasileira, eles apontam para expressão “neopatrimonialismo” para descrever o entrelaçamento das práticas formais e informais dentro de um sistema. Os estudos foram realizados na Rússia, Estados Unidos, Iraque, Vietnã e apontam que as práticas patrimonialistas e clientelistas são fenômenos mais gerais e não circunscritos aos países periféricos. Igualmente, os referidos estudos problematizam a operacionalização deste termo e sua aplicação em cada contexto.

Os autores indicam que existem duas formas de patrimonialismo: uma variante do patrimonialismo tradicional e outra mais moderna – “neopatrimonialismo”, na qual coexistem características da forma tradicional com tendências do modelo racional-legal. Ermakoff (2011), em perspectiva semelhante, alerta sobre o cuidado com o uso, pertinência e continuidade do termo no mundo contemporâneo e no contexto local.

Conforme Ermakoff, “*there can be considerable tension between the personal character of patrimonial power and the impersonal standards defining the legitimacy of the office*”. De acordo com o autor, as relações informais (pessoais) e formais (racionais) podem se relacionar. Podendo os arranjos patrimoniais assumir diversos formatos dentro das relações de caráter mais burocrático. Para o autor:

If patrimonial practices can develop informally and extensively underneath formal structures, then the ideal-typical dichotomy between patrimony and bureaucracy is likely to miss the mark from the moment we interpret these categories as mutually exclusive. Public offices may be more or less prone to private appropriation. Practices making officeholders unaccountable may be more or less pervasive. Administrative systems can blend impersonal, universal standards and sinecures intended for patronage purposes. (p. 190)

Ermakoff versa que a dominação patrimonial não foi superada pela burocracia e argumenta que para além da coexistência desses dois tipos de dominação, é necessário o equilíbrio entre essas forças, pois sem ele, os sistemas modernos não se sustentam. Para o autor, que estuda o sistema moderno russo, não é possível gerir politicamente um sistema sem uma dose de patrimonialismo que varia em cada contexto. O patrimonialismo, aqui, é compreendido como uma variável de equilíbrio.

²⁹ Goethe, citado por Weber em *A ética protestante e o espírito do capitalismo* (2005).

Na literatura brasileira, no que se refere a crítica e problematização do uso fechado do termo patrimonialismo, Jessé Sousa (2015) aponta para o fato de que há um deslocamento do conceito por parte dos clássicos brasileiros. Sua crítica perpassa a pertinência do termo para explicar “todos os males da sociedade brasileira”, fazendo com que seja ocultado o “maior de todos os males”: as desigualdades sociais. O autor não nega que existem traços dessa tradição, na qual associa “patrimonialismo” à corrupção. Contudo, aponta que as práticas patrimonialistas, a “cordialidade”, o “jeitinho brasileiro”, não estão presentes apenas no Estado, como os teóricos clássicos defendem, mas em todas as instâncias da sociedade brasileira, inclusive no mercado e nas instâncias privadas.

Nessa vertente crítica, também foi possível identificar estudos acadêmicos no Maranhão que seguem a linha teórica weberiana sobre o patrimonialismo. Apoiados em pesquisas histórico-políticas locais, os pesquisadores Reis (2007) e Costa (2009), indicam características “neopatrimoniais”, “clientelísticas”, “faccionais” e de caráter “oligárquico”, expressões utilizadas pelos autores como pertencentes às relações sociais e políticas no estado, fazendo uma correlação entre a estrutura política do estado e sua situação social³⁰. Para Costa (2009), as práticas ditas “oligárquicas” dos diferentes “grupos políticos”³¹, estão presentes por várias décadas na dinâmica econômica, política e social no estado:

O cenário político maranhense nas décadas de 1950 e 1960 era marcado pela polarização de duas facções nos embates eleitorais, representadas pelos “vitorinistas” e “oposicionistas”, a primeira liderada pelo pernambucano Victorino Freire e a segunda, em 1965, teve como candidato ao cargo de governador do Maranhão José Sarney, sob o lema do Maranhão Novo. (...) Inicialmente José Sarney prometia o “desenvolvimento”, melhoria dos índices sociais do estado (...). Entretanto, ações de continuidade de estratégias de produção e reprodução do poder político liderado por José Sarney puderam ser observadas ao longo de quase cinquenta anos no Maranhão, com a vitória nas eleições em diferentes cargos por seus filhos (Roseana Sarney e Sarney Filho), apadrinhados e aliados políticos (p. 26-27).

As pesquisas acadêmicas realizadas no Maranhão denunciam o uso da gestão pública em benefício de particulares. Como exemplo, Reis (2007) demonstra que no Maranhão é possível identificar a junção dos grupos de poder privado (empresariado) com os espaços institucionais do Estado. Isso se dá através da “divisão de cargos entre os apadrinhados e aliados dos grupos políticos dominantes, as relações próximas com o governo federal, a mediação entre os interesses econômicos do empresariado e o Estado, o discurso

³⁰ Comparado aos demais estados da federação, o Maranhão apresenta um dos piores indicadores sociais. Os dados a respeito do quadro social e educacional do estado serão apresentados no terceiro capítulo.

³¹ Como são identificados nas pesquisas sobre a burocracia maranhense.

modernizante” (p. 48), são indicadores que sustentaram a chamada “oligarquia Sarney” durante os 50 anos no Maranhão.

Os argumentos apresentados mostram que a modernização do estado do Maranhão e do Brasil, não significou concomitantemente o abandono ou a superação das forças de domínio patrimonial. O que se observa historicamente não é a substituição de um modelo administrativo por outro, isto é, não surge um novo tipo de patrimonialismo burocrático. Há sim uma espécie de coexistência simbiótica em que as posições de poder são predominantemente “ocupadas por grupos funcionais e especializados que controlam a economia através do saber técnico”, mas não se abole as antigas formas de compadrio, clientelismo e favoritismo. Como aponta Paula: “os tecnocratas se utilizavam de meios para comprar e incorporar esforços de participação política, estabelecendo vínculos com as lideranças políticas emergentes e cooptando-as por meio da concessão de cargos públicos” (2007, p. 107).

Assim, ao apresentarmos tais versões sobre patrimonialismo, podemos verificar que a descentralização no Brasil foi marcada por uma trajetória modernizante da administração pública proposta pela Reforma do Estado no intuito de superar modelos antigos de administração patrimonial em substituição pela burocrática racional, mas que não operou a superação do modelo patrimonialista histórico de gestão.

Apesar do foco do presente estudo recair sobre a constituição, organização e atuação dos CME, consideramos que os estudos sobre o processo de descentralização e as diferentes formas de gestão pública devem ser abordados para além de um único enfoque. O objetivo foi compreender de que modo a teoria sobre as reformas e modelos de administração pública nos ajuda a revelar as especificidades do funcionamento do Conselho Municipal de Educação de São Luís que, como veremos, aparecem imbricados nos dois modelos de administração pública.

Desta feita, apresentaremos no próximo capítulo o processo de criação dos sistemas de ensino e das instâncias colegiadas dentro da legislação brasileira, com o intuito de aprofundar nossa compreensão da estrutura e funcionamento dos Conselhos de Educação no Brasil, e em São Luís, mais particularmente.

CAPÍTULO 2: SISTEMAS MUNICIPAIS, CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

Dando continuidade ao debate a respeito do processo de redemocratização e as possíveis relações com as estratégias de descentralização do ensino, apresentaremos neste capítulo os marcos históricos e legais da constituição dos sistemas municipais de ensino e dos Conselhos de Educação no país.

A finalidade desse capítulo é situar o contexto social e político de criação desses órgãos colegiados no país, a partir de pesquisas e trabalhos já existentes sobre o tema, para posteriormente trazermos a história do CME de São Luís dentro da perspectiva de criação da mencionada rede municipal: como se deu o processo de descentralização do ensino no município até a efetiva criação do CME a partir dos documentos legais. Além disso, apresenta-se a análise das legislações que criam e instituem o CME e do novo Plano Municipal de Educação.

Pretendemos também operacionalizar alguns conceitos fundamentais como: autonomia, gestão democrática, sistemas e conselhos. Apresentaremos desse modo expositivo o perfil dos conselhos no Brasil e no Maranhão tomando como base principalmente os dados retirados do Sicme³² e da UNCME/Maranhão³³.

2.1. Os marcos legais de criação dos sistemas de ensino

Como vimos no capítulo I, um dos objetivos centrais do movimento de reformas educacionais girava em torno do processo de mudança entre centralização/descentralização. No cenário nacional, o debate relacionado à redefinição do papel do Estado visava também a maior participação da sociedade civil. Após as ditaduras instauradas entre as décadas de 1940 e 1980, com oscilações de governos centralizadores e outros de desconcentração política, identifica-se a luta pela superação do autoritarismo e consolidação da democracia.

Esse movimento, ocorrido na década de 1980, trouxe novos atores da sociedade civil e instituições políticas para o debate educacional. Para Abrucio (2007), após vinte anos de centralismo político, financeiro e administrativo, o processo descentralizador abriu

³² O Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (Sicme), é um sistema que fornece subsídios para caracterizar o perfil dos CMEs do país, bem como para estudos e pesquisas no campo da gestão democrática e da formulação da política de educação básica. (Fonte: <http://portal.mec.gov.br/pro-conselho/sicme>).

³³ União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - Maranhão

oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública. Todavia, mesmo considerando estes antecedentes como balizadores da reflexão, faremos referência a constituição preferencial dos sistemas de ensino, desse modo sempre regulando o foco da análise no período pós-LDB/1996, no qual a pesquisa se detém com mais especificidade.

A expressão “sistema de ensino” nos ordenamentos legais surgiu pela primeira vez por influência dos Pioneiros da Educação na Constituição de 1934, porém reconhecendo e constituindo apenas o Sistema Federal e os sistemas estaduais. Segundo Bordignon (2009):

O Manifesto advogava que a política educacional devia buscar a *coerência interna e unidade na multiplicidade*. Nele não era proposta, explicitamente, a organização dos atuais sistemas de ensino, mas todo o seu teor continha essa concepção. O termo sistema aparece nele de forma genérica, referindo-se a *sistema escolar* e ao “erro capital que apresenta o atual sistema (se é que se pode chamar sistema)” (p.30)

O Manifesto influenciou diversas constituintes e destinou para União a responsabilidade de elaborar o Plano Nacional de Educação. Contudo, apenas em 1961 esse documento foi efetivado, por meio da Lei nº 4.024/1961, concebida pela Constituição de 1946. É importante frisar que a ideia de Sistema está relacionada a um conjunto de elementos que tem um objetivo comum, independente de como é estruturada sua organização. No caso educacional, Vasconcelos (2003) define os sistemas de ensino como um conjunto de elementos distintos que formam um todo organizado para um mesmo fim (educação).

Ou seja, ao falar de sistema, pressupõe-se:

“escolas, prédios, equipamentos, bibliotecas, laboratórios, alunos, professores, funcionários, equipes administrativas e pedagógicas, currículos, conteúdos, metodologia, avaliação das instituições de educação, tanto públicas quanto privadas, de uma mesma rede de ensino”. (VASCONCELOS, 2003, p.110).

Quer dizer, um “sistema de ensino” envolve as instituições, os princípios, diretrizes legais, normativas da organização e da gestão das responsabilidades educacionais de cada ente federado, podendo caracterizar como sistemas públicos ou privados.

No cenário mais recente da redemocratização, os documentos legais estabelecem e integram os municípios como entes federados, ampliam sua autonomia e orientam a organização dos sistemas municipais de ensino. Conforme os artigo 18 e artigo 211 da CF/88:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

[...]

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.

[...]

§ 4º. Na organização de seus sistemas de ensino, os estados e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Em conjunto com a LDB 9.394/96 e a Lei nº 11.494/2007 (FUNDEB), os documentos legais conferem a cada ente federado autonomia³⁴ para o desenvolvimento de suas responsabilidades e para criação dos seus Sistemas de Ensino. Observamos que o texto previsto no artigo 211 consolida o sistema municipal de ensino, fundamento no regime federativo, com autonomia e competências próprias na área de atuação.

Entretanto, os artigos 8º e 11º da LDB/1996, ao regulamentarem o referido dispositivo Constitucional, estabelecem respectivamente: “Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei”, contudo, não faz referência a existência de conselhos como órgãos normativos desses sistemas. E no parágrafo único do artigo 11: “Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

Evidenciando que essa autonomia deve ser desenvolvida por meio do regime de colaboração entre União, Estados e Municípios. No texto da nova LDB, os sistemas constituem-se como organismos independentes e autônomos, “cuja regulamentações e normas são previstas por seus próprios órgãos normativos, os Conselhos de Educação” (VASCONCELOS, 2003, p. 112).

O federalismo brasileiro com base no regime de colaboração, oriundo da Constituição Federal de 1988, dispõe de um maior envolvimento das instâncias locais no âmbito do poder decisório. Isso ocorre em função dos princípios que orientaram a construção da constituição: descentralização, democratização e participação. Contudo, nem sempre o Regime de Colaboração considera os limites e possibilidades dos Estados e Municípios.

É no contexto de várias mudanças oriundas da redemocratização, descentralização e institucionalização dos sistemas municipais que se redesenham novas formas de participação da sociedade na construção de políticas e na gestão educacional. Ideia materializada pela CF/1988 e na LDB/1996 que traça com ineditismos os princípios de gestão democrática e

³⁴ O termo “autonomia” vem do grego e significa autogoverno, governar-se a si próprio. Nessa dissertação é entendida como sinônimo de descentralização e desconcentração, como instrumento de ressignificação das políticas educacionais que ocuparam o cenário dos anos 80 e 90. (Martins, 2002) Não apenas um conceito que se encerra a simples liberdade de “redefinição de procedimentos administrativos e financeiros, com ampliação de encargos e responsabilidades”, mas de nos levar a questionar a quem essa autonomia tem atendido, no caso dos Conselhos Municipais de Educação?

autonomia municipal. Essa ação propõe a criação dos Conselhos Municipais de Educação, assim como de diversas instâncias que promovam a efetividade da participação da sociedade civil nas decisões encaminhamentos das diretrizes educacionais, com isso, fortalecendo o ideal democrático da gestão pública.

2.2. Criação dos conselhos como instrumentos de democratização

Os CME são criados a partir do contexto da Constituição de 1988 e da LDB9.394/1996, nas quais conferem autonomia aos entes federados para organizar seus próprios sistemas de ensino. Foi sob a égide da criação dos sistemas municipais de ensino, permitida pela Constituição, que esses órgãos começam a aparecer com natureza e funções próprias, refletindo o desenho do seu Sistema de ensino³⁵.

Apesar de não fazer menção direta aos CME, o texto constitucional além de assegurar a autonomia dos entes federados, orienta quanto à gestão democrática do ensino público (artigo 206, inciso VI), outro fator que fomentou a criação e disseminação dos conselhos. Verificamos, portanto, que a ausência de lei nacional que determine a criação dos conselhos estaduais e municipais³⁶ não impediu a difusão destes na maioria dos municípios brasileiros após a promulgação da CF/88. Segundo Bordignon (2009): “essa omissão é coerente com o princípio constitucional da autonomia dos entes federados para organizar seus sistemas de ensino.” (p. 59). Sendo assim, a existência dos conselhos de educação passa a ser responsabilidade das respectivas leis orgânicas de estados e municípios.

Pautados por essa perspectiva, os CME despontam como órgãos estratégicos do novo arranjo político, com objetivo de mediar a relação entre a sociedade civil e o poder público, com sua criação respaldada nos documentos legais ora mencionados e no Plano Nacional de

³⁵ Conforme Bordignon (2009), a história dos conselhos de educação no Brasil apresenta mudanças significativas quanto a sua natureza. Inspirados pelo modelo inglês, os primeiros conselhos assumiam caráter de órgãos de governo de direção e administração, com função consultiva e deliberativa. Atendendo as necessidades do Governo e dos grupos dominantes. (p. 59). Para este autor, existe uma tensão própria da “raiz da formação histórica do Estado brasileiro” que refletiu nesses órgãos colegiados. Ora entendidos para “defesa dos interesses das elites” e “tutelando a sociedade”, ora, no contexto da redemocratização atual, de buscar “co-gestão das políticas públicas”, definindo-se como instrumento em defesa do interesse público. (p. 64)

³⁶ A Lei só faz menção direta ao Conselho Nacional de Educação (CNE), Lei nº 9.131/95. E tem na LDB/1996, artigo 9º, § 1º, a previsão de sua organização: “Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”.

Educação (PNE), Lei 10.172 de 09/01/01³⁷ bem como nos princípios da gestão democrática e participativa do ensino.

No entanto, esse debate é anterior à década de 1990. O primeiro estado brasileiro a constituir o Conselho Municipal de Educação (CME), Rio Grande do Sul, determinou através do Decreto Estadual 5.044, de 13 de junho de 1954, os Conselhos escolares municipais. O Rio Grande do Sul foi o pioneiro na efetivação do preceito da descentralização via municipalização do ensino indicado na Constituição de 1946 e defendido por Anísio Teixeira (1967)³⁸.

Outro destaque cabe ao estado de Pernambuco que, em 1969, baixou uma resolução por meio do Conselho Estadual de Educação aprovando um estatuto padrão para o funcionamento dos CME, revogada em 1981, porém, sem dados sobre seus efeitos (Bordignon, 2009). Até aquele período, os conselhos atendiam unicamente as questões relativas ao ensino superior e secundário, excluindo de seu debate as preocupações quanto as demandas do ensino fundamental que até então atendia as camadas mais pobres da sociedade brasileira.

Portanto, essas instâncias tem se destacado pelo seu papel estratégico de acompanhamento e controle, além de “permitir a participação da sociedade na fixação dos rumos da educação” (SOUSA & FARIA, 2003, p.169). Ou seja, foram pensados para atender à nossa lógica federativa e também para controlar a descentralização dos recursos em educação.

Esse foi o desenho formal dos CME (1954) na estrutura do poder público, além de integrarem a sociedade civil contribuindo e promovendo a gestão democrática e o direito à educação de qualidade. Percebendo a importância da participação popular como um instrumento da democracia, os CME cresceram ao longo da década de 90, funcionando como espaços de articulação entre município e sociedade civil.

A despeito das relações entre descentralização e patrimonialismo, pesquisas alertam quanto aos reflexos da composição desses conselhos na sua natureza: órgão de Governo ou de

³⁷ O PNE (2001-2010) trata no capítulo sobre “Financiamento e Gestão” em seus objetivos e metas, a necessidade de “21. Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino”

³⁸ Anísio Teixeira, enquanto Inspetor Geral do Ensino da Bahia criou em 1925 a Lei n. 1.846/25 para reformar a Instrução Pública do Estado da Bahia. A partir dessa lei, surgiria o desenho dos primeiros Conselhos Municipais de Educação no País, no entanto, só em 1964 é que foi autorizado, pelo já criado Conselho Federal de Educação, aquele que foi considerado o primeiro Conselho Municipal de Educação, não na Bahia, mas na cidade de Estrela no Rio Grande do Sul. (BRASIL, 1964). Em alguns estados é possível encontrar experiências de conselhos entre 1930 e 1960. (AZEVEDO, 2011 p. 185)

Estado. Para Bordignon (2009), antes da atual Constituição os Conselhos, em sua maioria, não passavam de órgãos que atendiam aos interesses pessoais e transitórios dos governantes. Com a CF/1988, esse cenário toma outra forma e os conselhos assumem uma nova natureza que atende as necessidades do Estado. Fato que para o autor, demanda uma nova função, composição e condições de funcionamento:

O Estado tem o caráter da perenidade, da institucionalidade permanente. É constituído pela estrutura jurídica que define a institucionalidade da Nação. Nos regimes republicanos democráticos, os interesses do Estado se identificam com os dos cidadãos, com a vontade nacional. **O Governo** tem o caráter da transitoriedade. Nos regimes democráticos [o governo] é exercido pelos agentes públicos eleitos ou nomeados para exercer o poder político, na gestão do Estado, em um determinado momento.

Segundo Bordignon (2009), antes da CF/88 os conselhos surgiram para atender as demandas dos governantes e, por esse motivo, “os conselheiros eram escolhidos pelo Poder Executivo, com base em critérios de “notório saber” educacional e representatividade regional e dos diferentes graus de ensino” (p.51). Teixeira (2004) corrobora com essa perspectiva ao afirmar que a ideia dos Conselhos no Brasil, “durante grande parte do século XX”, esteve ligada a órgãos de governo, “com função de assessoramento e colaboração”.

No decurso da atual constituição, assumem a natureza de órgãos de Estado, constituído e representado pela sociedade. Para tanto, Bordignon descreve as atribuições dos representantes dos CME:

Requer dos conselheiros, que são chamados a opinar e deliberar sobre políticas educacionais, normas e processos pedagógicos, “saberes”, ora acadêmicos, ora da experiência, ambos sempre com sensibilidade social. Na composição dos conselhos municipais de educação, são conjugados e privilegiados estes dois critérios: os “saberes” e a representatividade social. (2009, p. 52)

Teixeira e Bordignon nos chamam atenção para uma questão importante relacionada com a hipótese dessa pesquisa: os possíveis reflexos de um Estado patrimonialista na administração pública. No que tange aos Conselhos como órgãos de governo, o autor sinaliza que a sua composição e atividades podem traduzir e legitimar a vontade determinada de grupos políticos e, com isso, não garantir a continuidade das políticas públicas no município. Tal característica propicia que ocorra o que Alves (2011) chama de um mero “órgão legitimador da burocracia governamental, protelando as ações da sociedade civil”, ou seja, nessa classificação, os conselhos são identificados sem autonomia frente as suas ações, se confundindo com departamentos ou cartórios burocráticos.

Contudo, a CF/1988 foi elaborada pelos constituintes para tentar mudar esse quadro. Em tese, os Conselhos se constituem como espaços privilegiados de participação e de acompanhamento das políticas públicas educacionais, ou seja, como espaços de mediação entre sociedade e governo (Bordignon, 2009). Em que pese a natureza normativa dos CMEs, como espaços de participação democrática, entendemos que suas práticas devem contribuir para o fortalecimento do ideário democrático e são condições *sine qua non* para alcançar uma educação que além de universalizada seja também equânime.

Pela lei, o princípio da gestão democrática ficou restrito ao ensino público (CF/1988, Art. 206, parágrafo VI). Contudo, segundo Lima & Paes de Carvalho (2011, p. 03), em 1987 o Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público – FNDEP já defendia a gestão democrática “com participação de docentes, alunos, funcionários e comunidades, sem distinguir estabelecimentos públicos e privados, a gestão democrática do ensino público representou uma conquista limitada”.

Mesmo diante dessa bandeira de luta, a atual LDB (Lei 9.394/96) continuou sustentando esse princípio da gestão democrática como privilégio da educação pública. Todavia, essa prerrogativa favoreceu a inclusão de vários instrumentos de democratização da gestão, com destaque para os Conselhos, por meio do poder local na forma da descentralização, seja pela estadualização ou pela municipalização, permitiu a autonomia dos municípios na elaboração e criação da própria Lei Orgânica Municipal (LOM), dos Sistemas Municipais de Ensino (SME) e dos Conselhos Municipais de Educação (CME):

Para o FNDEP, os conselhos representavam a possibilidade de aumentar o controle social sobre as instituições e o Estado, bem como mais uma estratégia de aprofundamento da democratização do país através da organização das reivindicações populares e da ampliação dos direitos sociais, contribuindo para consolidar uma nova cultura política de participação. (LIMA & PAES DE CARVALHO, 2011, p. 03)

São os dispositivos legais que dão sustentação administrativa para que os Conselhos atuem como órgãos capazes de potencializar a mediação do Estado e a sociedade e concretizar práticas efetivamente democráticas. Segundo Leher (2005) os conselhos são, ou deveriam ser, formas organizativas que exercem a participação e a gestão democrática. E sua criação é justificada visando o acompanhamento e fiscalização das políticas, assim como a participação democrática poderia se desenvolver por meio da institucionalização dos mecanismos de participação.

A nova LDB nº 9.394/96 apenas faz menção a Gestão Democrática e deixa a cargo dos sistemas a sua regulamentação no artigo 14:

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

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

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. (grifo meu)

Da mesma forma, o novo Plano Nacional de Educação, sancionado em 2014, (Lei 13.005 de 25/06/2014), tem nas metas 19 e 20 as estratégias direcionadas ao financiamento da educação e a consolidação da Gestão Democrática da educação básica, fortalecendo os diversos conselhos de educação.³⁹

Os documentos legais fazem uso do termo, porém não o definem conceitualmente. Nesse trabalho, entendemos o conceito baseado na definição de Souza (2009) no qual alerta para o cuidado na construção e operacionalização do termo. Souza defende o conceito a partir da teoria weberiana, apontando para um tipo ideal. De acordo com o autor, o conceito é construído para pensar um processo político no qual todos os agentes envolvidos com questões educacionais, seja no âmbito escolar ou dentro do sistema educativo; identificam, discutem, deliberam, planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam as ações que objetivam a busca de soluções e o desenvolvimento educativo. Afirma o autor:

Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (2009, p.127).

Assim, operamos com esse conceito a fim de analisá-lo dentro da realidade do CME de São Luís no que tange às percepções e às práticas que o aproximam ou distanciam desse tipo ideal. Angelo Souza (2009) pontua:

³⁹ O Plano é composto de dez diretrizes e vinte metas direcionadas à educação. A meta 19 (Gestão Democrática) estabelece oito estratégias de apoio às instâncias colegiadas vinculadas à educação básica. As estratégias englobam “a ampliação de programas de formação de conselheiros, a constituição de Fóruns Permanentes de Educação, a criação e o fortalecimento de grêmios estudantis e de associação de pais e de responsáveis, o estímulo à constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, o envolvimento e a participação da comunidade escolar na formulação de projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, etc.” (DOURADO, 2007)

Pensar a democracia exige pensar as possibilidades reais de sua realização. Do contrário, trata-se apenas de uma democracia estética, na qual as pessoas atuam na esfera pública fazendo escolhas como uma ação que se basta em si mesma (p. 128).

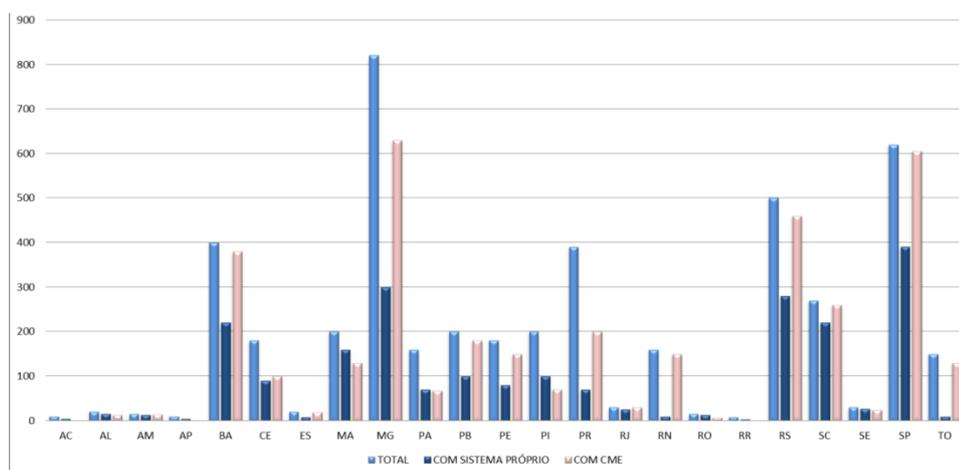
Nesse sentido, o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho (2007), considera a existência de Conselhos de Educação nos municípios como condição fundamental para promoção da democratização da gestão do ensino público, mesmo na ausência de sistema próprio.

Diante do quadro original em que foram pensados os Conselhos – propondo uma mudança no paradigma da gestão pública patrimonial para o modelo mais democrático – torna-se substancial refletirmos sobre as mudanças na natureza e atuação desses órgãos colegiados. Quer dizer, não importa apenas analisar sua constituição e organização em contextos específicos, mas também como são indicados seus conselheiros e como eles percebem sua representação dentro desse espaço.

2.3. Conselhos Municipais de Educação e suas funções

Conforme pode ser observado no Gráfico 1, a pesquisa *Perfil de Informações Básicas Municipais/IBGE*, constata que existem municípios brasileiros que possuem Lei de criação do CME e não apresentam Lei de criação do Sistema Municipal de Ensino, ou o inverso, o município tem Sistema de ensino próprio, porém, o CME ainda não constituído, caracterizando o papel normativo do executivo na administração educacional:

Gráfico 1
Indicadores de gestão educacional nos municípios brasileiros por Unidade da Federação – 2009

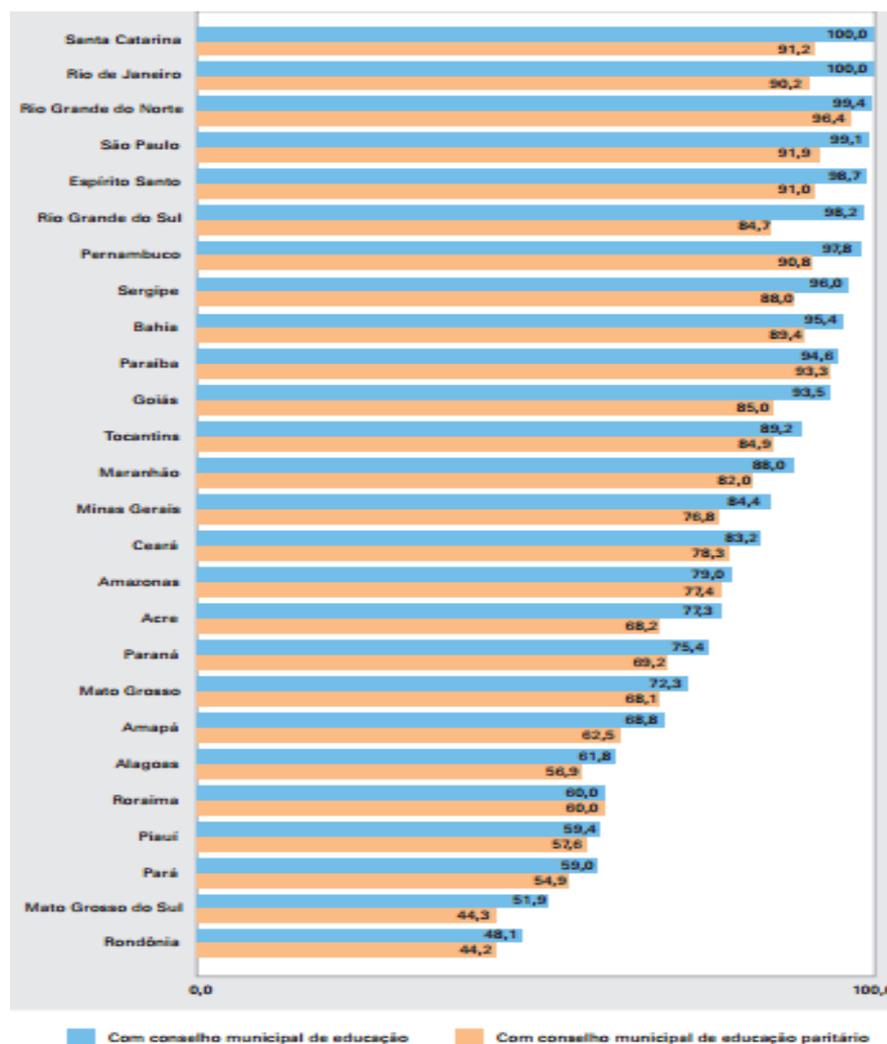


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados retirados da Revista Perfil dos municípios brasileiros, 2009/IBGE

De acordo com os casos estudados por Peroni (2008) e Souza et all (2013), existe uma estreita relação entre os municípios que não possuem sistemas de ensino próprio e a atuação restrita dos CME. Nesses casos, afirma Peroni (2008), que a gestão do Conselho possui autonomia mínima “por estarem atrelados de formas diversas ao poder Executivo local”.

Por outro lado, Souza et all (2013), adverte que, nos casos estudados em sua pesquisa, “as cidades onde existem sistemas de ensino sem conselhos municipais modos de gestão centrados no executivo, devido à tradição política do país” tendem a prevalecer. Na figura abaixo, é possível observar também um crescimento dos municípios que declararam possuir Conselho Municipal de Educação (67,6% em 2006; 79,1% em 2009; 84,8% em 2011; 87,5% em 2014).

Figura 1: Percentual de municípios com Conselho Municipal de Educação e com conselho paritário, segundo as Unidades da Federação – 2014



Fonte: Retirada da revista Perfil dos Conselhos Municipais de Educação, MEC, 2014.

De acordo com Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)⁴⁰ e com pesquisas realizadas nos estados da Paraíba, Pernambuco e Bahia (Sousa et al., 2013), em 2009 a região Nordeste registrava apenas 44,2% de suas municipalidades com Secretaria Municipal de Educação (SME). Além disso, apresentava um pouco mais de 54,3% dos municípios com lei de criação dos sistemas de ensino próprios, enquanto os demais se achavam vinculados às redes estaduais. Por outro lado, dos 1.794 municípios nordestinos, 75,7% (equivalente a 1.359 municípios) indicavam conter lei de criação de um CME.

Situados na estrutura de gestão dos sistemas de ensino ou das secretarias de educação, de um modo geral, os conselhos possuem as funções: consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora⁴¹. Principalmente as duas primeiras, considerando a tendência dos Conselhos de Educação como órgãos normativos dos sistemas de ensino. A legislação federal não define o órgão responsável pela função normativa complementar no sistema municipal de ensino. Essa decisão cabe a cada município. De acordo com o documento “Perfil dos conselhos municipais de educação”, Bordignon (2007), classifica as funções da seguinte forma:

A função consultiva tem caráter de assessoramento aos dirigentes dos sistemas. Em alguns casos os conselhos se situam como instâncias recursais, ora com caráter deliberativo, ora com caráter consultivo. Mas nas normas que instituem os conselhos, nem sempre as competências estão claramente explicitadas em seu caráter, se deliberativo ou consultivo. No caso dos conselhos municipais de educação, mais próximos dos cidadãos, onde a democracia participativa se faz mais presente, outras atribuições adquirem pertinência, como a fiscalizadora (de controle social) e a mobilizadora (de democracia participativa) (p. 38).

No documento intitulado “Criação de Conselho e Sistema”, retirado do Portal do MEC (2007), atribui além das funções citadas acima, as funções: propositiva e mobilizadora. O documento define:

Propositiva – sugerir políticas de educação, sistemas de avaliação institucional, medidas para melhoria de fluxo e de rendimento escolar e propor cursos de capacitação para professores.

Mobilizadora – estimular a sociedade no acompanhamento dos serviços educacionais; informá-la sobre as questões educacionais do município; tornar-se um

⁴⁰ BRASIL, IBGE (2010)

⁴¹ “No Brasil, os Conselhos de Educação aparecem no cenário educacional no início do século XX, relacionados aos sistemas de educação e sua gestão. Desde então, o papel, funções, atribuições e composição dos conselhos têm acompanhado a trajetória da gestão pública da educação, nos movimentos de centralização e descentralização das funções do Estado e da autonomia das unidades federadas.” (Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004, p. 13)

espaço de reunião de esforços do executivo e da comunidade para melhoria da educação (p. 7).

As funções propositiva e mobilizadora podem ser atribuídas à perspectiva democrática, com objetivo de estimular e fortalecer a participação, o acompanhamento e o controle das políticas e serviços educacionais por parte da população. No que tange a sua função fiscalizadora:

(...) o CME poderá aplicar sanções, previstas na lei, em caso de descumprimento, como, por exemplo, suspender matrículas novas em estabelecimento de ensino; determinar a cessação de cursos irregulares etc. No exercício da função de controle, constatada irregularidade ou descumprimento da legislação pelo poder público, conselho poderá pronunciar-se, solicitando esclarecimento dos responsáveis, ou denunciando aos órgãos fiscalizadores, como a Câmara de Vereadores, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público. (Pró-Conselho, 2007, p. 16)

Em seguida, apresentamos um quadro com as informações sobre funções dos conselhos e áreas que atuam, conforme dados do Pró-Conselho (2007):

Quadro 1: Elementos constitutivos dos CME (antes e pós LDB/1996)

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DOS CME (ANTES E PÓS LDB)	
NATUREZA DO CME	
ANTES DA LDB 9.394/96	PÓS LDB 9.394/96
<ul style="list-style-type: none"> - Órgão colegiado técnico-pedagógico - Dotação orçamentária nem sempre definida - Critérios de organização definidos pelo Conselho Estadual de Educação 	<ul style="list-style-type: none"> - Órgão colegiado de participação social - Dotação própria no orçamento da Secretaria Municipal de Educação - Organização definida em Lei Municipal
FUNÇÕES DO CME	
<ul style="list-style-type: none"> - Consultiva e de assessoramento - Deliberativa - Opinitiva 	<ul style="list-style-type: none"> - Consultiva e de assessoramento - Deliberativa - Propositiva - Mobilizadora - Acompanhamento e controle social - Normativa - Fiscalizadora*
ATRIBUIÇÕES DO CME	
<ul style="list-style-type: none"> - Ênfase nas delegadas pelo CEE - Menor poder de decisão - Solução de problemas 	<ul style="list-style-type: none"> - Ênfase nas conferidas pelo município - Participação na tomada de decisões - Participação na definição das políticas educacionais e acompanhamento da sua execução
COMPOSIÇÃO DO CME	
<ul style="list-style-type: none"> - Indicação pelo Executivo 	<ul style="list-style-type: none"> - Representatividade do executivo e da

- Participação quase exclusiva de professores	sociedade com paridade ou outra relação - Pluralidade na representação da sociedade, com indicação pelos representados.
---	--

*Nota: O CME só atuará na área de normas educacionais e exercerá as funções normativa e fiscalizadora, se o sistema municipal de ensino estiver instituído e se for o órgão normativo desse sistema.

Fonte: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação, Caderno de Textos, Vol. 1, MEC/Secretaria de Educação Básica – Brasília, DF, 2006.

Cabe ressaltar que as referidas funções não são compreendidas e nem exercidas isoladamente. Tendo em vista que as mesmas se complementam com fins de garantir a efetividade da gestão democrática da educação. Sua composição/representação pode constituir-se de maneira paritária com representação da sociedade civil e do governo municipal com base nos princípios da gestão democrática do ensino público. Nesse caso, os Conselhos contam com uma composição que exerça o papel de interlocutor dos interesses da sociedade em defesa dos direitos sociais garantidos na CF/88, artigos 205, 206 e 208. Portanto, podemos considerar que a composição é um dos fatores que podem determinar o perfil e atuação do conselho.

2.4. Conselho Municipal de Educação de São Luís: referência legal e de atuação

No âmbito dos 26 estados e um Distrito Federal da federação brasileira é possível identificar a existência de Conselhos Estaduais de Educação (CEE). Entretanto, no que se refere aos CME, a realidade se configura de outra forma. Nem todos os municípios brasileiros definiram a criação desses órgãos, embora em muitos casos este seja previsto pelos CEE. No Maranhão, por exemplo, o CEE foi criado em 1962, através da LEI Nº 2.235, de 28 de dezembro, que definiu suas atribuições, composição e competências. Contudo, em seu texto não está previsto a instituição de CME.

Em dezembro de 2015 foi realizada uma pesquisa de atualização dos Conselhos, Fóruns e Sistemas de ensino do estado. Atendendo a solicitação do Fórum Nacional de Educação (FNE), a pesquisa foi transformada em um relatório apresentando a síntese do levantamento sobre fóruns, conselhos e sistemas registrados em todo estado. O relatório apresenta os seguintes dados:

Tabela 1:
Levantamento/Atualização do Quantitativo de Fóruns, Conselhos e Sistemas Municipais

TOTAL DE MUNICÍPIOS MARANHENSES	QUANTITATIVO DE MUNICÍPIOS MARANHENSES QUE POSSUI			
	217	Fórum Permanente de Educação	Conselho Municipal de Educação	Sistema Municipal de Ensino próprio
161		165	106	20

Fonte: Elaboração própria de dados obtidos pelo Relatório de Levantamento/Atualização sobre Fóruns, Conselhos e Sistemas no Estado de Maranhão (2015)

Conforme o relatório, dos 217 municípios maranhenses, 165 afirmam ter Lei de Criação do CME, contudo, isso não significa que todos estejam em funcionamento. Segundo o presidente do CEE, são vários os fatores que impedem a criação ou “funcionamento pleno” desses conselhos, entre os quais: “política centralizadora dos governos, prevalência do poder executivo sobre o legislativo, ausência de estrutura administrativa e financeira em vários municípios, exclusão da participação da comunidade” (p. 22).

No caso da capital, São Luís, em termos legais, o CME aparece pela primeira vez na Lei nº 1.647 de 10/01/1966, artigo 3º, no qual prevê o Conselho como um dos componentes da estrutura da então Secretaria Municipal de Educação e Cultura – “igualmente abrangida pela mesma legislação”. No entanto, a mesma lei não regulamenta e não define as competências deste órgão.

Após essa data, o Conselho foi merecer destaque no âmbito da Lei Orgânica do Município (LOM), de 5 de abril de 1990, artigo 220, com o seguinte texto: “O Conselho Municipal de Educação será formado por representação paritária da categoria, da sociedade civil e na forma do artigo 234”⁴³. Cabe ressaltar a Lei nº 4.125, de 23 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a reorganização da Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Em seu artigo 3, parágrafo 3º, atribui o funcionamento do CME à Secretaria Municipal de Educação.

Embora previsto na LOM e nas demais leis mencionadas, não deixando dúvida quanto à legitimidade da sua existência, a instituição do CME na cidade de São Luís só foi

⁴² Entre os vinte municípios, quinze não houve resposta, nem justificativa. Quatro não responderam em tempo hábil de lançamento dos dados da pesquisa e um apenas justificou a falta de resposta pela troca de prefeito e secretário de educação.

⁴³ “Artigo 234: Na composição de todos os Conselhos Municipais, na forma da lei.” Esta veio a ser regulamentada apenas em 2008.

possível entre os anos de 2008 a 2011, momento quando ocorreu sua regulamentação e lhe foi atribuído funções por meio da Lei nº 5.025, de 22 de dezembro de 2008.

A Lei nº 5.025/2008 que regulamentava o CME a respeito de sua natureza, atribuições, composição, estrutura organizacional e de funcionamento; foi alterada pela Lei Municipal nº 5.512 de 14 de setembro de 2011, atualmente em vigor. Durante a Lei nº 5.025/2008, o Conselho era definido como órgão colegiado de natureza consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora dos temas relacionados a educação e ao ensino; era composto de sete membros do Poder Público Municipal indicados pelo Prefeito e sete membros da Sociedade Civil Organizada, escolhidos mediante processo eleitoral a ser definido no Regimento Interno que até 2014 não existia.

Várias foram as alterações legais na história desse colegiado. Com base na Lei nº 5.512 /2011, a Secretaria Municipal de Educação (SEMED) baixa no dia 12 de junho de 2014 o atual Regimento do CME de São Luís. O Regimento em vigor reforça a natureza e finalidade com base na lei atual, destacando no artigo 1º a mudança do caráter “fiscalizador”⁴⁴ para o termo “acompanhamento”, que integra o nível de Administração Superior da estrutura da Secretaria Municipal de Educação. Determinando no parágrafo único desse artigo que o acompanhamento deverá ser realizado “em comum acordo com a Inspeção Escolar”.

A capital maranhense ainda não possui lei de criação do seu Sistema Municipal de Ensino. Segundo o debate promovido pelo VI Encontro Estadual dos Conselhos Municipais de Educação do Estado do Maranhão⁴⁵, durante a mesa intitulada “Criação do CME e a Instituição do Sistema Municipal de Ensino – da norma ao exercício das atribuições” o secretário municipal de educação fala sobre a situação do município, no qual, segundo ele, “existe um SME com estrutura física e técnica, mas que não existe no papel”. E afirma que a proposta para constituição de um sistema próprio pautado no regime de colaboração está em fase de construção em resposta as metas estabelecidas no Plano Municipal de Educação (2015-2024).

A esse respeito, o PME atribui ao “sistema municipal de educação” a ideia de um processo social mais amplo se comparado à ideia de “sistema de ensino”. Esse desenho seria composto pela SEMED, pelo Fórum Permanente de Educação Municipal (FME) e Conselho

⁴⁴ Continuam com as funções consultiva, deliberativa e normatizadora.

⁴⁵ Com o tema: “Os Conselhos Municipais de Educação e a garantia de marcos legais”, o encontro aconteceu nos dias 7 e 8 de julho de 2016, no auditório da Assembleia Legislativa do Maranhão e teve como objetivo discutir a implantação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e o monitoramento dos Planos Municipais de Educação (PMEs). Além de fortalecer a integração e a troca de experiências entre os conselhos de educação e qualificar os conselheiros municipais de educação para atuarem na elaboração e acompanhamento das políticas públicas de educação. Teve a participação de secretários municipais de educação e profissionais ligados ao setor educacional.

Municipal de Educação (CME) para o cumprimento das metas e estratégias estabelecidas no período de vigência do plano. O documento dispõe o seguinte:

O PME sendo um instrumento que contribui para viabilização de um sistema de educação, que não se restrinja a ser somente um **sistema de ensino**, restrito às redes e mecanismos internos outros, mas, considera a educação como um processo social que conta com a presença da sociedade, através de organizações e instituições que, direta ou indiretamente, estão presentes nas decisões e posicionamentos referentes à questão educacional. Para cumprimento dessa missão foi criado o Fórum Nacional da Educação e o Maranhão já conta com os Fóruns Estadual e Municipais de Educação, entre estes, o de São Luís. (São Luís, 2015, p. 14) (grifo meu)

Tanto o Regimento Interno do CME (2014), como o PEE (2014) e o PME (2015) são contraditórios quanto a aplicação da expressão “sistema municipal de ensino” de São Luís. Assim como no texto acima e em outros identificados no documento, nos leva a entender que existe um sistema municipal de ensino na capital, com estrutura física, porém, sem lei que o institui. Encontramos outro exemplo disso no PME (2015-2024) ao determinar que caberá ao Conselho Municipal de Educação de São Luís, “enquanto órgão normativo do **sistema**, acompanhar e avaliar a execução do Plano Municipal de Educação”. (p. 89)

Soma-se a isso, o Regimento interno do CME versa em seu artigo 2º quanto a sua finalidade:

Ao CME/São Luís, cabe traçar as diretrizes da política educacional do Município realizar a mediação entre o governo e a sociedade e disciplinar a educação escolar no âmbito do **Sistema Municipal de Ensino**, estimulando a autonomia da escola e garantindo os direitos educacionais do cidadão.

Ou seja, embora não constituído por nenhuma legislação municipal, o Sistema Municipal de Ensino é citado por esses documentos considerando a atuação articulada com o CME. Destacamos por meio do Regimento Interno (artigo 13, inciso III) do CME/SL que esse órgão é, portanto, um espaço fundamental para que o SME se consolide, tendo em vista sua competência para “organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino”.

2.5. O Regimento interno e as atribuições do CME

O atual Regimento Interno de 12 de junho de 2014 dispõe sobre a organização e funcionamento do CME de São Luís. Como dito anteriormente, sendo responsável pelas funções normativas, consultivas, deliberativas e de acompanhamento, atuando em comum acordo com a inspeção escolar e com a Secretaria Municipal de Educação.

Segundo esse documento, no artigo 3º parágrafo único, o CME deve ser composto por 10 (dez) membros titulares e 10 (dez) suplentes, nomeados por decreto expedido pelo prefeito. Seguindo os critérios de “notório saber e experiência em matéria de educação, assegurada a representatividade paritária dos órgãos competentes, a representação da categoria da sociedade civil e do Poder Legislativo Municipal.”

O CME deve obedecer a seguinte composição: 4 (quatro) representantes da Secretaria Municipal de Educação indicados pelo Secretário Municipal de Educação, 1 (um) representante da Câmara Municipal, indicado pelo Presidente da Câmara Municipal de São Luís; 2 (dois) representantes dos Profissionais do Magistério, escolhidos mediante processo eleitoral, com convocação através de assembleia geral específica e registrada em ata, 1 (um) representante de Pais e Alunos da Rede Municipal de Ensino, escolhido através de Associação de Pais e Mestres ou pelos Conselhos Escolares por meio de assembleia específica e registrada em ata, 1 (um) representante das Instituições Privadas de Educação Infantil, escolhido pela sua representação específica registrada em ata, 1 (um) representante do Fórum Maranhense de Entidades de Pessoas com Deficiência e Patologia, escolhido pela sua entidade com apresentação registrada em ata.

Sua estrutura organizacional, vinculada à SEMED, possui a seguinte composição, conforme artigo 11 do regimento: Conselho Pleno, Comissões e Câmaras. Essas últimas são divididas em Câmara da Educação Infantil (CEI) e Câmara de Ensino Fundamental e Médio (CEFM), constituídas de conselheiros titulares e suplentes.

No que tange a sua competência, cabe ao CME no artigo 13:

- I- participar da definição das diretrizes da política educacional do município;
- II- participar da elaboração do Plano Municipal de Educação e acompanhar sua execução;
- III- elaborar e aprovar normas sobre: a) organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino; b) organização, credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de instituições educacionais do Sistema Municipal de Ensino; c) autorização de funcionamento, reconhecimento, renovação de reconhecimento e desativação de cursos nas diversas etapas e modalidades de ensino do Sistema Municipal de Ensino; d) diretrizes curriculares para o Sistema Municipal de Ensino; e) avaliação das instituições e dos cursos; f) formalização, instrução e tramitação de processos no Conselho.
- IV- interpretar e aplicar leis e normas de ensino;
- V- apreciar e decidir na área de jurisdição do Conselho, sobre: a) credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de instituições públicas municipais de São Luís; b) credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada em São Luís; c) autorização de funcionamento, reconhecimento, renovação de reconhecimento e desativação de etapas e modalidades da educação básica de instituições públicas municipais de São Luís; d) autorização de funcionamento, reconhecimento, renovação de reconhecimento e desativação de educação infantil de instituições criadas e mantidas pela iniciativa privada de São Luís; e) validação, convalidação e

revalidação de estudos; f) avaliação da política educacional do município; g) avaliação da qualidade de ensino do Sistema Municipal; h) projeto político-pedagógico de instituições pertencentes ao Sistema Municipal; i) regimento de instituições de ensino do Sistema Municipal de Educação; j) assuntos educacionais submetidos ao Conselho, por autoridades, por cidadãos e por conselheiros; k) realização de estudos visando subsidiar a ação do Conselho; l) matérias educacionais, de caráter geral ou especial, que lhe forem encaminhados; m) outros assuntos, a critério do Conselho Pleno.

VI- elaborar seu Regimento a ser aprovado por Decreto do Chefe do Poder Executivo Municipal;

VII- promover, realizar e divulgar estudos sobre assuntos de sua área de atuação;

VIII- manter intercâmbio com o Conselho Nacional, Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais de Educação e com instituições educacionais do país e do exterior, bem como com Fóruns Permanentes de Educação de nível nacional, estadual e municipal;

IX- delegar competências no âmbito da sua jurisdição;

Considerando o debate sobre a gestão democrática, a pesquisa feita na LOM, Lei de Criação do CME e no Regimento Interno, mostra uma lacuna na ênfase ao modelo democrático na área educacional e na importância dos Conselhos na promoção e fortalecimento desse princípio. Entretanto, o PME de São Luís (2015-2024) assinala para participação efetiva do CME nos debates para a construção desse documento, aprovado em 2015 a luz do PNE (2014/2024).

O PNE (Lei 13.005/2014) prevê na meta 19: “assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”. (p. 83)

Atrelada a essa, a meta 19.5 prevê:

“estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo”. (p. 84)

A LOM de São Luís versa a respeito do fortalecimento das instituições democráticas, evidenciando os princípios e fundamentos da autonomia, cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a prática democrática e a participação popular. Vejamos:

Artigo 1º - O Município de São Luís, pessoa jurídica de Direito Público Interno, é unidade territorial com **autonomia política, legislativa, administrativa e financeira**, tem sede na Cidade de São Luís do Maranhão, organiza-se e rege-se pelas Constituições da República e do Estado, e nos termos desta Lei Orgânica.

Artigo 2º- Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição Federal.

Artigo 3º- São fundamentos do Município:

I- a autonomia;

II- a cidadania;

III- a dignidade da pessoa humana;

IV- os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa;

V- a prática democrática;

VI- a participação popular

No âmbito da gestão democrática local encontramos nessa Lei uma única referência ao termo que faz referência apenas ao Sistema de Saúde:

“As ações e serviços de saúde deverão ser integrados por distritos regionais, hierarquizados e organizadas, de acordo com os seguintes princípios e diretrizes: I elaboração do Plano Municipal de Saúde em consonância com o Plano Nacional e Estadual, e de acordo com o parecer do Conselho Municipal de Saúde; II participação partidária na elaboração e controle das políticas e ações de saúde de membros de entidades representativas de usuários e profissionais de saúde, através do Conselho Municipal de Saúde; III descentralização político-administrativa, e *gestão democrática*, respeitada a autonomia municipal, garantidas os recursos necessários de execução e manutenção;” (Capítulo IV, da Seguridade Social, Seção II: Da Saúde, Art. 168)

Apesar da ausência desse princípio na LOM para o âmbito educacional, o PME (2015/2024) surge apresentando contornos para esse modelo de gestão. O plano contou com a iniciativa e a participação do CME, assinalando a respeito: “Ressalta-se a importância da iniciativa do Conselho Municipal de Educação, que realizou duas conferências livres, abordando temáticas acerca do Sistema de Educação Integral, Integrado e de Qualidade Social, e o papel dos conselhos.” (p. 15)

O mesmo documento institui as metas 2.4 e 2.6 que prevê as condições físicas e materiais para a garantia de funcionamento desse órgão de maneira autônoma, assim como afirma que o processo de escolha dos conselheiros deve respeitar princípios da participação democrática.

O PNE e o PME reforçam aspectos mencionados na CF/88 e na LDB nº 9394/96 referentes à educação no tocante a tentativa de diminuir as desigualdades sociais e econômicas. A medida tomada pela política educacional de universalização do ensino fundamental avança para outros desafios frente às novas demandas sociais, bem como a preocupação com a qualidade do desempenho dos alunos. Dessa forma, constituindo um compromisso de todos.

Destarte, veremos na sequência, a descrição do contexto em que a pesquisa de campo etnográfica foi realizada, apresentando inicialmente indicadores socioeconômicos, com destaque para os dados educacionais. Na sequência, apresento a descrição a respeito da minha

inserção nesse espaço social e os recursos metodológicos utilizados na investigação implementada.

CAPÍTULO 3: METODOLOGIA

Nesse capítulo abordaremos o contexto educacional do município em que a pesquisa foi realizada e os detalhes do acesso e das técnicas utilizadas durante o trabalho de campo. A pesquisa teve como proposta inicial a aplicação de entrevistas, observação participante baseada nos procedimentos antropológicos descritos por autores clássicos e também por contemporâneos (MALINOWSKI, 1984; DAMATTA, 1978; VELHO, 1999; VELHO & KUSCHNIR, 2003) e análise dos documentos disponibilizados pelo Conselho Municipal de Educação de São Luís (CME/SL).

Foram privilegiados como fonte os dados fornecidos pela instituição (atas, lei orgânica, regimentos e resoluções), verificando dessa forma o processo de criação, composição, organização e funcionamento desse órgão colegiado. Para um melhor entendimento das práticas e técnicas de pesquisa aplicadas no trabalho de campo, dividimos esse capítulo em duas partes: na primeira situamos o contexto pesquisado no que se refere aos dados educacionais da rede municipal de ensino. E no segundo momento, abordaremos os principais obstáculos à pesquisa encontrados ao longo do percurso.

3.1. Contexto socioeducacional de São Luís do Maranhão

O estado do Maranhão é o oitavo maior estado do Brasil em extensão territorial e segundo da Região Nordeste, todavia, se encontra entre os estados brasileiros que apresentam os piores indicadores sociais⁴⁶, mantendo práticas “oligárquicas”⁴⁷ centradas em “grupos políticos” que marcam por décadas a história política, econômica e social do estado.

Nas estatísticas oficiais, em comparação com os dados dos demais estados brasileiros, aparece com destaque negativo no mapa da extrema pobreza, com 26,3% da população nessa situação (IPEA, 2010). O Estado possui 217 municípios distribuídos pelo vasto território. Os municípios com maiores índices de urbanização e com densidade

⁴⁶ De acordo com dados do IPEA e PNUD (2010), o IDH da cidade de São Luís (MA) é de 0,768. E o estado do Maranhão com IDH 0,639 (2013). Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-luis_ma ; <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/ranking-idhm-municipios-2010.aspx> . Ainda, de acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013, realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Maranhão ocupa o primeiro lugar entre os 5 estados mais pobres do país.

⁴⁷ Costa (2015), Reis, (2007) e Bezerra (2015).

demográfica são: São Luís – capital - (1.014.837), seguidos de Imperatriz (252.320) e São José de Ribamar (163.045).

Na última década está em processo de consolidação o projeto de criação e institucionalização da Região Metropolitana de São Luís, comumente designada de Grande São Luís. Ao institucionalizar-se plenamente será composta pela integração dos municípios de São José de Ribamar, Raposa, Paço do Lumiar, Alcântara, Bacabeira, Rosário, Santa Rita, Icatu e São Luís. Todos juntos vão perfazer uma população de 1.526.213 habitantes (IBGE/2016).

No momento, podemos adiantar alguns dados no plano mais específico da educação no município ludovicense, onde, por exemplo, a taxa de analfabetismo, considerando a população adulta, é de 5,8%. Tal índice é avaliado como baixo para os padrões da região Nordeste. Torna-se importante ressaltar os indicadores sobre o analfabetismo no Maranhão, ocupando o 4º pior resultado do país, com 19,31% de pessoas acima de 15 anos que não sabem ler e escrever (Censo 2010/IBGE).

Na capital maranhense, a ensino pré-escolar (IBGE/2015) possui 29.849 crianças matriculadas: 20.780 nas escolas privadas e 9.069 nas escolas públicas municipais. Frequentando creches existem em média 17.587 crianças, sendo 80,3% atendidas pela rede privada e 36,7% na pública. O ensino fundamental contabiliza um total de 142.310 matrículas. Desse quadro, 50.928 alunos estão matriculados na escola privada, 28.323 na escola pública estadual, 320 matriculados na escola pública federal e 62.739 na escola pública municipal (IBGE/2015-1).

Considerando as áreas geográficas de São Luís, dos estudantes da zona urbana totalizaram 41,914 (75,4% matriculados na rede privada e 24,6% na rede pública). Em relação à zona rural, contava-se com 6.900 matriculados na educação infantil, sendo 67% na rede pública e 33 % na rede privada. No tocante a cobertura educacional por faixa etária, destaca-se que mais da metade das crianças de 0 a 3 anos e dos estudantes entre 18 a 24 anos, estão fora da escola; conforme a tabela abaixo:

Tabela 1: Cobertura educacional na cidade de São Luís por faixa etária

FAIXA ETÁRIA	POPULAÇÃO RESIDENTE	ESTUDANTE	FORA DA ESCOLA
0 A 3	60822	16641	44181
4 A 5	29804	29165	639
6 A 9	79519	58765	20754
10 A 14	88534	85420	3114

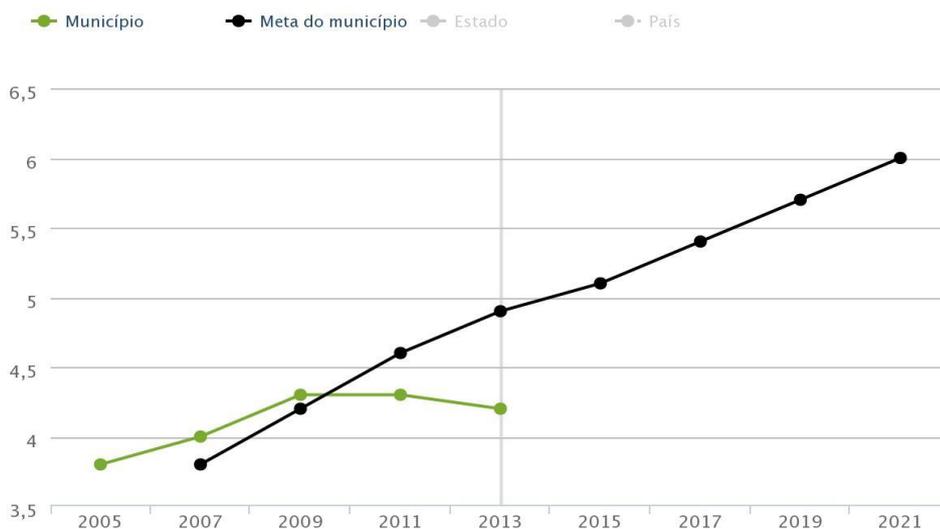
15 A 17	57197	49546	7651
18 A 24	15454	50925	103529

Fonte: Dados obtidos no Plano Municipal de Educação (2015/2024)

No que concerne à qualidade da educação, essa passou a ser mensurada e monitorada pelo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), através do SAEB, e sua divulgação é feita pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP). No Maranhão, o IDEB se tornou um único indicador de qualidade do desempenho das escolas. Verificamos nas figuras a seguir a evolução desse indicador na rede pública de São Luís (anos iniciais), com destaque para o ano de 2011, quando a meta projetada não foi atingida. Nesse ano, o índice teve queda, ficando abaixo do esperado, isto é, aquém do fluxo escolar inadequado.

Figura 2: Anos iniciais

EVOLUÇÃO DO IDEB



Fonte: QEdu.org.br. Dados do Ideb/Inep (2013). Organizado por Meritt (2014)

Figura 3: Anos finais

EVOLUÇÃO DO IDEB



Fonte: QEdu.org.br. Dados do Ideb/Inep (2013). Organizado por Meritt (2014)

Como pode ser observado no quadro acima, a partir de 2009 ocorre uma queda vertiginosa, vindo a cruzar com a trajetória de metas no ano de 2013. Tais resultados merecem nossa atenção, alargando nossa percepção em relação à realidade educacional do município estudado.

3.2. O itinerário metodológico

Localizado no Centro Histórico da capital maranhense, a Casa dos Conselhos, é composta pelos: Conselho Municipal de Educação de São Luís, do FUNDEB, Conselho de alimentação escolar, Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e adolescentes, Proteção do Idoso, entre outros. O CME/SL dispõe de três salas pequenas. A primeira se destina às reuniões das Câmaras de Educação Infantil e Ensino Fundamental e Médio. A segunda funciona a secretaria do CME e, por fim, a terceira sala onde realizam as plenárias. O CME/SL se organiza em reuniões semanais de caráter ordinário e extraordinário, sempre que convocado pela Presidente ou por demandas das Câmaras de Educação Infantil (CEI) e de Ensino Fundamental e Médio (CEFM)⁴⁸ e das Comissões.

A investigação exploratória se desenvolveu nesse cenário e teve como proposta as seguintes etapas: pesquisa bibliográfica, análise documental, observação participante nas

⁴⁸ Ao longo do texto faremos referência às Câmaras utilizando as respectivas siglas: CEI para Câmara de Educação Infantil e CEFM para Câmara de Ensino Fundamental e Médio.

reuniões dos conselhos e, por fim, aplicação de questionários. Os quadros abaixo mostram, respectivamente, a composição atual do CME/SL e a identificação utilizada nessa dissertação para os atores envolvidos na pesquisa.

Quadro 2 : Quantidade de conselheiros e suas respectivas representações

COMPOSIÇÃO DE CONSELHEIROS TITULARES CONFORME REGIMENTO INTERNO	QUANTITATIVO REAL DE CONSELHEIROS TITULARES	QUANTITATIVO REAL DE CONSELHEIROS SUPLENTE	REPRESENTAÇÃO
4	4	4	Secretaria Municipal de Educação
2	1	0	Pelo Sindicato da Rede Pública
1	1	1	Sindicato das Escolas Privadas
1	1	0	Câmara Municipal de São Luís
1	1	0	Associação de Pais e Responsáveis de Alunos
1	1	1	Fórum Municipal de Entidades de Pessoas com Deficiência e Patologia

Fonte: Elaboração própria com base nas informações retiradas da página oficial da Prefeitura de São Luís

De acordo com o quadro acima, por meio do atual Regimento (2014), o CME/SL deveria ser composto por 10 membros titulares e 10 suplentes. Contudo, atualmente o Conselho funciona apenas com 9 conselheiros titulares e 6 conselheiros suplentes. Conforme fala da presidente “*na prática, oito (titulares). Temos uma composição deficitária*”⁴⁹. Nesse comentário a presidente se refere a participação que considera “limitada” da conselheira representante do Fórum de Pessoas com Deficiência e Patologias, em função da dificuldade de locomoção e atuação na análise dos processos que chegam até este órgão.

⁴⁹ Ao longo do texto as falas dos pesquisados serão identificadas entre aspas e *itálico*.

Quadro 3 : Identificação dos pesquisados

IDENTIFICAÇÃO DOS CONSELHEIROS NA PESQUISA⁵⁰
Baltazar
Pilar
Luana
Tamar
Joana
Daiana
Mariana
Ana
Diana
Edgar
Susana

Fonte: Elaboração própria

A primeira tentativa de contato para a realização da pesquisa foi feita por e-mail⁵¹ em junho de 2015 com o então presidente do CME⁵². Foram quatro e-mails sem respostas. O segundo contato com um membro do CME de São Luís aconteceu por acaso, durante um almoço de domingo em minha residência em janeiro de 2016.⁵³ Havia dois casais de amigos da minha mãe, que trabalha há muitos anos no sistema educacional básico de São Luís. Conversávamos sobre assuntos diversos. Sabia apenas que as senhoras citadas eram “colegas” de profissão da minha mãe, mas não sabia em que setor atuavam especificamente. Até que, em um momento minha mãe comentou que eu cursava mestrado no Rio de Janeiro e que fazia uma pesquisa sobre Conselhos. Sua fala foi direcionada a uma das senhoras, então membro do CME/SL. Assim que soube da pesquisa, essa mesma conselheira ofereceu espontaneamente seu contato para “*irmos conversando*”. Ela afirmou estar interessada, deixando claro que o CME/SL estava de portas abertas para me receber. Esse fato nos remete ao que versa Gilberto

⁵⁰ Cabe frisar que todos os nomes utilizados na descrição são fictícios, no intuito de preservar a identidade dos participantes envolvidos na pesquisa.

⁵¹ Os contatos de todos os membros do CME estavam disponíveis no site do Conselho naquele ano. Com a nova composição e gestão, o site foi também atualizado e essas informações foram retiradas. Constando apenas o e-mail oficial do CME de São Luís.

⁵² Em 2016 o ex-presidente do CME passou ocupar a função de titular na composição do CEE.

⁵³ Minha mãe é “diretora” (linguagem mais comumente utilizada na rede municipal para o cargo de “gestora”) de escola de Educação Infantil, as “UEBs” (Unidade de Educação Básica), localizada na Zona Rural. Ela tem, além das relações profissionais, certo grau de proximidade com alguns funcionários da SEMED devido aos anos de profissão (13 anos), o que facilitou a mediação desse primeiro contato.

Velho (2003) sobre o pesquisador frente ao “desafio da proximidade” que, geralmente em sua própria cidade, baseia-se nas redes de relações previamente existentes antes da própria investigação.

Desde aquele momento passei a estabelecer contato e conversas pontuais por *SMS* e *WhatsApp* com esta conselheira⁵⁴ sobre o acesso aos documentos, periodicidade de reuniões e informações mais ligeiras a respeito do funcionamento do Conselho. Ela ocupou temporariamente a presidência do CME até abril de 2016, passando a ocupar a vice-presidência por meio das novas eleições e indicações, atualizando a composição desse órgão. Mesmo com a mudança da presidência do Conselho, Tamar sempre reforçava dizendo “*a nova presidente é um doce*”, “*já falei de você para ela, quando aparecer é só dizer que falou comigo*”, “*diga que você é filha da diretora da Escola X*”.

Assim, apresentei-me junto ao Conselho no dia 9 de maio de 2016 com todos os documentos de identificação da pesquisa em mãos. Identifiquei-me à senhora da recepção a qual me direcionou até a sala que encontraria a presidente ou a secretária. Ao me apresentar à presidente como estudante de mestrado interessada em realizar uma pesquisa naquele espaço, a mesma polidamente me interrompeu dizendo que Tamar havia conversado “*por alto*” com ela. Pediu que eu deixasse a documentação e autorizou, a princípio, a realização das observações durante as plenárias e aplicação das entrevistas.

Esse primeiro contato como forma de obter dados, acionando as redes de relações pessoais, revela uma dinâmica singular do CME de São Luís. E nos fez refletir a partir das discussões sobre proximidade e distância, familiaridade e estranhamento (DAMATTA, 1978; VELHO, 1999; VELHO & KUSCHNIR, 2003). Os autores alertam para necessidade de transformar as redes de relações sociais também em objeto de pesquisa. Também chamam atenção para consciência da dificuldade de desnaturalização das noções, impressões, categorias, classificações que, a partir daquele contato, começou a transformar minha visão sobre aquele espaço.

Para tanto, optamos pelo uso da observação direta e do quadro conceitual da antropologia como guias teórico-metodológicos desta pesquisa, (MALINOWSKI, 1984). Apesar de Malinowski ser um clássico da etnografia em sociedades indígenas distantes geograficamente, e relativamente isoladas, podemos retirar lições técnicas e práticas de pesquisa de campo para uso em meio urbano ou em sociedades complexas como a que nós

⁵⁴ Que neste trabalho identificaremos como “Tamar”.

realizamos sobre o CME de São Luís. Uma das lições mais fecundas pode ser destacada a partir dos usos que Malinowski (1984) fez do que chama de “quadros sinóticos”⁵⁵.

Para produzir esses quadros sinóticos com a melhor qualidade possível, utilizamos de alguns levantamentos e dados de fontes secundárias, recolhidos dos portais da internet disponibilizados pelas seguintes instituições: SEMED/São Luís; UNCME; SICME; SEDUC/MA; IBGE; dentre outros.

Pesquisamos também informações a respeito do processo de municipalização do ensino na capital maranhense junto a SEMED, assim como pesquisas acadêmicas no banco de dados da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), com a ajuda de um professor pesquisador da Pós-Graduação em Educação desta Universidade. Este mesmo professor orientou uma monografia de graduação⁵⁶, de cunho bibliográfico e que fez uso de uma entrevista com o presidente do Conselho no período da pesquisa (2013), foi o único material encontrado sobre o CME da capital. O referido professor relatou durante nossa primeira conversa que a pesquisa dentro do CME não seria tão simples, alertando quanto às dificuldades no acesso deste órgão, chamando-o de “*um espaço complicado*”, onde eu daria “*murro em ponta de faca*”.

Esse é um trabalho inicial necessário, no sentido de recuperar a história do órgão, suas estruturas de funcionamento e fundamentar assim a inserção do pesquisador (a) no campo de pesquisa. Nesse momento da pesquisa documental, da orientação acadêmica e dos levantamentos de dados concernentes ao órgão investigado, que o pesquisador já começa o trabalho de superação e afastamento das pré-noções e pré-conceitos em relação ao seu objeto de estudo.

Conforme Durkheim (2007), esses procedimentos são essenciais para que uma boa perspectiva sociológica se efetive e se concretize. Embora não seja possível “neutralizá-las totalmente”⁵⁷, – como podemos observar na inserção realizada no campo através de contatos informais facilitados pela minha mãe⁵⁸ –, devemos promover com uma vigilância e uma perspectiva relativizadora para superar esses obstáculos epistemológicos. Não se pode ir ao

⁵⁵ Malinowski (1984) chama de **quadros sinóticos** o método de se condensar em mapas os dados de informação. “Sempre que o material da pesquisa o permitir, esse “**esquema mental**” deve, **todavia, transformar-se num “esquema real” – ou seja, materializar-se na forma de diagramas, planos de estudo e pesquisa e quadros sinóticos completos.**” (p. 26) (grifo meu)

⁵⁶ PEREIRA, Erika da Costa. **Conselho Municipal de Educação: pressupostos e contribuições para a gestão escolar no município de São Luís-MA.** Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Pedagogia, 2013, 58f.

⁵⁷ Kuschnir (2003, p. 24)

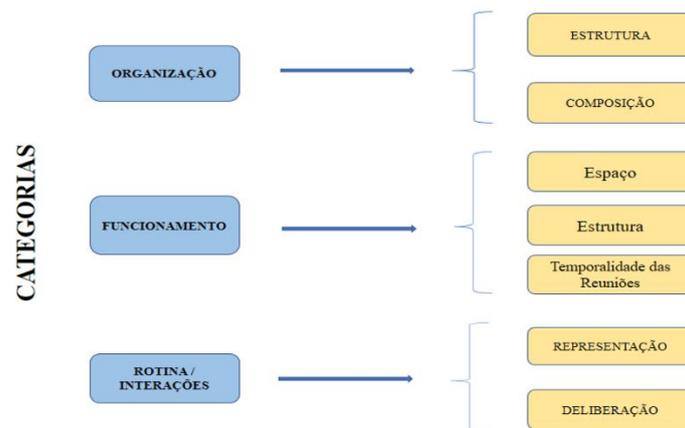
⁵⁸ Nesse momento observamos a importância da dimensão subjetiva atravessando o espaço social da pesquisa. O laço familiar propiciou e facilitou a inserção no órgão. Como se vê, Kuschnir tem toda a razão quando enfatiza as dificuldades do esforço de “neutralização” (2003, p. 24).

campo deduzindo o próprio campo, ou inferindo juízos de valor sobre as falas, os discursos e os atores sociais pesquisados. Nesse sentido, Sousa (2014) afirma que:

Praticar a observação etnográfica consiste em se permitir afetar por aquilo que importa ao outro, que o atinge e afeta. É preciso compartilhar não só espaços e lugares, refeições e rituais, mas deve haver uma reciprocidade de sentidos e experiências, compartilhamento de sensações entre pesquisador e sujeitos de pesquisa, sendo esta uma condição sem a qual não se pode vivenciar o campo. (p.52)

Portanto, considerando todos esses fatores em causa, no trabalho de pesquisa no campo de investigação, busquei, nesse primeiro momento da pesquisa, sistematizar quadros mais amplos que me permitissem analisar dados complexos que vão desde o perfil dos conselheiros até a dinâmica das reuniões e encontros dentro do Conselho. Cabe ressaltar que o quadro com as categorias de análise foi elaborado a partir da revisão bibliográfica sobre o assunto e adaptado conforme as observações iniciais feitas nas reuniões do conselho.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS/Ma



Por meio das categorias em destaque (organização, funcionamento e rotina/interações) e de suas variáveis (estrutura, composição, representação e deliberação), buscamos esquematizar os tópicos que nortearam esse trabalho, tais como: comunicação entre os conselheiros junto à população; periodicidade das reuniões e horário; composição das câmaras; perfil dos conselheiros; trajetória rumo ao Conselho; formas de escolhas/indicação do presidente e dos membros; tempo de mandato; paridade; frequência/participação nas reuniões; tempo de participação do conselheiro; participação em conferências (estadual, municipal e federal); demandas processuais mais comuns; temas mais discutidos; divulgação à entidade que representa sobre os assuntos do conselho; percepções dos seus membros.

Desta forma o estudo foi guiado pela observação direta e participante, com a minha presença nas reuniões das câmaras e plenárias. Tudo foi registrado em um diário de campo, no qual foram inscritos todos os acontecimentos, conversas e observações. A tabela abaixo indica os dias/meses, os tipos de reuniões observadas e o tempo médio de todas as atividades realizadas durante a pesquisa.

Tabela 3: Observações feitas no CME/SL

	DIA/MÊS	TIPO DE REUNIÕES/ENCONTRO	TEMPO DE DURAÇÃO
01	09/05	Primeira ida ao CME e conversa informal com a presidente	0:45
02	14/05	Reunião para apresentação da pesquisa e primeiras observações	0:50
03	17/05	Reunião da CEFM	2:10
04	19/05	Plenária	2:00
05	02/06	Plenária	2:00
06	10/06	Reunião da CEI	2:00
07	16/06	Plenária	2:05
08	23/06	Plenária	2:00
09	24/06	Reunião da CEFM	1:50
10	07/07	Plenária	2:05
11	09/08	Reunião da CEFM	2:15
12	11/08	Plenária	2:00
13	19/08	Reunião da CEI	2:00
14	22/08	Conversa com a assessora do CME e cópia dos decretos	0:40
15	25/08	Plenária	2:10
16	31/08	Reunião da UNCME Regional	2:20
17	15/09	Plenária	2:20
18	29/09	Plenária	2:00
19	04/10	Reunião da CEFM	2:15
20	06/10	Plenária	1:45
21	10/10	Plenária extraordinária (Equivalente a duas plenárias)	2:30
22	20/10	Plenária	1:45
23	08/11	Reunião da CEFM	2:00
24	09/11	Observações durante a leitura das atas	2:45

25	10/11	Plenária	3:10
26	17/11	Plenária	1:40
27	22/11	Observações durante a leitura das atas	3:00
28	23/11	Observações durante a leitura das atas	3:00
29	05/01	Plenária	3:30
TOTAL			60horas e 10 minutos

FONTE: Elaboração própria a partir do tempo de observações realizadas

Dessa forma, a observação participante executada visou apreender as interações entre os conselheiros, a relação entre representações e práticas, suas visões acerca das políticas educacionais. Nessa mesma perspectiva, buscamos também apreender alguns aspectos do trabalho cotidiano dos conselheiros: o que dizem (discurso), o que faziam (ação), e o que pensavam (representação) sobre o que faziam; nessa fase, nos inspirando ao máximo nos preceitos clássicos da etnografia (MALINOWSKI, 1984).

No que tange as pesquisas no cenário urbano e nas sociedades complexas, Gilberto Velho (1999) pontua a importância da relativização no pesquisador que se encontra em alto grau de familiaridade com seu objeto de estudo. Pois, o autor se destacou por enfatizar que nem sempre o familiar é conhecido ou o exótico é estranho a nós. E no caso da pesquisa no meio urbano, dentro de um Conselho no qual a princípio já tinha “sinal verde” para entrar, essa questão das relações do exótico e do familiar se tornou bastante evidente e muito mais delicado; principalmente pelos laços afetivos e subjetivos que sempre estiveram subjacentes ao processo de trabalho e investigação⁵⁹.

A etnografia, portanto, é uma atividade de observação, de percepção, de escrita e de relativização constantes. Trabalho profundo que opera uma transformação, nesse caso, da própria pesquisadora. Trata-se da possibilidade de ver o “mundo do outro” de dentro, como o “outro” vê. Os conselheiros são repletos de subjetividades que comportam aspectos significativos de análise. Portanto, cabe a prática etnográfica não ser reduzida a uma técnica para coleta e sistematização de dados (Rosistolato, 2015). Como enfatiza Rosistolato (2015), a construção do olhar antropológico durante a observação participante depende “da desconstrução do olhar pedagógico, um processo nada isento de conflitos” (p. 62).

Somado às observações participantes, a proposta da pesquisa incluiu a aplicação de entrevistas em profundidade. Mediante as entrevistas buscava identificar informações sobre

⁵⁹ Aspectos dessa relação serão desenvolvidos no capítulo a seguir, no qual apresentaremos as análises dos dados.

origem geográfica, idade de ingresso nos conselhos, escolaridade (grau, instituição), trajetória, motivações, percepções sobre o “reconhecimento” de seu papel de conselheiro, sobre as atividades que exercem no Conselho, como estabelecem a relação com o grupo que representam, além das formas de organização e atuação.

As entrevistas deveriam ocupar espaço crucial nesse trabalho pela comparação contrastiva e complementar aos dados obtidos nas “observações participantes” durante o cotidiano e em reuniões do CME. Foram previstas entrevistas com os nove (9) conselheiros titulares. As entrevistas estavam acordadas desde o primeiro contato com a presidente e demais conselheiros, não havendo nenhuma manifestação contrária à metodologia apresentada por mim e registrada na cópia do documento de identificação da pesquisa. O detalhamento desses procedimentos foi entregue e protocolado na secretaria do Conselho e encaminhado oficialmente para todos via e-mail.

Entretanto, apesar de todos esses cuidados protocolares e institucionais, exigidos e cumpridos, os obstáculos no campo começam a aparecer. Minha primeira dificuldade em campo chegou a ser paralisante: a negativa para concessão das entrevistas criou, inicialmente, um problema para a sequência da investigação proposta.

Cabe ressaltar que desde o início surgiram sinais de que não seria transcrito com a tranquilidade esperada o fluxo de trabalho proposto. Tanto as observações empíricas mais simples, nos primeiros contatos, como na coleta dos documentos institucionais mais internos, como pesquisadora não estive livre de dificuldades.

Para Becker (1998), os problemas da pesquisa são, antes de qualquer coisa, obstáculos práticos. Ou seja, a realização de uma pesquisa de campo implica a definição do como fazer, onde fazer, com quem falar, como falar, etc. E esse processo deve ser registrado durante a pesquisa. Rosistolato (2015, p. 61) também afirma que as dificuldades ocupam lugar de destaque nos dados da pesquisa “as intempéries do campo tendem a ganhar lugar privilegiado nas etnografias porque, de certa forma, ilustram os momentos em que os etnógrafos ‘descobriram’ suas questões”. (p.61)

Quando comecei a agendar as entrevistas com alguns conselheiros (Mariana e Tamar), Pilar solicitou, durante a reunião da CEFM, no dia 11 de agosto, que eu enviasse para seu e-mail o roteiro de entrevistas. Depois de conhecer o roteiro previamente, solicitou que eu encaminhasse também para os demais conselheiros e começasse a agendar as datas das entrevistas, conforme disponibilidade de cada um. Justificava seu pedido alegando que “*os conselheiros precisavam se preparar para as questões*”, afinal “*tem muitos conselheiros novos*”. Expliquei que compartilhar as questões da entrevista antes de aplicá-la não era parte

da metodologia e, ressaltai ainda, que suas identidades seriam preservadas. Mesmo assim, ela insistiu no pedido e foi feito conforme solicitado.

Uma semana depois, no dia 18 de agosto, fui comunicada por mensagem via *WhatsApp* que os conselheiros decidiram, em Plenária, não conceder entrevista para a pesquisadora. Alegaram “*falta de tempo*”, “*agenda apertada*”, “*sempre saímos correndo daqui para outras atividades*”, “*um questionário pra responder em casa seria mais fácil*”. Outro fator complicador foi que caso a entrevista fosse aplicada, não seria permitida sua gravação. Tentei conversar com os conselheiros no final da Plenária, sugerindo que poderiam suspender a gravação, mas a resposta foi negativa. É importante salientar que na plenária seguinte durante a leitura da ata, e posteriormente com a análise da mesma feita por mim, não houve nenhum registro ou referência relacionada a essa “*decisão coletiva*”⁶⁰.

Desta feita, transformamos o roteiro de entrevista em questionário aberto. Esse novo questionário foi apresentado aos conselheiros e encaminhado para o e-mail do Conselho e para os e-mails individuais de cada conselheiro. O questionário foi dividido em quatro partes: 1) identificação do entrevistado; 2) Escolha e trajetória rumo ao CME; 3) Rotina; 4) Representação.

A primeira parte contém perguntas sobre nome, escolarização, idade, no intuito de traçar o perfil desse conselheiro. Na segunda parte, buscávamos saber a trajetória desse conselheiro no que diz respeito ao número de mandatos no Conselho, tempo de mandato, como chegou ao cargo (indicação/eleição), se fez algum curso para atuar no CME. A terceira parte correspondia a questões a respeito da função e atuação do conselheiro, sua percepção com relação ao seu papel diante das políticas educacionais no município e no que tange ao desenvolvimento do seu trabalho durante a rotina diária do Conselho. Por fim, na quarta parte que trata da Representação, remete à percepção dos conselheiros quanto a sua atuação em relação aos princípios da “*gestão democrática*” e da “*autonomia*”; a relação deste órgão com a SEMED e com o CEE, a relação dos conselheiros com seus representados.

Depois de muitas conversas informais, – tratando a respeito do questionário, tanto por e-mail como pessoalmente –, dos nove conselheiros apenas quatro responderam. As justificativas eram diversas: “*já respondi seu questionário, só falta enviar*”, “*ainda não tive tempo, mas vou responder*”.

Cabe indicar aqui que as quatro respostas foram dadas formalmente, com peso e tom oficial. Os referidos conselheiros responderam compilando o regimento sem fazer

⁶⁰ Por motivo de doença não pude comparecer a Plenária na qual a “*decisão coletiva*” foi tomada.

considerações mais reflexivas. Ficou evidente que as respostas têm carregado sentido protocolar, pois os quatro respondentes repetem o mesmo padrão funcional. Em função da ausência de informações que pudessem sustentar nossa análise, pois foram inconclusivas, optamos por não analisar as respostas.

Somado a esses instrumentos de análise, coletei também cópias do Plano de Ação de 2016, Lei de Criação do Conselho (1966), Regimento interno de 2008, 2011 e 2014, Resolução nº 2/2015 e o Relatório de levantamento/Atualização sobre Fóruns, Conselhos e Sistemas no Estado de Maranhão. Além da leitura e análise de 55 atas referentes às reuniões de câmaras e plenárias, no período de maio à dezembro de 2016.

Algumas dificuldades também apareceram quanto ao acesso a alguns documentos, tais como: a Lei de Criação do CME, o Regimento Interno e a Resolução nº 2/2015. No dia 22/08/2016 fui ao Conselho a fim de obter as cópias destes documentos. Naquele dia não havia nenhum conselheiro na casa, então fui direcionada pelo recepcionista para falar com um assessor. Após explicar junto ao assessor a identificação e objetivo da pesquisa e solicitar as cópias, o mesmo respondeu que não poderia, pois se tratava de documentos oficiais do CME. Continuei insistindo, tendo em vista a aquisição apenas das cópias que seriam retiradas com a ajuda do auxiliar administrativo. Depois da segunda tentativa o assessor pediu licença para efetuar uma ligação solicitando autorização da presidente. Quando retornou à sala, falou que fosse feito o registro – de próprio punho - uma solicitação descrevendo a quantidade e o tipo de documento para *xerox*, assim como o dia do pedido e minha identificação, a pedido da presidente.

Outro obstáculo ocorreu no acesso às atas. Inicialmente nosso recorte temporal para coleta e análise desses documentos era dos últimos dois anos. Contudo, ao solicitar a cópia destes, a presidente pediu que mais uma vez fosse encaminhado um pedido formal para seu e-mail. Mais uma vez tudo foi feito de acordo com os protocolos exigidos pela direção do órgão. A solicitação formal feita em modelo de carta foi lida para todos durante uma plenária e nela os conselheiros presentes acharam melhor que eu não tirasse a cópia das atas, para não haver extravio destas. Então sugeri que eu pudesse fazer apenas a leitura e registro para posterior análise das principais questões discutidas pelo colegiado. Por fim, todos concordaram, mas com a ressalva de que havia de ter alguém do conselho, de preferência a secretaria ou a presidente, para dispor o material solicitado.

Todo esse imbróglio criou uma série de obstáculos complicados. Pois, esse agendamento dependia de dia e hora, pré-estabelecidos com antecipação, com as pessoas indicadas. As atas disponibilizadas para análise correspondiam apenas ao período de junho a

dezembro deste ano de 2016, quando começaram a ser digitalizadas. Ao questionar e solicitar as atas dos últimos dois anos, Susana respondeu que não possuía todas, alegando que algumas foram perdidas e as demais se encontravam redigidas a mão em um arquivo/pasta pendente de organização e, por isso, não havia como entregar.

Todos esses aspectos e embaraços foram registrados e mapeados durante as observações realizadas nas reuniões rotineiras e nos demais encontros no CME. As observações efetivamente concretizadas e a análise das atas compõem o principal material empírico dessa pesquisa, tendo em vista a ausência das entrevistas e parte dos questionários.

Baseados nesse desenho de análise, e tendo consciência dos obstáculos criados para o efetivo conhecimento do funcionamento do órgão, procuramos manter as questões principais contidas no projeto inicial. São elas: de que forma o CME de São Luís do Maranhão está constituído? Como está estruturado a partir das diretrizes nacionais? Quais são os avanços, limites e desafios deste órgão no âmbito de sua constituição, estrutura e atividade? Como esse conselho está assumindo seu papel em termos de planejamento e acompanhamento local das políticas educacionais? Como ocorre a dinâmica dos debates no decorrer das reuniões do CME? Como os dissensos são administrados? Como os consensos são construídos? Os conselheiros se percebem como grupo? Ou pensam suas ações individualmente e/ou articuladas aos interesses dos seus representados? No próximo capítulo, apresentaremos a sistematização e análise dos dados coletados por meio das observações, das Atas e do Plano de Ação 2016.

CAPÍTULO 4: O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO LUÍS/MA

No presente capítulo encontra-se a descrição da estrutura burocrática e funcional da Secretaria Municipal de Educação (SME) e do Conselho Municipal de Educação, situando esse órgão no Plano Municipal de Educação (PME) de São Luís. Há também a descrição das metas e tarefas desenhadas pelos conselheiros no ano de 2016, assim como a descrição do perfil dos conselheiros atuantes e como os mesmos se organizam nesse espaço.

4.1. A estrutura burocrática da SME

Para compreendermos melhor o objetivo desse estudo faz-se necessário situarmos o contexto da gestão da política educacional na rede municipal de São Luís – SEMED, mais especificamente, tomando como marco temporal de análise o último ano (2016), quando assumiu o novo Secretário Municipal de Educação. Nesse mesmo período o CME teve sua composição atualizada.

Historicamente a Secretaria Municipal de Educação recebeu diversos nomes. Em 1910, designou-se originalmente “Instrução Pública Municipal”. Depois dessa denominação, ao longo dos anos a secretaria obteve as seguintes denominações, sucessivamente: “Departamento de Educação”; “Secretaria de Educação e Ação Comunitária”; “Secretaria de Educação e Cultura”; e, por fim, - com o desligamento entre educação e cultura -, passou a se chamar “Secretaria Municipal de Educação (SEMED)”⁶¹.

Atualmente, segundo informações institucionais oficiais, trata-se de um órgão público responsável por gerenciar e viabilizar a educação nos níveis infantil e fundamental nas modalidades de educação especial (voltada para pessoas com deficiência), e de jovens e adultos que não concluíram o ensino fundamental. É responsável também pela gestão das políticas educacionais e por “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados”.

De acordo com os dados divulgados da própria secretaria, a SEMED possui sob sua gestão: 5 edifícios administrativos, 170 unidades de Educação Básica e aproximadamente 60

⁶¹ Informação obtida pela página oficial da Secretaria Municipal de Educação.

anexos de escolas. Incluiu-se também na administração do referido órgão público cerca de 9.071 profissionais do Magistério e aproximadamente 100.131 alunos matriculados⁶².

A gestão do município, após as últimas eleições municipais, está sob o mandato do prefeito reeleito Edivaldo Holanda Júnior (PDT) (gestões: 2012-2016 / 2016-2020). O atual dirigente do órgão responsável pela política municipal de educação é o Secretário de Educação Sr. Raimundo Moacir Mendes Feitosa⁶³, com gestão iniciada em fevereiro de 2016. O secretário possui uma equipe composta de: Secretaria Adjunta de Ensino (SAE); Secretaria Adjunta de Orçamento e Finanças (SAOF); Superintendência da Área de Administração (SAAD); Superintendência da Área de Segurança nas Escolas (SASE); Superintendência da Área da Educação Infantil (SAEI); Superintendência da Área de Ensino Fundamental (SAEF); Superintendência da Área de Educação de Jovens e Adultos (SAEJA); Superintendência da Área de Educação Especial (SAEE); Superintendência da Área de Apoio ao Educando (SAAE); Superintendência da Área da Bolsa Escola; Assessoria técnico-pedagógica e Assessoria de Comunicação.

Como visto no segundo capítulo, a mesma Lei Municipal nº 1.647/66, que institui a Secretaria Municipal de Educação, cria também o CME de São Luís. A história da política educacional maranhense praticamente começa seu registro com a criação e o funcionamento do Conselho Municipal a partir da institucionalização da SEMED, no qual o gestor da pasta, Secretário, exerce influência e controle sobre as regulamentações e funcionamentos desse órgão colegiado.

Por meio do novo Regimento Interno do CME, no qual se destacam mudanças na sua organização junto com a SME, também encontramos mudanças no que diz respeito ao papel do Conselho diante das políticas educacionais do município.

Com o intuito de aprofundar o entendimento do sistema de funcionamento entre os órgãos municipais, descreveremos a seguir a função de destaque atribuída ao CME na elaboração do PME, enfatizando a importância desse órgão no acompanhamento e aplicação da política educacional municipal.

⁶² Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP - Censo Educacional 2015 (1).

⁶³ Moacir Feitosa tem graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (1978) e mestrado em Planejamento do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Pará (2000). Atualmente é Professor Assistente V da Universidade Federal do Maranhão. É assessor e consultor técnico da Prefeitura Municipal de Rosário, consultor e assessor técnico da Prefeitura Municipal de São Luís foi membro da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação até 2015. Foi Secretário Municipal de Urbanismo e Habitação. Foi também Secretário de Educação por duas gestões na administração municipal do Prefeito Tadeu Palácio (PDT), no período de 2002-2005 / 2006-2008, e voltou ao cargo em 2009 na administração do Prefeito João Castelo (PSDB).

4.2. O CME à luz do Plano Municipal de Educação

Antes de tratarmos das observações realizadas no campo de pesquisa a respeito do que ocorre na prática ordinária dentro do Conselho, faz-se necessário ressaltar o foco dado pelo Plano Municipal de Educação ao CME no cumprimento dos objetivos e metas educacionais do município para o transcorrer desse próximo decênio.

O PME, estabelecido na Lei nº 6.001 de 09 de novembro de 2015, aponta para um amplo diagnóstico da realidade educacional da capital, construído com a participação de vários setores da sociedade. Segundo consta no documento oficial, e que foi destacado na fala do então presidente do CME, os trabalhos de construção do PME só foram possíveis devido

a iniciativa do Conselho Municipal de Educação, que realizou duas conferências livres, abordando temáticas acerca do Sistema de Educação Integral, Integrado e de Qualidade Social, e sobre O Papel dos Conselhos na construção desse sistema. Assinala-se, igualmente, a iniciativa da Câmara Municipal, criando o Fórum Permanente de Educação Municipal - FME, já homologado pelo prefeito. (2015, p. 11)

Em diversos momentos o documento faz menção ao CME e outros órgãos⁶⁴ para o fortalecimento dessas instâncias, como canais de “comunicação e interlocução” entre Estado e sociedade. Pode-se constatar que o documento oferece uma atenção especial ao tema da participação e da gestão democrática, compreendendo-os não apenas como princípio constitucional, mas como princípio pedagógico⁶⁵. Como se pode observar no texto, o Plano define participação popular e a gestão democrática como únicos:

fazem parte da tradição das chamadas “pedagogias participativas”, sustentando que elas incidem positivamente na aprendizagem. Pode-se dizer que a participação e a autonomia compõem a própria natureza do ato pedagógico. Formar para a participação não é só formar para a cidadania, é formar o cidadão para participar, com responsabilidade, do destino de seu país. A participação é um pressuposto da própria aprendizagem.

⁶⁴ Cita também os Conselhos Escolares, da Conferência Municipal de Educação, do Fórum Municipal de Educação articulados com Ministério da Educação e da Secretaria Municipal de Educação.

⁶⁵ Mesmo diante do registro que consta no documento sobre a participação nos debates promovidos pelo CME/SL, segundo o ex-presidente do Conselho durante uma conversa no Conselho, o PME foi aprovado com muita dificuldade pela Câmara de Vereadores. Segundo seu relato: “muita coisa foi alterada sem nos consultarem (se referindo ao CME), especialmente em relação às questões de gênero”. O que denota uma contradição no entendimento no exercício da participação do CME por parte da Câmara ao não envolver efetivamente o Conselho no debate e elaboração do texto do PME e, conseqüentemente, na condução da política educacional do município.

Daí a necessidade de estabelecer instrumentos de controle, acompanhamento e avaliação do cumprimento das metas estabelecidas para se constituir uma “cultura democrática” nos termos do PME. Nessa perspectiva, o Plano aponta o Conselho como principal instrumento desse processo: “Ao Conselho Municipal de Educação de São Luís cabe, enquanto órgão normativo do sistema, acompanhar e avaliar a execução do Plano Municipal de Educação” (p. 89).

Conforme acima apontado, o CME, no contexto legal do PME, deve desempenhar um papel estratégico ao lado da SME e do FME, como espaço fundamental no processo de democratização e cumprimento das políticas públicas em educação. Esse quadro depende basicamente de como o Conselho é composto, dos interesses dos representados, das condições de funcionamento e da atuação dos seus membros.

Em continuidade da análise, abordaremos o perfil dos conselheiros pesquisados no intuito de mapear a trajetória, formas de indicação e tempo de mandato.

4.3. Composição do CME: a descrição do perfil dos conselheiros

Ao discutir sobre a composição de um CME, Bordignon (2009) identifica três características a serem consideradas quanto ao número de conselheiros: o tamanho do Sistema Municipal de Ensino, o equilíbrio das categorias a serem representadas no conselho e a duração dos mandatos.

Um aspecto interessante a ser salientado na trajetória do CME de São Luís é identificado na fala do ex-presidente do CME (2015) ao afirmar que: “desde sua origem esse órgão teve apenas quatro integrantes - indicados pelo Secretário ou pelo Prefeito - no cargo de Presidente até meados de 2015. De 1992 até 2010 a mesma pessoa ocupou o cargo de presidência”. O presidente do CME também substituíra e respondia pelo Secretário de Educação na sua ausência. Configurando vínculos diretos do Conselho ao Poder Executivo. Esse quadro de representação evidencia que o Conselho nasce como expressão e voz do Governo, não da sociedade.

Segundo a presidente do CME/SL, desde o ano passado o órgão tem passado por “*profundas mudanças em sua estrutura*”; “*agora que estamos nos recompondo*”.⁶⁶ No dia 28 de fevereiro de 2016, o novo Secretário Municipal de Educação empossou os novos

⁶⁶ Essa fala aparece na primeira conversa que tive com a atual Presidente (dia 09/05), na qual apresentei os objetivos da pesquisa e ela falou brevemente sobre a composição e situação atual do Conselho.

conselheiros; são eles: os representantes da SEMED, Joana (titular), Lara (suplente), Luana (titular), Susana (suplente); os representantes do Sindicato, Baltazar (titular) e seu suplente; os representantes do Fórum Municipal de Entidades de Pessoas com Deficiência e Patologias, Ana (titular) e sua suplente. Descrito o quadro de representações no Conselho, e identificado o perfil de seus Conselheiros, vemos sobressair a expressão mais proeminente de sua natureza institucional, isto é, qual é a verdadeira função atribuída por seus representantes para o órgão.

Dando sequência a nossa análise da organização e funcionamento do CME, passamos a apresentar o registro das coletas de dados, das entrevistas e questionários que seriam aplicados com os conselheiros. Inicialmente para aplicação das entrevistas escolhemos apenas os conselheiros titulares, em função do tempo de realização da pesquisa e das observações feitas durante as reuniões nas quais predominavam a participação dos titulares. Em virtude da recusa para as entrevistas, já comentada anteriormente, mudamos o instrumento de pesquisa para a aplicação de questionários. Estes foram enviados para os e-mails, conforme solicitado em Plenária⁶⁷; assim como a versão impressa para cada um. Como foi adiantado no capítulo sobre a Metodologia, dos nove participantes da pesquisa, apenas quatro responderam o questionário.

Conforme também já relatamos, foram necessários inúmeros telefonemas, mensagens *SMS*, *WhatsApp*, *Facebook* e *e-mails* para conseguir que os documentos fossem respondidos. Nos encontros das Câmaras e Plenárias, nos corredores do Conselho, um ou outro conselheiro, vez ou outra, lembrava do questionário (mesmo sem fazer qualquer interrogação) dizendo que responderia “assim que tivesse tempo”.

Dessa forma, considerando as condições narradas, organizamos os dados do perfil dos conselheiros titulares a partir de informações públicas, dos dados coletados nos questionários respondidos, somados às notas etnográficas realizadas durante oito meses no CME da capital maranhense⁶⁸:

Mariana:

Mariana tem 45 anos e está cursando o ensino superior. Atua há cinco anos no CME. Está no seu segundo mandato como conselheira titular, ocupando também a Câmara de Ensino Fundamental e Médio. Seu primeiro mandato foi de dois anos, “*reconduzida*” por mais quatro anos. Já atuou no Conselho Escolar da Escola do bairro onde reside por 02

⁶⁷ As descrições dos temas e assuntos mais discutidos em Plenária serão vistos no próximo capítulo.

⁶⁸ Destaco que durante a descrição da pesquisa surge a participação de outros atores, tais como: ex-presidente do CME, o funcionário da inspeção da SEMED e suplente no CME e outra conselheira suplente da SEMED.

mandatos. Nas observações, considerei Mariana como minha “*informante qualificada*” (nos termos de Malinowski) devido a sua abertura, disposição e interesse na pesquisa, sempre tirando as minhas dúvidas e me comunicando dos eventos que envolviam o Conselho. O perfil da Mariana se diferencia um pouco dos demais conselheiros, não apenas pelo processo como ela foi indicada, mas por ter um perfil, como ela mesmo se definiu: “*militante*”. Por diversas vezes, se posiciona diante das discussões nas Plenárias e Câmara de Ensino Fundamental, a qual pertence. Ela também se autodenomina “*sou voto vencido*”, por achar que sua voz não encontra espaço dentro daquele Conselho, principalmente quando o assunto trata da atuação do CME e os gestores das escolas comunitárias e das “*escolas da rede*”⁶⁹. Ela é contra o discurso que promove o crescimento e incentivo por parte da Prefeitura de “*escolas comunitárias*” e sempre se manifesta a favor da função “*fiscalizatória*” do CME, principalmente dentro dessas entidades⁷⁰. No dia 10/11, após o término de uma Plenária, eu e Mariana saímos juntas do prédio. Nesse dia ela manifestou a vontade de conversar comigo “*do lado de fora*”, pois era “*melhor pra falar*”. No caminho aproveitei para esclarecer alguns pontos confusos da resposta dela no questionário no que diz respeito a sua representação. Ela relatou que representa uma Associação que “*não existe*”. Na verdade ela quis dizer que o município de São Luís não possui uma Associação de Pais e Responsáveis de Alunos, o que considera “*um absurdo*”. Quando questionei o porquê, ela respondeu fazendo sinal de que não sabe, e reclama: “*Na verdade, fui indicada pela Associação que pertence ao Estado porque ninguém queria, ninguém se interessou (se referindo a escolha de um representante). Não é de interesse do município formar uma Associação dessas*”. Em outra conversa⁷¹ ela descreveu: “*No meu caso, como em São Luís não tem associação de pais, que é quem indica, fui indicada por ser atuante na escola da minha comunidade, participei do conselho escolar e outros, e consta pela associação do estado*”. [sic]

⁶⁹ Expressão utilizada para definir as escolas públicas municipais que não comunitárias e não são criadas e mantidas pela iniciativa privada.

⁷⁰ No Maranhão, a Educação Infantil contou com momentos de maior ampliação nos anos 80, sendo o seu crescimento verificado, especialmente, por meio da rede de escolas comunitárias, o que se observou em grande escala no município de São Luís. A capital maranhense, ao final desta década, chegou a ter numericamente a terceira maior população nacional matriculada nessa etapa, em escolas comunitárias, superando capitais de estados como o Rio de Janeiro, Pernambuco e Bahia. De acordo com os dados do Censo Escolar 2014, realizado pelo MEC, eram atendidas na Educação Infantil 48.216 crianças, sendo que 34.580 estavam matriculas na rede privada (entre escolas particulares e comunitárias) e 13.636 na Rede Pública Municipal, ou seja, havia um atendimento de 71,72% na rede privada e 28,28% na rede pública. Frequentando creches existiam 18.158 crianças, sendo 80,68% atendidas pela rede privada e 19,32% pela rede pública.” (Fragmento retirado do PME/SL, p. 27)

⁷¹ Conversa por WhatsApp registrada no dia 10/01/2016

Luana

Luana tem 52 anos e mora em um bairro de classe média. É concursada pela SEMED na função de “Suporte Pedagógico” ou “Técnico em Pedagogia”. É graduada em Pedagogia e ocupa várias funções na Secretaria de Educação. São elas: Superintendente da Área da Educação Infantil; Conselheira titular e componente da Câmara de Educação Infantil do CME; Conselheira titular do CEE, Integrante dos Fóruns Municipal e Estadual de Educação Infantil e do Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil. Está no seu segundo mandato como conselheira titular. Foi indicada para exercer o cargo de Conselheira no CME e está em seu segundo mandato de 4 anos – 2016 a 2020, ocupando também a Câmara de Educação Infantil. O primeiro mandato foi no período de 2012 a 2016. Afirmou no questionário gostar muito de legislação educacional, e por essa razão considera-se uma estudiosa sobre o assunto. Fator que motiva a sua participação no intuito de contribuir na regulamentação de instituições de ensino, na regularização da vida escolar de estudantes e na definição de políticas educacionais.

Pilar

Pilar tem 51 anos e mora em um bairro de classe média. Possui graduação e pós-graduação em Formação Pedagógica em Universidade pública e particular maranhense. É concursada pela Secretaria Municipal de Educação. Já atuou como Conselheira por quatro anos, tendo o mandato renovado em março de 2016, ocupando também a Câmara de Ensino Fundamental (2016 a 2020). Relatou no questionário que sempre achou a função de conselheiro de “*grande importância*”. Chegou ao Conselho por indicação do Secretário Municipal de Educação. Pilar é vista como a conselheira que “*vai colocar a casa em ordem*”, “*mão de ferro*”, “*que não brinca em serviço*”, demonstrando uma confiança na gestão ética e profissional da conselheira. Todos os encontros e conversas com Pilar foram controlados e registrados a pedido dela. Qualquer solicitação ligada à pesquisa tinha que passar por ela e ser registrado no arquivo ou papel redigido ao próprio punho e entregue a ela.

Joana

Joana tem 44 anos e mora em um bairro de classe média. Possui graduação e pós-graduação na área de educação em Universidade pública e privada. Atualmente trabalha na SEMED/SL e é membro suplente do Fórum Estadual de Educação e da Campanha pelo Direito a Educação. É também professora em Universidade privada. Já exerceu outros cargos públicos nas secretarias de educação do município e no estado. É conselheira titular e

membro da Câmara de Educação Infantil do CME. Está no seu primeiro mandato (2016-2020) e chegou ao cargo por indicação. Joana afirma se identificar bastante com o trabalho do conselheiro e, por essa razão, aceitou o desafio assim que foi convidada. Demonstra ser uma pessoa reservada e seu posicionamento nas reuniões basicamente são baseadas em falas que classifiquei como “técnicas”, sempre sugerindo a leitura de algum documento legal antes das decisões: PME, Regimento Interno, Diretrizes da Educação Infantil e modelos de outros documentos oficiais.

Tamar

Tamar tem 47 anos, residente no bairro de classe média. Tem graduação e pós-graduação na área de Educação em Universidades pública e privada. Atuou como docente na área de Educação Infantil em escola privada. Exerce o cargo de Especialista em Educação na SEMED/SL. Ocupa também a Câmara de Educação Infantil (CEI). Tamar não deu retorno do questionário, porém, por meio das primeiras conversas informais e das observações participantes foi possível identificar que ela não está em seu primeiro mandato no CME. Durante as reuniões da CEI e das Plenárias, Tamar esboçava sempre uma preocupação com as Diretrizes para Educação Infantil, foco do trabalho dos conselheiros na CEI. Os assuntos mais recorrentes levantados por ela, estavam relacionados a estrutura física e pedagógica da escola, principalmente a primeira, no que se refere a espaço, a iluminação, quantidade de alunos na sala. Por três vezes ela me abordou no corredor para justificar o fato de não ter respondido ao questionário, entre os motivos: “doença”, “falecimento do cunhado”, “viagem a congresso” e, o mais comum e identificado nos demais conselheiros, o discurso de “excesso de trabalho”. Os demais conselheiros a chamam pelo nome no diminutivo e comumente se referem a ela como alguém que, aparentemente, tem mais “sobrecarga de trabalho” do que os demais. Por exemplo: “A `Tamarzinha` tem muito trabalho, responde por muitos processos” (todos os pareceres e resoluções finais emitidos pelo Conselho devem ter a sua assinatura); “ela sai da SEMED muito tarde”, “tem filhos e casa pra cuidar”.

Daiana

Daiana tem graduação e pós-graduação em Educação em Universidade privada. É Diretora Pedagógica Adjunta e Diretora Geral Educacional de escola privada⁷². É também

⁷² “Tudo em casa” é uma das referências feitas à Escola e a Faculdade apresentada no site oficial da instituição. A Escola e Faculdade pertencem a uma das famílias mais tradicionais de São Luís desde 1958, passando pelas avós, filhas e netas. A escola cresceu e em 1973 tornou-se uma das faculdades de referência na capital.

Conselheira titular e compõe a Câmara de Ensino Fundamental do CME. De acordo com informações retiradas do site oficial da Instituição de Ensino, Daiana foi indicada pelo ex-presidente do CME para ocupar o cargo de conselheira (2014-2018). Conforme o texto retirado desta página, Daiana leva para o CME uma “ampla experiência e tradição na gestão escolar, existentes há quatro gerações em sua família”. Cabe frisar que Daiana possui vínculos familiares com outro membro do Conselho Estadual de Educação/MA.

Ana

Ana é graduada em Pedagogia. Tomou posse como conselheira titular no CME na gestão do Prefeito João Castelo (2011) permanecendo até hoje. É membro da Câmara de Educação Infantil deste Conselho.

Diana

Diana tem 66 anos. Graduada em Pedagogia. Atualmente é aposentada como professora e atua também como membro da Câmara de Ensino Fundamental. É presidente também da UNCME/MA. Ajudou a organizar o “VI Encontro Estadual dos Conselhos Municipais de Educação do Estado do Maranhão: os Conselhos Municipais de Educação e a garantia dos Marcos Legais”, nos dias 07 e 08 de julho de 2016. Diana apresentou uma palestra intitulada “*O Papel dos Conselhos no Monitoramento da Política Educacional*”, defendendo a “urgência do papel dos Conselhos Municipais no planejamento das políticas educacionais e do monitoramento dos Planos, garantindo o direito à educação”. Esteve presente em todas as reuniões da CEFM e Plenárias (total de 16) que observei, mas fala pouco. Está sempre muito em contato com o celular atendendo ligações ou respondendo mensagens. Sua manifestação se dá, em geral, com relação à aprovação de processos que ficam sob sua responsabilidade.

Baltazar

Baltazar tem 44 anos e ocupa a função de conselheiro titular no CME pela primeira vez (2016). É membro da Câmara de Educação Infantil e também professor afastado. Baltazar se diz de oposição no Sindicato de Educação e constitui, conforme narrativas de funcionários da própria secretaria, uma figura emblemática.

4.4. Organização e funcionamento dos Colegiados

Após a descrição dos perfis dos conselheiros, passamos agora a apresentar a organização e o funcionamento dos Colegiados no que diz respeito a espaços, composição das câmaras, estrutura, rotina e temporalidade das reuniões. Conforme o Regimento interno (2014), artigo 15: “O Conselho Pleno reúne-se semanalmente em caráter ordinário e extraordinariamente, sempre que convocado pelo Presidente ou por solicitação de uma das Câmaras”. As sessões podem ser “especiais, solenes, públicas e secretas” (art. 19), dependendo da sua finalidade. Consta no artigo 16 como competência do Conselho Pleno:

- I - decidir sobre matéria de caráter geral de educação, sobre matérias de caráter especial que lhe for submetida e, ainda, sobre assuntos de suas atribuições definidos em lei;
 - II - fixar as atribuições das Câmaras e Comissões;
 - III - decidir em última instância sobre matéria de sua competência.
- Parágrafo único - As deliberações do Conselho Pleno são tomadas por maioria simples de votos, tendo o Presidente, exclusivamente, voto de desempate.

Tal como previsto no Regimento, as reuniões do Conselho Pleno e das Câmaras ocorrem semanalmente. Os espaços onde ocorrem as reuniões possuem infraestrutura limitada. Assim que cheguei no CME os dias de reuniões já estavam definidos, adequando a disponibilidade da agenda de cada conselheiro. Os encontros das Câmaras acontecem em uma das salas do primeiro andar da Casa dos Conselhos⁷³. A sala tem aproximadamente 14m², possui apenas uma mesa retangular, às vezes um ventilador que é usado quando a janela não é aberta e as cadeiras são de plástico. É perceptível o forte cheiro de mofo, motivo de queixas de alguns conselheiros.

As Plenárias ocorrem na única sala de reuniões da Casa dos Conselhos que fica no térreo. Possui um banheiro, uma mesa retangular e cadeiras de plástico envelhecidas. A sala tem ar condicionado, mas quase nunca funciona, precisando da ajuda de um ventilador de pé. O CME utiliza três salas da Casa dos Conselhos. A última sala é utilizada pela secretária e pela Presidente, e é a menor das três salas. Nela ficam guardados os arquivos, um computador e uma impressora.

As reuniões das CEI⁷⁴ são realizadas todas as sextas-feiras das 8h às 10h ou das 10h às 12h, conforme decisão dos membros. Acontece, algumas vezes, de mais de um conselheiro comunicar que não poderá comparecer na sexta-feira. Então, de comum acordo, combinam e

⁷³ Antiga Pousada do Francês, onde os quartos foram transformados em salas de reuniões.

⁷⁴ Câmara de Educação Infantil

transferem a reunião para outro dia da semana, outras vezes ocorre na quarta à tarde. Fazem parte da composição dessa Câmara os seguintes conselheiros: Baltazar, Luana, Tamar, Joana, Ana e seus respectivos suplentes; estes quando em substituição legal ao titulares. Observei três reuniões da CEI⁷⁵ em que se faziam presentes apenas os conselheiros: Baltazar, Luana, Tamar, Joana e Lara (conselheira suplente).

Os encontros da CEFM⁷⁶ acontecem todas às terças-feiras, das 10h às 12h. Por vezes é transferida para as segundas-feiras no mesmo horário e local, quando não há cancelamento. Em ambas as Câmaras, as alterações de horário e dia da semana, ou o cancelamento, depende da decisão e comunicado prévio da presidente de cada câmara ou da quantidade de processos que precisam ser analisados. São membros dessa Câmara: Daiana (presidente da Câmara), Pilar (vice-presidente), Mariana, Diana e seus respectivos suplentes; estes quando em substituição legal aos titulares. Contudo, em todas as reuniões de CEFM observadas, o conselheiro suplente Edgar estava presente, conforme prevê o artigo 74 do Regimento. Foram observadas 5 reuniões da CEFM, identificando a presença dos mesmos conselheiros, não havendo participação de outras pessoas além dos membros do conselho.

Conforme o Art. 46 do Regimento Interno compete às Câmaras e aos seus membros:

- a) eleger seus Presidentes e Vice-Presidentes; b) apreciar os processos que lhes forem distribuídos e sobre eles deliberar; c) promover a instrução dos processos e emitir pareceres; d) cumprir e fazer cumprir as deliberações do Conselho Pleno; e) elaborar normas e instruções a serem aprovadas pelo Plenário, para aplicação da legislação de ensino; f) formular indicações de interesse da educação ao Conselho Pleno; g) manifestar-se sobre consultas encaminhadas ao Conselho; h) promover estudos e pesquisas sobre assuntos educacionais; i) requerer votação de matéria em regime de urgência; j) desempenhar outras atribuições que lhes sejam pertinentes.

Entre todas as atividades elencadas no Regimento, os processos para autorização de funcionamento de cursos, reconhecimento, renovação de reconhecimento, credenciamento e credenciamento de instituições ocupam a maior parte do tempo das reuniões. As câmaras se estendem na leitura de processos que vem do Setor de Engenharia, da Inspeção (quando ocorre a inspeção) e passam pela Assessoria do Conselho⁷⁷ antes de chegar nas mãos dos conselheiros.

⁷⁵ O foco das observações consistia nas Plenárias.

⁷⁶ Câmara de Ensino Fundamental e Médio

⁷⁷ Art. 72 - A Assessoria, órgão subordinado à Presidência do Conselho, com a função de desenvolver e apoiar as atividades técnico-educacionais do Colegiado é composta de assessores de nível superior, sob a coordenação de um deles, indicado pelo Presidente. Compete a Assessoria: desenvolver estudos e pesquisas no âmbito das competências do Conselho Municipal de Educação; instruir, analisar e emitir parecer prévio nos processos de sua competência encaminhando-os às Câmaras respectivas; orientar as partes interessadas sobre a organização dos

Quanto ao Conselho Pleno, este inicialmente começava às 9 horas e sempre nas quintas-feiras. Por volta do mês de setembro, a presidente sugeriu que as Plenárias iniciassem às 8 horas em função da “*avalanche de processos*” para serem analisados. Os conselheiros concordavam, porém, raramente a reunião começava oito horas em ponto. Sempre foi dada uma tolerância até às 8 horas e 30 minutos. O índice de frequência dos conselheiros nas Plenárias geralmente é o mesmo: Diana, Susana, Ana, Daiana, Joana, Mariana, Edgar, Tamar, Luana, Pilar e Baltazar. A participação de ouvintes nas plenárias é esporádica. De todas que acompanhei (16), apenas uma contou com a presença de um professor de uma escola que precisava do parecer do Conselho a respeito de uma denúncia que dera entrada⁷⁸.

Como veremos no próximo capítulo, as plenárias são marcadas por intensas leituras de processos, muitos despachos de pareceres e ausência no desenvolvimento dos debates sobre algumas demandas ou temas propostos em pauta.

4.5. O Plano de Ação de 2016 do CME

Durante as primeiras reuniões observadas (maio de 2016) pude acompanhar o debate inicial para elaboração do Plano de Ação de 2016⁷⁹. O assunto foi ponto de pauta das reuniões das Câmaras e Plenárias de maio até agosto e tinha como objetivo: “Construir instrumentos para padronizar critérios e atividades nas ações regulatórias realizadas pelo Conselho Municipal de Educação de São Luís-MA (CME)”.

No início de setembro, o Plano finalmente foi concluído e encaminhado para apreciação do Secretário Municipal de Educação e tinha as seguintes metas e prazos:

processos; assessorar a Presidência, o Conselho Pleno, as Câmaras e as Comissões; exercer outras atividades inerentes à função.

⁷⁸ Como veremos no capítulo de descrição e análise das observações, a denúncia feita pelo referido professor está relacionada às ações, segundo ele, de “*má fé*” praticadas pela gestora da escola na qual leciona. Além da “*falta de compromisso e disciplina*” por parte de um grupo de professores dessa mesma escola. Entre as ações relatadas: materiais e equipamentos da escola que são “guardados” na casa do gestor, “*perseguição*” feita pelo gestor com o professor relator da denúncia, benefícios relacionados a flexibilidade de horário para outros professores, descumprimento do horário das aulas por parte dos professores, entre outras. O denunciante pede um posicionamento do CME. Este se reserva a “*responder apenas as questões de sua competência*”, encaminhando as demais reclamações para responsabilidade da SEMED.

⁷⁹ Em anexo

TABELA 4 – Metas e Planos do CME/SL para 2016

#	ATIVIDADE	DATA INÍCIO	DATA FIM	RESPONSÁVEL
01	Regularizar as Escolas da Rede Municipal e da Rede Privada (Educação Infantil).	07.01.2016	22.12.2016	Edgar
02	Reformular o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação.	10.03.2016	30.06.2016	Luana
03	Articular e apoiar os órgãos: 3.1. União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME; 3.2. Conselhos Nacional, Estadual e Municipal de Educação; 3.3. Secretaria Municipal de Educação (SEMED); 3.4. Conselho Municipal de Defesa da Criança e Adolescente; 3.5. UNICEF, entre outros.	19.05.2015	22.12.2016	Diana e Mariana
04	Participar de Cursos, Fóruns e Eventos promovidos pelo MEC/Secretaria de Educação e afins.	07.01.2016	22.12.2016	Joana
05	Elaborar Resolução, Parecer, Nota Técnica e Diretrizes referentes à questões de educação suscitadas pelo Executivo Municipal e representantes de interesse público.	07.01.2016	22.12.2016	Pilar
06	Realizar conferências livres, rodas de conversas sobre temáticas básicas para educação.	19.05.2016	22.12.2016	Tamar e Daiana
07	Normatizar o site do Conselho Municipal de Educação.	19.05.2016	30.06.2016	Daiana
08	Promover formação para conselheiros, com certificação.	19.05.2016	22.12.2016	Baltazar e Lara

Os conselheiros tiveram diversas dificuldades para a realização das metas estabelecidas, especialmente os pontos 3, 4, 6 e 8. As justificativas dadas pelos membros, para o não cumprimento das metas supracitadas, foram: a falta de tempo hábil, o excesso de

processos que chegam para os conselheiros deliberarem que se tornou obstáculo para a realização de outras atividades, o número limitado de conselheiros⁸⁰ e a crítica quanto a quantidade e complexidade das metas descritas no Plano⁸¹.

Conforme a fala de Pilar, proferida durante a Plenária do início de dezembro, - na qual fizeram uma avaliação do Plano: “*fomos muito ambiciosos*”. Verificamos que o Plano de Ação não contempla, em nenhum momento, atividades que promovam o monitoramento do PME, sinalizado por este como uma das funções principais do órgão. Lembrando que este também foi o tema da palestra ministrada pela Diana no Encontro Estadual dos Conselhos Municipais de Educação, em julho do ano passado.

Dando continuidade a análise de campo, na sequência do trabalho descreveremos e analisaremos a rotina, interações e as falas técnicas e políticas dos conselheiros durante as reuniões de CEI, CEF e Plenárias. Apresentaremos também a análise das atas a fim de compreender as relações existentes entre percepções, motivações e práticas dos conselheiros.

⁸⁰ Nos termos utilizados pelos mesmos: “falta não apenas quantidade, mas qualidade”. Eles se referem a quantidade limitada de conselheiros e a falta de preparo de alguns na análise dos processos e elaboração de pareceres. Segundo a fala de Luana e Tamar falta “atenção”, “interesse em aprender” por parte de alguns conselheiros “novos” e “velhos” (atuando no CME). E, por essa razão não há celeridade processual.

⁸¹ Esse debate ocorreu durante a realização de duas Plenárias (17/11 e 05/01) que tiveram como um dos pontos de pauta a avaliação das metas propostas no Plano de Ação e 2016.

CAPÍTULO 5: ROTINA E INTERAÇÕES DOS CONSELHEIROS: O ESCRITO, O DITO E O FEITO

Até aqui descrevemos os dados relacionados à organização, estrutura e funcionamento do CME, assim como o perfil dos membros que o compõem. Procedemos agora à descrição e análise dos dados referentes à atuação dos Conselheiros: motivações, percepções e práticas efetivas, mostrando a rotina e as interações ocorridas durante as reuniões, os assuntos mais debatidos e registrados em atas.

Ressaltamos que a capacidade de observação não implica apenas naquilo que está ou é visível, mas também no que não está sobressalente. É nisso que consiste a observação etnográfica, na relação entre os objetos, pessoas, situações e impressões provocadas no pesquisador, “a descrição etnográfica é por sua vez, a elaboração linguística desta experiência” (SOUSA, 2014).

Nessa experiência investigativa, minha primeira dificuldade nas observações durante as reuniões das Câmaras e Plenárias, foi aquela revelada pelo fragmento de meu diário: a minha aceitação pelos conselheiros. Como indica Fonseca (1999):

“A reação do ‘nativo’ diante de nossa pessoa — seja ela de dissimulação, adulação, hostilidade, franqueza ou indiferença — é um dado fundamental da análise que diz muito sobre relações de desigualdade e dominação” (p. 11).

Nesses termos, apesar de ter obtido a permissão para as observações, logo percebi que para cada categoria de reunião observada (reunião da Câmara de Educação Infantil, Câmara do Ensino Fundamental e Médio e Conselho Pleno), os conselheiros me recebiam de maneira diferente.

Um exemplo dessa diferença na recepção de cada tipo de reunião ocorreu nas primeiras conversas com Pilar, particularmente nas Câmaras. Segundo a conselheira, as câmaras são espaços de debates mais reservados, com discussões mais detalhadas sobre os processos e que não conta com a participação de outras pessoas além dos membros da própria câmara. Todavia, apesar de não constar no Regimento Interno, esse tipo de “restrição”, a presença de outra pessoa, que não seja membro de uma Câmara, está condicionada implicitamente a um convite ou autorização do presidente ou vice-presidente da referida Câmara. Tanto é assim que a autorização oficial que recebi como pesquisadora só foi dada para a observação dentro do Conselho Pleno.

Logo no início dos trabalhos de campo, perguntei a Pilar o que acontecia nas reuniões de Câmara e se poderia acompanhar alguma. Ela respondeu que se tratava de reuniões mais fechadas, nas quais se analisam processos e davam encaminhamentos para a Plenária. Com minha insistência, mesmo um pouco reticente⁸², respondeu que eu poderia participar do próximo encontro.

Já em relação a CEI o cenário foi bem diferente. Tamar, que é presidente desta Câmara foi quem “abriu as portas do Conselho” para mim, e foi quem pessoalmente estendeu o convite para comparecer a CEI, no intuito de que eu pudesse “colaborar” nos debates para Educação Infantil⁸³.

Todas as reuniões contam com os serviços de um auxiliar administrativo da Casa do Conselho, que frequentemente serve café, água ou lanche para os conselheiros; além de atender ao pedido de cópias de algum processo, parecer ou documento na única papelaria mais próxima do prédio (situada na rua ao lado), já que o Conselho – no início da pesquisa – não dispunha de máquina de *xerox*. Um comportamento também recorrente nas reuniões são as conversas paralelas e uso de celulares, *whatsapp* e *notebooks* com outros fins, sem relação com o assunto que está sendo discutido.

Quando iniciei as observações, sempre procurei ser “discreta”, ao máximo: chegando mais cedo, sentando na cadeira do canto da sala, falando apenas quando solicitada. No entanto, logo passei a perceber o quanto a minha presença chamava atenção e despertava a curiosidade dos conselheiros. Durante as reuniões eles faziam comentários ou perguntas do tipo: “*você é daqui?* (se referindo a São Luís)”, “*é a nova estagiária?*”, “*Você não fala nada, né? Só observa e escreve?*”, “*Por que foi estudar tão longe dos teus pais?*”. São exemplos de que minha presença não passava despercebida. Ou seja, como pesquisadora, eu também era objeto de “interesse” e “curiosidade” dos conselheiros; demonstrando certo grau de controle recíproco da “observação” e da “investigação”.

Por mais que tivesse explicado e apresentado documentos sobre minha identificação e proposta da pesquisa para todos do Conselho, minha presença era vista para alguns como “*a nova estagiária*”. Para outros, era vista como “*estudante/pesquisadora do Rio de Janeiro*”, que estava ali para “*ver como a gente trabalha e pra escrever sobre nós*”. Ao longo da

⁸² Durante a conversa demonstrei meu interesse em conhecer a dinâmica das câmaras. Inicialmente a presidente me respondeu que eram encontros “fechados”. Insisti uma segunda vez e, finalmente, ela responde que falará com os conselheiros para autorizar minha entrada. Dois dias depois recebi uma mensagem confirmando meu acesso.

⁸³ Durante as primeiras observações, alguns conselheiros insistiam em me chamar de “estagiária”, mesmo com toda apresentação formal de “estudante pesquisadora”, imaginando que estava ali para estagiar e “*somar com as discussões*”.

pesquisa percebi que passei por uma espécie de “ritual de passagem”, de “estagiária” – “estudante/pesquisadora” – até “quase uma conselheira”, no último mês da pesquisa, pelo fato de ter “*aprendido como é que se faz, no trabalho do Conselho.*”

Outro episódio que retrata a “situação da pesquisa” ocorreu no dia 25/08, quando a Plenária estava chegando ao seu término, e a vice-presidente passou a palavra para mim, com a finalidade de explicar para todos os conselheiros o roteiro do questionário e o prazo de entrega. Assim que terminei de explicar e agradei a oportunidade, a vice-presidente afirmou que os conselheiros fariam o possível para ajudar na pesquisa. Logo se seguiram comentários e perguntas a respeito da minha vida profissional e pessoal: idade, formação, local de trabalho, namorado, etc. A conversa se estendeu um pouco ultrapassando o encerramento oficial da Plenária, pois todos já conversavam entre si e se dispersaram.

Em outro cenário, ao visitar o CEE a convite do ex-presidente do CME⁸⁴, fui chamada para entrar em uma sala onde ocorria a Plenária do Conselho Estadual. Assim que entrei, o ex-presidente me apresentou para os conselheiros. Para minha surpresa, dois dos membros do CEE também fazem parte do CME. Uma delas deu continuidade a apresentação: “*Ah! Ela é filha de uma das melhores diretoras de nossas escolas da rede municipal. É muito bem vinda aqui, Natália*”.

Após o ocorrido, na elaboração da reflexão metodológica referente a inserção do pesquisador no campo etnográfico, me vi na mesma situação que Kuschnir (2003) experimentou durante sua pesquisa de campo com dois vereadores na cidade do Rio de Janeiro. Depois de um período de convivência, os assessores dos vereadores interrogavam curiosamente sobre a vida pessoal da autora. Ela denominou esse ritual de passagem, ou de mudança do status de “reconhecimento”, como “deslocamento do mundo dos *indivíduos* para o das *peessoas*”⁸⁵.

Durante a pesquisa ainda pude acompanhar duas reuniões da CEI, cinco da CEFM e dezesseis do Conselho Pleno - entre outras reuniões e encontros informais dentro e fora da Casa dos Conselhos. Acompanhei igualmente a frequência dos conselheiros, sua rotina, as

⁸⁴ Conheci o ex-presidente do CME durante uma reunião da UNCME regional, que descreverei mais adiante. Nesta reunião ele agendou uma conversa comigo na semana seguinte no Conselho Estadual de Educação (no qual é membro).

⁸⁵ Partindo da análise sobre o “clientelismo” como expressão de *valores culturais*, a autora adota a expressão utilizada por Roberto Da Matta (1997) no sentido dos privilégios das relações sociais entre as *peessoas* – que envolve os “jeitinhos” - em oposição às relações entre indivíduos, dadas pela via das normas e regras universais. No caso desta pesquisa, a transição de “indivíduo” para “peessoa” se deu, principalmente, na obtenção dos dados e no acesso aos encontros e reuniões do Conselho que foram mediadas pela ativação das relações pessoalizadas. Lembrando que no primeiro contato de maneira impessoal, por meio do documento que identificava a pesquisa, não obtivemos respostas.

formas de tratamento, a operacionalização dos processos, os assuntos mais discutidos, etc., podendo assim observar como os consensos são construídos e os dissensos são administrados, as percepções dos conselheiros relacionadas às suas funções, seus papéis no interior do CME, as dificuldades enfrentadas e as maneiras que encontravam para superá-las.

5.1. Os Conselheiros “despachantes”: as Câmaras e Plenárias

A expressão que marca título desse tópico foi citada diversas vezes por membros do próprio Conselho em relação ao volume de processos lidos, analisados, discutidos e “*despachados*”. No intuito de responder aos objetivos dessa dissertação, elaboramos categorias de análise para as observações, são elas: ‘falas técnicas’ e ‘falas políticas’, ‘participação’ e ‘temas discutidos’.

Antes de adentrarmos na descrição da rotina das Câmaras e Plenárias, com a análise da participação e dos temas discutidos, apresentaremos um panorama geral destacando algumas falas mais recorrentes, definidas aqui como “técnicas e políticas”. O espaço privilegiado para observação da presença de ‘falas técnicas’ e de ‘falas políticas’ é o conjunto das reuniões que ocorrem, geralmente toda semana, às terças, quintas e sextas-feiras. Uma característica marcante identificada é o caráter disperso de muitos Conselheiros durante as reuniões e a falta de continuidade e até mesmo de definição de alguns assuntos.

Há uma ritualística presente em cada reunião que faz com que possamos dividi-las em duas temporalidades complementares. A primeira delas é a que classificamos como ‘tempo de falas individuais’. Nessa temporalidade inicial, a secretaria do Conselho faz a leitura da Ata da reunião anterior, em seguida a presidente comunica algum aviso, depois alguns conselheiros pedem a palavra, solicitando um ponto de pauta, e, por fim, os responsáveis pelos pareceres referentes aos processos encaminhados têm a possibilidade de ler seus pareceres, que serão posteriormente votados pela plenária.

Após a leitura de cada parecer, instaura-se a outra temporalidade, que classificamos como ‘tempo do debate’. Nesse momento, todos os conselheiros podem (ou não) colocar questões relacionadas ao parecer, pedir informações extras, comentar o que foi escrito e lido pelo parecerista e até mesmo propor alguma interpretação alternativa ao parecer apresentado.

Nesse momento, ocorre o que classificamos como ‘falas técnicas’ e/ou ‘falas políticas’. Uma ‘fala técnica’, na classificação que propusemos, é aquela que aponta, exclusivamente, para questões técnicas referentes ao parecer, tais como: um termo ou

normatização utilizada no texto; se a escola apresenta toda documentação exigida; questões relacionadas à infraestrutura da escola; prazos processuais, etc. Uma ‘fala política’, é aquela que envolve aspectos mais gerais do trabalho do Conselho, extrapolando, inclusive, os limites dos processos, pareceres, resoluções e Regimento, tais como: a “*padronização das ações do Conselho*”, - por exemplo na fala do conselheiro que solicita ao Conselho “*falar a mesma língua com todas as escolas*”; percepções a respeito da função do CME; debates sobre os nomes das escolas nos processos⁸⁶; assim como quanto às escolas comunitárias; às questões relacionadas as diretrizes para Educação Infantil (idade de corte e critérios de seleção/aprovação); as falas no período de eleições a prefeito⁸⁷; entre outras.

Agora, vejamos detalhadamente as interações estabelecidas inicialmente nas Câmaras, para entendermos exatamente a regularidade desse debate combinado, posteriormente, com os dados obtidos através das atas do mesmo ano.

5.1.1. As Câmaras de Educação Infantil

Em relação à nova composição estabelecida no início de março de 2016, a CEI passou a contar como membros frequentes: Joana (titular), Tamar (titular), Luana (titular) e Baltazar (titular), Susana (suplente), Ana (suplente) e Lara (suplente). Quanto a identificação do tema mais recorrente nos debates desde junho de 2016, além da deliberação de pareceres, destaca-se o estudo das Diretrizes Nacionais para Educação Infantil. A partir da referência nacional e do estudo de modelos de outros estados da federação, a Câmara visa elaborar a Resolução para Educação Infantil para as instituições educacionais do município e também para definir a “*boneca*”⁸⁸ das Diretrizes para EI municipal.

⁸⁶ Algumas escolas aparecem com nomes de sujeitos ainda vivos pertencentes a grupos políticos dominantes. Fato muito recorrente na capital maranhense e que é proibido por lei, conforme Art. 1º “É proibido, em todo o território nacional, atribuir nome de pessoa viva ou que tenha se notabilizado pela defesa ou exploração de mão de obra escrava, em qualquer modalidade, a bem público, de qualquer natureza, pertencente à União ou às pessoas jurídicas da administração indireta”. (Redação dada pela Lei nº 12.781, de 2013)

⁸⁷ Durante uma reunião de Câmara e uma Plenária o assunto ligado às eleições tomou certo tempo dos debates. Conversas e brincadeiras a respeito do candidato “preferido” que ganhou ou perdeu as eleições. Ex: “*O meu candidato não foi eleito*” (referência feita ao candidato a vereador: Ivan Sarney), “Nosso prefeito ganhou por pouco”, “se eu não tivesse simpatia pelo prefeito, votada no outro (candidato)”. Assim como comentários que mostravam preocupação sobre o andamento das atividades do Conselho que em certa medida “dependiam” da continuidade do atual prefeito, assim como do atual secretário de educação, marcaram essas falas políticas. Para exemplificar esse tipo de fala: “*agora ele fica na gestão*” (referência ao atual secretário que assumiu em fevereiro de 2016); “*Agora, com o novo secretário, as coisas estão se organizando no Conselho Estadual e aqui também. Agora, as coisas vão andar!*”.

⁸⁸ O termo “*boneca*” utilizado diversas vezes pelos conselheiros significa o esboço da proposta das Diretrizes para Educação Infantil do município.

Nas reuniões do dia 10/06 e 19/08, por exemplo, ocorreu a leitura e discussão do documento nacional e de deliberação de processos. No primeiro assunto verificamos a presença de diversas ‘falas técnicas’, tais como: “*a diferença no conceito entre o cuidado e a educação na primeira infância, na Creche e Educação Infantil*”; “*precisamos de formação e concurso para definir essas funções*” (fazendo referência ao cargo de “Cuidador”); os critérios mais rigorosos para provimentos de cargos para gestor de escola. Como fala política, observamos na participação da conselheira Joana, por exemplo, a respeito do cargo de “diretor” deveria ser ocupado por pessoas “*com formação em pedagogia*” para “*garantir uma visão pedagógica da escola*”.

Nessa mesma reunião os conselheiros colocaram a importância de “*retomar aos referenciais do CNE e da LDB*”, para, como eles disseram, “*aplicarmos o que diz a lei*”. Naquele momento, surgiu uma dúvida colocada por Luana sobre a “*data-corte*”, “*idade corte*” ou “*corte etário*”⁸⁹, que será pauta de outras reuniões ao longo do ano como veremos adiante.

“*Teoricamente*”, afirma Luana, “*o Maranhão é um dos 19 estados que adotam a lei do corte-etário*”, todavia, tem uma liminar estadual que proíbe as escolas de adotarem o corte.

“Essa liminar é fruto de ações judiciais movidas por pais e famílias. Mesmo diante dessa liminar, as escolas da capital continuam adotando o corte, o que apoio. Mesmo a liminar impondo multa diária pra nós (CME), caso a gente não cumpra. Mas a Secretaria continua orientando as escolas pra determinar isso... Nós corremos esse risco, mesmo podendo pagar multa... A gente, na época, consultou o CNE sobre o que fazer, e eles recomendaram para o CME se abster. Nós não estamos tão articulados quanto os outros estados... precisamos nos posicionar.”

Verificamos na fala da conselheira citada, - que, aliás, é a única que manifesta sua opinião quando o tema é exposto -, a alegada falta de autonomia do Conselho. Esse tema suscitou muitos debates, porém, não se chegou a uma decisão conclusiva e, como sempre, quando um tema não se esgota, passa-se como ponto de pauta para próxima reunião. Como outro exemplo, temos a Plenária do dia (20/10) na qual mais uma vez foi discutido a tema sobre “*idade-corte*” e a presidente pediu que fosse separado um dia para discutirem, para se “*chegar a um consenso, pois o Conselho tem que se posicionar*”, não havendo nenhuma decisão tomada sobre o assunto até o término da pesquisa.

⁸⁹ Expressões utilizadas nas reuniões. Trata-se da Resolução nº 7 emitida pelo CNE/CEB em dezembro de 2010, artigo 8º, que fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) e diz respeito a criança que completa 6 anos de idade após 31 de março deve ser matriculada na pré-escola, nos termos da Lei nº 11.274/2006. Essa determinação tem como objetivo padronizar os sistemas de ensino do país e de proteger o direito à infância. Segundo pesquisa do *Todos Pela Educação*, pelo menos 19 das 27 capitais brasileiras adotam a data de 31 de março como corte etário para matrículas de crianças no 1º ano do Ensino Fundamental, aos seis anos de idade, ou na pré-escola, aos quatro. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb007_10.pdf

Devido aos recorrentes problemas jurídicos, e a fim de evitá-los, existe uma aparente preocupação por parte dos conselheiros com a interpretação e a adaptação da legislação vigente. Tal preocupação foi visível no processo de atualização do Regimento Interno e das Resoluções para funcionamento das escolas. Como vimos no capítulo 4, tópico 4.3, uma das metas do Plano de Ação 2016 é a realização de estudos promovidos pelos próprios conselheiros de resoluções feitas por outros CME no intuito de ter como modelo de orientação para atualização da Resolução nº 02 da Educação Infantil pelo CME/SL. Quando ocorriam os estudos mencionados, observávamos um melhor nível de conhecimento dos conselheiros da LDB, das resoluções do CNE e das Diretrizes Curriculares, para esta modalidade de ensino.

Cabe frisar que no decurso das reuniões observadas que tinham como pauta o estudo para a construção das Diretrizes e resolução referentes ao funcionamento da Educação Infantil do município, não houve registro da participação além dos membros do Conselho. Também não ficou claro se o espaço para discussão era aberto ou se o CME convidou outros atores interessados no debate para sugestões e demandas que pudessem ser incluídas ao texto dos referidos documentos.

5.1.2. As Câmaras de Ensino Fundamental e Médio

Nas reuniões da CEFM, até o momento das minhas observações no campo, estiveram presentes os mesmos conselheiros: Pilar, Edgar, Mariana, Daiana e Diana. Devido ao convívio intenso de seus membros, as conversas informais durante a discussão de algum processo ou tema da pauta foram marcantes nesses encontros. A Câmara é responsável por discutir questões e demandas pertinentes a esse nível de ensino, a qual após deliberação encaminha-se para votação e aprovação na Plenária; num processo que nem sempre transcorre com tranquilidade.

No primeiro dia de observação da CEFM, 17 de maio, os conselheiros começaram a reunião conversando sobre “*assuntos dos bastidores*” da SEMED, tais como a greve de professores que estava acontecendo na época - afirmando que o movimento apenas prejudicava os alunos. Logo passaram a discutir os processos do dia, um deles chamado de “*processo problema*”⁹⁰, o qual o “*ex-presidente aprovou sem o consentimento dos conselheiros*”. Trata-se de uma Escola Comunitária que, segundo avaliação de uma das

⁹⁰ Expressão muito utilizada pelos conselheiros para identificar a solicitação de uma escola que apresenta informações não compatíveis com as relatadas pelo parecer da Inspeção e/ou da equipe de engenharia da SEMED ou uma solicitação para autorização/credenciamento/recredenciamento de escola que não tem condições estruturais e/ou pedagógicas para seu funcionamento.

conselheiras, em sua ‘fala técnica’: *“aquilo não é escola. Visitei lá e só é um salão, um centro espírita. Ali não tem nada de escola”*.

Outros dois processos também chamaram a atenção, relatando situação semelhante ao caso supracitado no que se refere à infraestrutura do prédio. Segundo os relatores a descrição do parecer da inspeção não correspondia com a realidade vista pelos conselheiros que a acompanharam. Após os debates, decidiram consensualmente não aprovar devido as contradições presentes no documento. Segundo a conselheira responsável pelo processo, a escola não possuía *“nenhuma condição física”* para o funcionamento, e por essa razão, foi decidido a formação de uma comissão composta por uma conselheira e um membro da inspeção para verificação *in loco*.

Nesse ponto, vale ressaltar a divergência de opiniões a respeito do que eles chamam de *“papel fiscalizador do CME”*. A Lei Municipal nº 5.512/2011 e o Regimento Interno/2014 são claros ao determinar que as funções do CME são de caráter normativo, consultivo, deliberativo e **‘de acompanhamento’**. E esse acompanhamento é feito *“em comum acordo com a Inspeção Escolar”*. A presidente do Conselho se refere ao ‘setor de inspeção’ como *“grande parceiro”*, que sabe *“fazer a roda girar”*. E em vários outros encontros e reuniões, identificamos falas de outros conselheiros que retratam certo entusiasmo com essa parceria, como a que destacamos: *“acho que nunca tinha ocorrido alguém da inspeção se tornar conselheiro. As coisas ficaram mais rápidas”*. Constatei também, na nova composição do Conselho, a participação constante de um suplente: Edgar. Assim como outros conselheiros, ele exerce duas funções: *“chefe”* do setor de Inspeção Escolar da SEMED e conselheiro suplente representante do setor que atua.

Entretanto, apesar do destaque dado quanto a parceria com o setor da Inspeção, dois dos nove titulares, Mariana e Diana, defenderam a função fiscalizatória do órgão colegiado, representada nas suas falas: *“tem que ir lá (escola) sem avisar. Pegar de surpresa, senão eles (diretor e demais funcionários) maquiaram”*; e, *“o conselheiro tem que acompanhar as visitas junto com a inspeção”*. Em outro momento, uma conselheira disse reservadamente em tom de desabafo: *“Aqui ninguém quer ir às escolas. Eu falo é mesmo! Conselheiro tem que ir pra eles (diretores) se sentirem intimados, (se desculpa pelo uso do termo “intimado” e sorri corrigindo), pra ver que a gente tá lá e que eles podem contar com a gente”*. Quando questiono se ela já propôs esse tema como pauta para discussão nas plenárias, responde que sim, mas *“sempre”* se considera *“voto vencido”*.

Nos termos das ‘falas técnicas e políticas’, durante a leitura dos processos, os problemas referentes aos *“nomes e estrutura física das escolas”* estão sempre em evidência. E

nesse aspecto, nessa mesma reunião (17/05) o conselheiro Edgar pede “*uniformização do discurso dos conselheiros*”, pois, ele diz: “*nós temos que falar a mesma língua*”. Daiana interfere: “*não é porque escola comunitária recebe rios de dinheiro que a gente vai autorizar o funcionamento de qualquer jeito*⁹¹”, para ela é preciso avaliar democraticamente os processos. Essa discussão surgiu em decorrência de três escolas denominadas: “*Escola Lobão Filho*⁹²”, “*Jardim de Infância Gugu*”, “*Juju e Cacá, tu és uma benção*”. Ao fazer a leitura dos nomes que constam nos processos, todos riem e conversam:

Edgar: “O conselho tem total autonomia para vetar. Nós somos rígidos. Precisamos ser rígidos.”

Pilar a respeito da escola “Lobão Filho”: “Como pode ser aprovado? Tem que mudar o nome da escola, vocês não concordam?”

(Todos concordam)

Pilar: “Dá um prazo pra eles mudarem...”

Edgar: “Essas coisas devem ser observadas a partir de hoje”.

Daiana sobre a escola “Juju e Cacá, tu és uma benção”: “Se o CNE baixar aqui e perguntar pra mim, eu vou me esconder...”

Segundo os conselheiros os problemas relativos à infraestrutura, recursos materiais e “*nomes exóticos*” das instituições surgem por conta do grande número de escolas comunitárias na capital. Segundo o relato de Edgar, “*a gestão passada deu uma freada nisso*”, contrariamente ao trabalho da gestão atual, que, segundo o conselheiro, já apoia o convênio com essas instituições. Ainda para Edgar: “*nós perdemos muito tempo nesses processos (oriundos das escolas comunitárias), tem muita escola da rede irregular*”, “*a gente precisa arrumar primeiro nossa casa e depois a casa dos outros*”. Nessa fala, ele está se referindo ao Conselho acompanhar e “*cobrar*” a regularização das escolas públicas municipais. Nesse momento, a conselheira Daiana responde: “*Isso é coisa da Secretaria. Não temos autonomia pra isso*”.

Identificamos nesses diálogos supracitados a percepção do que seja autonomia e se essa pode ser aplicada neste Conselho. Em certo momento o conselheiro Edgar defende que o conselho é autônomo. Já em outras falas e encaminhamentos essa autonomia não é

⁹¹ Questionadas pelos conselheiros quanto a qualidade do atendimento, as escolas comunitárias são responsáveis pela autoria de todos os processos que chegaram até o CME nas observações realizadas. O tema sobre as escolas comunitárias é sempre palco de discussões. Os conselheiros ao mesmo tempo que defendem a “função social” destas instituições, no sentido de terem “assumido as lacunas deixadas pela educação municipal”, conforme expresso no PME/SL (2015-2024), também consideram que a maioria dessas escolas não possuem estruturas físicas e materiais condizentes para o atendimento das crianças. Isso ocorre porque, segundo os conselheiros, alguns gestores “desviam o dinheiro”. É a Prefeitura, por meio do FUNDEB que realiza repasses financeiros para a manutenção dessas instituições.

⁹² Nome do político e empresário **Edison Lobão Filho**, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e filho e primeiro suplente do senador Edison Lobão e da deputada federal Nice Lobão.

identificada, tais como, na fala da Daiana, no debate acerca da regularização das “*escolas da rede*”, - além do anteriormente mencionado, relacionado a falta de posição por parte do CME a respeito da “*idade-corte*”. Ambas as discussões são de competência do CME/SL, conforme estabelece o Regimento; apesar da abstenção e tratamento diverso por parte dos conselheiros.

Outro exemplo trata-se sobre a determinação feita pelo Conselho de mudança dos “*nomes exóticos*” das escolas, até hoje não cumprida. A noção de autonomia aqui aplicada compreende a liberdade política, administrativa e técnica para o desempenho pleno das funções do colegiado enquanto órgão de Estado (ALVES, 2011), é o que aparentemente não ocorre no CME pesquisado.

Ao continuarmos na análise dos relatos das CEFM, percebemos as frequentes queixas relacionadas ao tempo destinado a análise de processos e ao número pequeno de conselheiros considerados “*atuantes*”: “*Temos muito trabalho. São nove conselheiros, uma tem problemas de saúde*⁹³... *a gente vive da bondade alheia*” (Pilar).

Na reunião do dia 09/08, foi discutido os critérios para composição de uma Comissão Bicameral e mais uma vez reclamou-se a respeito da quantidade de conselheiros e da “*qualidade*” dos mesmos. A indicação dos nomes para comissão foi feita pela presidente, que disse: “*tem que participar, quem... né? Precisamos rever aí a participação dos suplentes, envolver mais...*”, indicando uma decisão baseada, na percepção da presidente, em quem “*de fato produz*”, não havendo questionamentos dos demais com relação aos nomes indicados pela conselheira.

Houve um intenso debate na reunião do dia 08/11 a respeito de um “*processo de animosidade contra o CME*”, como foi definido pelo conselheiro Edgar. Consta no processo a resposta de uma gestora a respeito de uma notificação feita pelo CME para regularização de alguns espaços estruturais da escola, inclusive afirmando que o CME, na figura da presidente, não autorizou o credenciamento da instituição por “*não gostar da gestora*”. No momento da leitura do documento, feita pela vice-presidente da CEFM, houve muitos murmúrios, risos, e falas do tipo “*isso é um absurdo*”, “*nós somos desprovidos de qualquer visão política*”, “*obedecemos a legislação*”:

Edgar: “tem muitas contradições no processo. Tem que responder a cada parágrafo dela”.

Pilar: “Vou responder só por causa da saliência dela. Ela é engenheira por acaso? Ela inclusive tá desmerecendo o conselho”.

Diana: “Político pagou foi caro pra ela... deve ter costa quente”

⁹³ Trata-se da conselheira Ana, cadeirante e que tem sua atuação limitada.

Pilar: “Ela tá afrontando o CME, Inspeção e Engenharia. Essas escolas contratam um engenheiro e tem o laudo qualquer, mas quem é esse engenheiro? Tem que ter laudo do engenheiro da SEMED”.

A conversa foi interrompida pelo toque do telefone da conselheira Diana que, ao ver o *torpedo*, pega o aparelho e eufórica mostra a todos: “O Prefeito acabou de me pedir pra ligar pra ele” e retorna a ligação diante de todos. Nesse momento, ocorre uma pausa na reunião. Pilar aproveita para chamar o auxiliar administrativo para tirar cópias “do documento dos *jetons*⁹⁴”, dizendo: “[vamos] aproveitar pra Diana levar logo pra ele... e diz que nós estamos nessa situação pra ele resolver da melhor forma pra nós. Pensar com carinho”. (risos) A reunião é retomada em atenção ao tema do agendamento para o estudo para a construção da nova Resolução, mas ao mesmo tempo, a conselheira continua falando ao telefone com o Prefeito.

Interpretamos essa cena descrita como um espelho que reflete e caracteriza a natureza das relações entre os órgãos, CME e SEMED. Chama a atenção o fato de não identificarmos conflitos explícitos entre essas estruturas. Todavia, é notável a necessidade da intervenção pessoal no acesso às figuras do executivo para o cumprimento de normas burocráticas que não deveriam depender de assistência pessoal para o atendimento de demandas funcionais, - tal como vimos acima, no caso do pagamento dos *jetons*. É perceptível que as relações pessoais e as influências subjetivas, têm papel importante e central nesse contexto. A conselheira, como foi relatado acima, quando recebe o telefonema do Prefeito, faz questão de anunciar a todos, destacando aí sua proeminência pessoal nessa relação.

Nesses termos, vemos se manifestar aí a natureza típica das relações patrimonialistas baseada nessas demandas pessoais e personalistas: “[vamos] aproveitar pra Diana levar logo pra ele... e diz que nós estamos nessa situação pra ele resolver da melhor forma pra nós. Pensar com carinho”. Destarte, as falas políticas aludidas apontam para naturalização dessas demandas entre SEMED e CME/SL ao demonstrar a dependência que o colegiado tem em relação a SEMED, à mercê da “vontade” do Secretário ou de uma determinação do mesmo.

⁹⁴ Segundo Teixeira (2004), na maioria dos municípios a participação nos conselhos é entendida como “serviço relevante, não fazendo os conselheiros jus a nenhum tipo de gratificação”. Contudo, o conselheiro poderá receber uma gratificação por participação em reuniões do Conselho, que são os chamados *jetons*. A gratificação deve ser prevista na legislação do CME. No caso do CME/SL, o Regimento Interno prevê o pagamento em seu artigo 9º, parágrafo único: “Os Conselheiros perceberão gratificação de presença, por sessão a que comparecem, no valor correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da remuneração básica do professor PNM - 24 - Referência A. Parágrafo único. O Conselheiro não poderá perceber além de 12 gratificações mensais. se previsto em lei referente ao CME.”

5.1.3. As Plenárias

“Bom dia! Com licença, posso entrar?”

A porta da sala estava encostada. Com os cumprimentos de *“bom dia”* de duas conselheiras, fui recebida na sala apenas com um ventilador de pé, oito cadeiras de plástico envelhecidas distribuídas ao redor da única mesa. Eram exatamente 8 horas e 45 minutos. A Plenária ainda não havia começado. Percebi que o assunto que elas conversavam era sobre filhos. Assim que sentei a conselheira Lara virou em minha direção e perguntou se eu já tinha filhos. Respondi que não. Ela questionou se penso um dia ter, pois *“uma mulher precisa de filhos”*. Sorri e respondi que ainda não pensava a respeito. Suas feições foram de surpresa e espanto ao ouvir isso. Ajeitou a cadeira na direção da minha e perguntou: *“Sua mãe sabe disso?”*. Afirmei que sim e que apenas tinha outras prioridades no momento. Tudo isso não durou mais que 10 minutos. A conversa logo foi interrompida pela chegada da presidente. Ela cumprimenta os presentes e começa a falar em tom de queixa a respeito da sala fechada e com cheiro de mofo: *“Não podemos fazer a reunião ali, pois não temos privacidade”*. A presidente estava se referindo a uma área aberta, tipo um pátio que fica logo na entrada da Casa dos Conselhos, onde comumente é realizada reuniões de outros Conselhos. De todas as reuniões observadas do CME/SL, apenas duas foram registradas na área aberta. Qualquer pessoa que chega ao prédio passa por essa área, quem está na recepção ou no corredor de acesso também pode ouvir e acompanhar o que está sendo debatido. Aos poucos outros conselheiros começam a chegar. A secretaria faz um comunicado avisando que o Conselho já dispõe de um telefone para contato, informando o número. Sorrindo, fala com tom de entusiasmo: *“Foi a nossa presidente quem deu o aparelho”*. Eles aplaudem e elogiam. Alguns conversam entre si sobre assuntos diversos, cochicham, mostram alguma coisa no celular. Paralelo a isso, alguns me olham com olhar que expressam certa curiosidade, talvez para ver alguma reação facial ou pra querer saber o que escrevo, mesmo que rapidamente. Às 9 horas e 23 minutos, a secretária faz a leitura da Ata da última reunião (ocorrida em maio), dando início a Plenária. Até aquele momento, os conselheiros tinham acesso a Ata no dia da reunião. Após a leitura do documento, a presidente comunicou a criação de um e-mail para o compartilhamento das Atas e de outras informações necessárias e que em breve, o contato de e-mail e telefone também estarão disponíveis no site da SEMED. É curioso a frequência do manejo de celulares quando algo está sendo comunicado ou quando estão abordando algum assunto ou discutindo algum processo. Também é frequente o celular dos conselheiros tocar no meio da reunião e, alguns, não colocarem o aparelho no silencioso. A presidente fala da pauta do dia, que será o Plano de ação 2016, no qual discutiram as atividades que cada conselheiro ficará responsável. O plano caracteriza-se por oito ações. Enquanto a presidente fala sobre as atribuições de dois conselheiros, ocorrem conversas paralelas sobre celulares e assuntos diversos sem correlação com o tema da pauta ora abordado. Chamadas são atendidas dentro da sala e com frequência o srº João (auxiliar administrativo) entra na sala servindo café e água.

Ao mesmo tempo, quatro conselheiros discutem a *“tarefa de elencar encontros para formação e participação dos conselheiros”*. Joana alerta: *“lembrando que só temos 1 semestre...”* Tamar demonstra preocupação: *“Pois é... não podemos ficar na produção de gabinete”*. Diana, responsável pela tarefa dos encontros e formação para os conselheiros, relatou que escreveu no Plano a *“Ciranda da educação”*. Trata-se de um projeto da UNCME cujo objetivo é oportunizar a participação da comunidade local nos debates sobre a educação municipal. É uma *“conversa aberta a comunidade”*. Alguns municípios do Maranhão já promoveram esse encontro. São Luís, segundo a conselheira Diana, ainda não conseguiu realizar *“por falta de dinheiro”*. Diana continua comunicando sobre o *“Encontro Estadual do CME”*, ocorre nos dias 7 e 8 de julho/2016, também promovido pela UNCME, no qual será discutida a função dos CME no acompanhamento das políticas educacionais, entre elas o Plano Municipal de Educação. Nesse momento a conselheira Luana retruca *“A questão do PME é de responsabilidade do FME, não nossa”*.

Nesse momento a presidente interrompe e pede para agilizar a leitura, alegando que *“quanto mais rápido terminar o Plano, mais fácil de concretiza-lo”*. Diana então continua: *“O CME não está totalmente estruturado. Falta um titular e um suplente. Não tem recursos para formação dos conselheiros em todo estado para esse ano. Existe demanda para a formação e interesse para criar mais conselhos, mas falta recursos.”*

Naquele instante percebi que as conversas não obedeciam uma sequência e nem se chegava a uma conclusão. Após o comentário da Joana, a conselheira Mariana responde a questão colocada sobre o PME, dizendo: *“Perguntaram se somos de acompanhamento e fiscalização. Os conselhos que trabalham com a UNCME fazem acompanhamento na escola. Por isso que colocamos aqui acompanhamento de políticas”*. Sem serem questionadas, a discussão passa rapidamente para outras duas conselheiras (Tamar e Daiana) que ficaram com a *“tarefa”* de organizar eventos que promovam *“a participação dos demais setores da sociedade civil e comunidade escolar”*. Foi sugerido a criação de uma *Conferência Livre*, mas sinalizando que o Conselho não dispõe de espaço. O público alvo seria, conforme Tamar: *“representantes privados, comunitária, promotoria... não dá para chamar toda comunidade, mobilizar para realizar em outubro. O problema é espaço”*. Durante a conversa, Joana propõe que seja feito no lugar das Conferências, as *“rodas de conversas”*, pois são *“menores e mais fáceis de fazer. Podendo funcionar de 3 em 3 meses. Inclusive seria um bom espaço para o sindicato discutir a ‘problemática educacional’”*. Mais uma vez a reunião se dispersa e todos começam a falar da greve de professores, de reajuste salarial e da pauta do movimento grevista.

Mais uma vez a presidente pede para voltarem a pauta e passar para o próximo item: *“formar uma comissão para revisão e atualização do Regimento 2015”*, estabelecendo os integrantes da comissão. E justifica *“com base na preocupação de só resolver processo, se pensou em fazer uma resolução com prazo de entrega (dos processos) no 1º semestre e para o 2º semestre, mas que valerá só no ano de 2017”*. Tamar faz a leitura das ações que serão realizadas por essa comissão, enquanto isso muitos continuam em conversas paralelas e mexendo no celular. A Resolução a qual se referem cria medidas disciplinares para as instituições irregulares. Pilar solicita que o Plano de Ação 2016 fique pronto até a semana seguinte para ser encaminhado e aprovado pelo Secretário Municipal de Educação. O término da reunião se aproximava quando Diana fala das férias do CME (no mês de julho) e que aquele seria um bom momento para os conselheiros *“respirarem”*, pois *“as escolas comunitárias recebem do Brasil Carinhoso⁹⁵ dinheiro e param de nos procurar”*. Segundo Diana, a grande quantidade de processos oriundos de escolas comunitárias para regularização de funcionamento objetiva receber o financiamento do Programa e, quando conseguem, a demanda processual diminui. A presidente faz um comunicado sobre um ofício da Promotoria que exige do CME além da emissão de documentos não previstos no Regimento deste órgão. Então ela propõe entrar com recurso e retirar a nova ordem emitida pela promotoria. Todos aplaudem. Lara comenta: *“Tô gostando de ver a nova gestão”*, fazendo um gesto com a mão fechada e batendo na mesa. Joana completa: *“É isso aí. Isso que é Gestão democrática!”*. Todos sorriem, a presidente declara encerrada a reunião às 11 horas e 05 minutos,

⁹⁵ Programa do Governo Federal voltado para a primeira infância, o Brasil Carinhoso tem o seu desenvolvimento integrado em várias vertentes e uma delas é expandir a quantidade de matrículas de crianças entre 0 e 48 meses, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em creches públicas ou conveniadas. O apoio financeiro é devido aos municípios (e ao Distrito Federal) que informaram no Censo Escolar do ano anterior a quantidade de matrículas de crianças de zero a 48 meses, membros de famílias beneficiárias do Bolsa Família em creches públicas ou em instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos conveniadas com o poder público. O Programa consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento, para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil. As transferências aos municípios e ao Distrito Federal são feitas em duas parcelas. O montante é calculado com base em 50% do valor anual mínimo por matrícula em creche pública ou conveniada, em período integral e parcial, definido para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). (Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso>>)

avisando que terão um lanche de comemoração pelos aniversariantes do mês. Lá estava a mesa rapidamente composta de salgados, bolos, sucos e chocolate quente. Eles me convidam para permanecer e celebrar junto. Logo, todos se levantam para fazer a oração do Pai Nosso. Todos deram as mãos e Tamar iniciou. Tamar após terminar o Pai Nosso, continuou com outro tipo de oração agradecendo a *Deus* por aquele momento, dizia com as seguintes palavras: “*Pedimos a Deus que abençoe as nossas vidas, nosso trabalho nesse espaço. Que possamos realizar com afinco o trabalho de conselheiro e que Deus nos mostre o que fazer*”⁹⁶. Depois do ritual religioso, eles se organizavam para tirar uma foto. O “*primeiro registro do CME*”. Me ofereci para tirar. Depois pediram que eu também saísse na foto. Não foi a primeira Plenária que observei, mas foi a primeira na qual minha presença estava registrada em foto e em ata. Enquanto todos lanchavam e conversavam sobre assuntos diversos: família, viagens, processos, etc., alguns se despediam e eu retribuía o tchau. (Registro do diário de campo do dia 16/06/2016)

A descrição deste itinerário metodológico teve como primeiro objetivo levar o leitor para dentro de uma reunião do CME/SL. A partir desse relato, articular a escrita do campo investigado, que veremos a seguir, com a escrita do texto. As observações nas Plenárias iniciavam às 9 horas todas as quintas-feiras. A partir do dia 01/09 foi decidido coletivamente que seu início passaria a começar às 8 horas e 30 minutos.

As plenárias são espaços mais abertos com maior número de conselheiros presentes para decisões coletivas de processos que já foram discutidos nas Câmaras e retomados para deliberações finais. Como vimos no relato acima, a ritualística começa com leitura da ata pela secretária e suplente, Susana. Na sequência, a presidente fala dos pontos que serão discutidos. A secretária executiva do conselho só fica presente durante toda a reunião em dia de plenária, diferente das reuniões das câmaras, nas quais só comparece quando é solicitado algum documento ou serviço.

No contexto das plenárias, as observações constituem um olhar mais abrangente, principalmente no que diz respeito aos consensos e dissensos construídos durante os debates. Deste modo, faremos agora descrições e análises sobre as percepções dos conselheiros quanto sua função. Essas percepções são retratadas por meio das falas e posicionamentos no que diz respeito a **análise de processos e estudo de documentos legais, plano de ação e participação**.

A pauta com **análise de processos e estudo de documentos legais** (Resoluções, Regimento, LDB, Diretrizes para Educação Infantil) toma conta da maior parte do tempo das Plenárias. É corriqueiro durante a leitura de algum processo, os conselheiros conversarem entre si sobre outros assuntos, mexerem no celular, no notebook. Essas atitudes promovem

⁹⁶ Esse evento é significativo para compreendermos como a ideia de laicidade não faz sentido para os representantes presentes nesse conselho. Ponto que será analisado na sequência.

desatenção e desconcentração em relação aos pontos do processo provocando atrasos na deliberação, pois a leitura precisa ser retomada diversas vezes.

Esse tipo de comportamento foi motivo de pauta (01/09), com o tema de “*boas condutas*”. A presidente então solicitou que uso de celulares fosse evitado, assim como conversas paralelas, e também que as ausências em reuniões fossem comunicadas com antecedência. A finalidade desse pedido é “*simples*”, segundo ela: “*precisamos de mais objetivo*”, pois “*nos dispersamos demais e perdemos muito tempo*”. Todos concordaram e teceram elogios diversos a iniciativa: “*A presidente botando quente!*”, “*tem que ser mão de ferro*”.

Tentando dar celeridade as atividades, a presidente solicitou três vezes reuniões extraordinárias para o encaminhamento de processos atrasados, ficando patente as queixas quanto ao volume de documentos que chega ao Conselho. Três quintas-feiras, no horário das 8 horas até às 11h/11h30min, foram reservadas exclusivamente para esse tipo de trabalho. Durante o período, foram identificadas algumas falas técnicas feitas pelos membros: “*Os processos consomem muito tempo e esquecemos dos estudos*”, diz Edgar, e continua: “*É preciso resgatar o verdadeiro trabalho do Conselho e não só analisar processo*”⁹⁷. [sic]

Baseados nessa preocupação, no dia 16/06, a presidente propôs refazer a atual Resolução com prazo de entrega de processos para o 1º e 2º semestres: “*Esse ano fazemos isso, então em 2017 estaremos mais livres*”. Reforça Joana: “*Penso que a atualização da Resolução é impar, pois a partir dela todas as outras coisas caminham*”. “*A gente só pode arrumar a casa dos outros, quando arrumar a nossa*”, enfatiza Edgar. Nesse caso, eles se referem a atualização da Resolução nº 02/2015 que está em vigor e estabelece normas para a oferta da Educação Básica no Sistema Municipal de Ensino de São Luís e outras providências. Até dezembro de 2016 a Resolução ainda estava em discussão.

Em outra Plenária, do dia 10/10, também exclusiva para análise de processos, às 8 horas e 20 minutos, a presidente pediu que todos se organizassem na mesa para iniciar a sessão, dizendo: “*Eu não peço permissão, eu determino*” (risadas); e, continua no mesmo tom: “*Eu acho que em outra encarnação eu fui do exército*”. Em seguida, se direciona para a secretária e solicita o registro na ata de duas Plenárias, cancelando a Plenária da semana seguinte: “*Próxima quinta não vamos fazer... tenho muitos pareceres para dar conta*”. Não houve questionamentos sobre a decisão, apenas comentários com tom elogiosos: “*Essa*

⁹⁷ O conselheiro não deixa claro qual a percepção que possui sobre o “verdadeiro trabalho do Conselho”. Mas suas falas são quase sempre marcadas pela “cobrança” de estudos sobre a legislação educacional por parte dos conselheiros.

presidente é do babado”; “*Assim que é bom, colocando ordem*”. Revela-se assim, mesmo em brincadeiras, o poder centralizador exercido pela presidente, inclusive na realização ou cancelamento das reuniões. Poder que é reforçado e reconhecido pelos demais conselheiros.

Já no cronograma de leitura dos processos, os assuntos que mais ocuparam os debates foram, por ordem: a) as condições das escolas que solicitam autorização de escolas em regime parcial ou integral; b) credenciamento e recredenciamento das instituições: quantidade de alunos por sala e por professor; c) infraestrutura dos prédios (falta de vaso sanitário, porta, escada, iluminação, rampa de acesso e problemas elétricos) veracidade das informações no processo e confirmação com o laudo da inspeção; d) discussões longas a respeito dos laudos emitidos por um engenheiro cujo nome aparece em quase todos os processos com registro no CREA de outro estado; e) erros de digitação e concordância. Assim, confirmando a função técnica desse órgão, vimos que esses temas são os que ocupam a maior parte da rotina de trabalho dos conselheiros.

No dia 10/10 foram apresentados mais dezenove processos para análise e “*despacho*”. Cada conselheiro ficou responsável por uma quantidade específica de processos para apresentar. Nessa “*avalanche*” processual, surge um novo “*processo problema*”. É uma escola comunitária que possui problemas na instalação elétrica. “*E aí, o que fazer?*”, pergunta a relatora. Assim, se promove a primeira discussão do dia, revelando uma contradição no discurso do conselheiro Edgar, a respeito das escolas comunitárias. Vamos ao diálogo:

Daiana: “Isso me dá até arrepios”.

Edgar: “A estrutura elétrica e física são coisas básicas, tem que ter cuidado... mas acho que podemos ser mais flexíveis com as comunitárias, tendo em vista o trabalho social delas... estamos em crise!”

Daiana: “A gente não pode abrir precedentes... estamos lidando com vidas”.

Susana: “Aprova só por 1 ano”

Daiana: “Gente, mas vai que algo acontece? Vai sobrar pra gente. Tem que usar o mesmo peso e a mesma medida”.

Pilar: “Então vamos chegar num consenso”.

Daiana: “Dá prazo e diligência”.

Pilar: “Então vou dá diligência e 60 dias”.

Chamamos atenção para contradição na fala do conselheiro que, em reunião da CEI, falou diversas vezes sobre a importância dos conselheiros “*serem rígidos*”, e “*não permitir essas coisas*”. Isso demonstra dificuldades na aplicação das regras estabelecidas na Resolução diante das escolas comunitárias, surgindo assim uma visão política antes não esboçada. Ilustrando o caso da construção dos consensos nas Plenárias, chamou a atenção outro “*processo problema*”, de relatoria da Mariana, que revela uma escola com risco de

desabamento; segundo parecer da inspeção. Mariana diz que não é a favor do deferimento, justificando que se trata de uma “*escola problemática*”. “*Vou indeferir. São todos a favor?*” Não há respostas por parte dos conselheiros, que estão lendo outros processos. Por essa razão a presidente pede que Mariana releia o parecer. Quando termina a leitura, a própria presidente responde para indeferir e dá prazo de 30 dias. Nesse momento, percebe-se a grande preocupação com o tema e o tempo que é destinado para discussão sobre as condições de funcionamento das escolas, majoritariamente, comunitárias e privadas, é destacado.

Cabe frisar que os conselheiros têm consciência que a numerosa quantidade de processos tem ocupado boa parte das suas responsabilidades nesse espaço. Na Plenária do dia 10/10, após o conhecimento de várias escolas que não possuem a infraestrutura “*mínima*” para receber as crianças, a conselheira Luana fala sobre sua participação em um encontro sobre Educação Infantil (não especifica período e nem local). Ela diz: “*A grande luta nacional é garantir o brincar, não o alfabetizar da criança. Esse não é o foco. É preciso garantir que a criança seja criança. E pra isso precisamos garantir espaços e condições nessas escolas pra cumprir isso*”. E continua: “*A gente poderia fazer mais pelas crianças*”. Os conselheiros mostram um posicionamento crítico a respeito da alfabetização na Educação Infantil, ilustrando uma postura recorrente da SEMED/SL quanto a essa faixa etária. Alguns consideram “*um absurdo colocar criança da educação infantil pra ler...*”, pois compreendem a alfabetização nessa faixa etária como uma “*agressão*” a fase do desenvolvimento infantil.

A conselheira Joana continua no debate: “*Essa avalanche de processos atrapalha e não permite esse tipo de debate aqui*”. Todos concordam, contudo, a conversa não tem continuidade no sentido de construir um plano ou projeto que mude ou diminua a situação no qual se encontram mergulhados. O tema foi transferindo para uma “*possível proposta*” no ano seguinte, pois para eles em 2017 o CME não terá a sobrecarga de processos que possui atualmente.

Como destaques, cabe a referência de mais exemplos nos quais se constata que as reuniões geralmente não são marcadas por extensos debates dos temas, e com tomada de decisão adiada ou precarizada. Um caso adiado, por causa da polêmica, ocorreu em função da não retomada da solicitação a respeito da posição do CME sobre o ensino religioso nas escolas privadas, feita por uma estudante. Outro caso foi do encaminhamento da reunião do CEI para Plenária sobre o tema da “*idade-corte*”:

Pilar: Gente, e aí, a questão do corte?

Luana: Mas ainda temos a liminar do estado. Na rede municipal estamos nos arriscando, com a liminar.

Daiana: Precisamos discutir isso, porque isso é sério. Nós (representante das escolas privadas) perdemos muitos alunos com isso.

Luana: Bastos (presidente do CEE) disse que nós apenas obedecemos ao Ministério Público. Nós defendemos o corte... respeitamos a infância. Isso que estão fazendo (descumprindo a lei do CNE) é um crime contra a infância.

O diálogo termina mais uma vez com a sugestão da presidente para que todos os conselheiros realizassem um estudo sobre o tema, para ser retomada depois, sendo mais uma vez adiada qualquer decisão. Ela destina um conselheiro para fazer uma pesquisa em documentos legais (nacional, estadual e municipal) no intuito de fundamentar a posição do colegiado. Todos concordam com o encaminhamento.

Em relação às tarefas propostas no **Plano de Ação de 2016**, esse tema foi motivo de pauta em várias Plenárias e também ilustra a percepção e expectativa dos membros a respeito da função do Conselho. No dia 19/05/2016 os conselheiros discutiram sobre a definição do conteúdo do Plano, com sugestões de metas a serem cumpridas no decorrido ano. Cada conselheiro ficou responsável na elaboração e cumprimento de uma tarefa.

Ao iniciar a leitura da “boneca” do Plano, a conselheira Daiana relata que destacou como “*nossa principal função*” o “*credenciamento e credenciamento das escolas*”. Essa fala causou reação em um dos conselheiros: “*Não podemos ficar só na produção de gabinete*”, retrucou Edgar. O documento propõe outras tarefas, como vimos no capítulo anterior, contudo, a visão da conselheira em considerar como “*função principal*” autorizar o funcionamento de escolas, pode representar uma visão técnica do Conselho que não corresponde a competência prevista no artigo 13 do Regimento no qual elenca por ordem de prioridade:

- I- participar da definição das diretrizes da política educacional do Município;
- II - participar da elaboração do Plano Municipal de Educação e acompanhar sua execução;
- III - elaborar e aprovar normas sobre:
 - a) organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino;
 - b) organização, credenciamento, credenciamento e descredenciamento de instituições educacionais do Sistema Municipal de Ensino;

A discussão sobre o Plano de Ação é retomada nos dias 20/10/2016, 10/11/2016 e 05/01/2017, visando a avaliação das tarefas que foram cumpridas, mas chegando ao seguinte diagnóstico:

Pilar: Somos consumidos pela avalanche de tarefas burocráticas.
Joana: Precisamos acompanhar o PME

Luana: Quando respondia o questionário da Natália, refleti sobre isso. Não podemos mais fazer só isso. Tem CME por aí que não faz mais isso. Devemos ir além disso. Ver a educação do município, contribuir para as políticas públicas.

Logo o diálogo é interrompido por Tamar, a fim de cumprirem ainda naquele ano as alterações da Resolução nº 2. Um último relato que ilustra a percepção contraditória a respeito da sua função é narrado no debate para formar consenso sobre um novo “*processo problema*”. No dia 20/10/2016 a pauta conta com a participação de um professor chamado Raimundo, autor do “*processo problema*” que data de 2014, aguardando até aquele momento uma posição do CME diante dos fatos relatados, que vão desde denúncias a respeito do comportamento da gestora e dos professores até problemas de estrutura predial.

A relatora do processo, Joana, acredita que não cabe ao CME a decisão sobre as questões elencadas, contudo, como o processo está tramitando há bastante tempo no Conselho, ela acredita que “*de alguma forma o órgão precisa se manifestar*”. Ela inicia a leitura das demandas e destaca:

Joana: Ítem 4 “falta de rotina compromissada do professor”. Isso não é pra gente. Eu acho que a gente faz uma redação apenas tratando o tópico que é da nossa competência. Isso aqui é da SEMED... Tentei ver aqui qual a nossa competência nesse latifúndio.

Pilar: É... já temos muitas demandas de trabalho. Pega só o que é da nossa competência.

Luana: E por acaso no nosso Regimento tem fiscalizador? O CME não ver essa função, pra isso temos a inspeção, tem a SEMED.

Pausa para leitura do Regimento por Joana:

Joana: As competências são: “consultivo, normativo, deliberativo, acompanhamento, traçar políticas educacionais...”

Luana: Coisa que a gente quase não tá fazendo (se referindo ao acompanhamento das políticas educacionais). Essa coisa de fiscalizador... uns defendem, os militantes como Mariana e Diana, do Pró-Conselho e da UNCME e tem os que não defendem, que pra mim é a maioria. Eu penso que não se deve fiscalizar, não é nosso papel. E traçar políticas é muito forte. Não temos nem pernas pra isso. Contribuir sim, traçar não...

Pilar: Precisamos marcar e acelerar a revisão desse regimento e mudar isso.

Percebe-se que foi preciso recorrer ao Regimento para verificar quais são as devidas competências deste órgão, mostrando a falta de clareza por parte dos conselheiros a respeito de suas funções estabelecidas em lei. No mesmo documento determina que cabe ao Conselho apreciar e decidir sobre os **assuntos educacionais** que são submetidos ao órgão colegiado, tanto por autoridades, como por cidadãos e por membros do próprio Conselho. Sendo assim, os problemas relatados no processo apresentado no diálogo acima, se enquadram nesse leque

previsto no Regimento, ou seja, podendo o Conselho responder a respeito dos fatos narrados no processo.

Contudo, após o debate a respeito do que cabe ou não ao CME deliberar, ficou decidido que os conselheiros elaborariam uma redação em resposta ao tópico que consideravam de sua competência, encaminhando as outras demandas em ofício para SEMED. A maneira como foi encaminhada a decisão desse processo e as concepções representadas na conversa acima, revelam que a percepção destes conselheiros sobre as funções reflete na dinâmica do trabalho e das decisões por eles encaminhadas.

Em outra situação durante uma reunião da UNCME regional⁹⁸ o quadro sobre as percepções dos conselheiros, quanto a função do Conselho, também se torna evidente. Durante a reunião, conselheiros do CME de duas cidades (São José de Ribamar e Paço do Lumiar) revelam: *“Fui conselheira por 2 anos... entrei inquieta e sai inquieta por o CME não ser atuante. É importante falar sobre o papel do Conselheiro. Tu sabe realmente qual o papel do Conselho? O que precisamos fazer?”* (ao fazer a pergunta, volta o corpo na direção dos demais membros da mesa).

Aqui fica evidente a falta de conhecimento dos assuntos referentes a função e a condução dos trabalhos no CME. Prevalecendo, como vimos na pesquisa, a visão técnica e burocrática em detrimento da visão política dos membros que acabam colaborando para debates sem continuidade e para a falta de ações coerentes no acompanhamento e condução das políticas educacionais no município.

Essa expectativa reverbera também na percepção destes sobre a **participação** referente a comunicação e envolvimento com a sociedade. Para ilustrar essa questão, vimos na Plenária do dia 11/08/2016 a discussão da lista das escolas privadas em situação irregular quanto ao credenciamento, recredenciamento e autorização de funcionamento frente ao CME e como se daria a notificação para essas escolas:

Pilar: Esse documento é uma provocação!

Baltazar: É função do CME informar a sociedade

Pilar: Temos que ver se não vai dar problema divulgar...

Joana: Coloca um link no site (do CME) só das escolas credenciadas.

Pilar: Os pais nem acessam. Não vai surtir efeito nenhum.

Edgar: coloca no *Outdoor*.

(Todos sorriem)

⁹⁸ Foi um encontro realizado em agosto de 2016 envolvendo os CME consolidados e em construção de quatro municípios (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Alcântara).

Não ficou claro o meio de publicação da lista das escolas irregulares, que, como se sabe, deve ser de conhecimento de toda sociedade. Isto demonstra dificuldades na comunicação com as instâncias que representam. Além dessa dificuldade apontada, aconteceu, durante a realização de duas Plenárias em dias alternados, a presença de gestores para falar com algum conselheiro sobre um processo determinado. Na ocasião, o Sr. João bate à porta, pede licença e comunica em voz baixa para a presidente sobre a presença da gestora que aguarda do lado de fora.

Em ambas as situações a presidente chama atenção do Sr. João que aquele não era o momento: “*horário de Plenária não pode. Se quiser espera*” (o término da mesma). Mais uma vez fica demonstrado que, para além do controle exercido pela presidente, a presença ou participação de outras pessoas está condicionada a autorização da presidente ou membro do Conselho.

No conjunto das falas técnicas e políticas identificadas nas reuniões de Plenárias e Câmaras, verificamos alguns caminhos para compreendermos o que diz a dinâmica dos debates, a construção dos dissensos e consensos e como os conselheiros pensam suas ações. Por meio das falas percebemos que apesar do recente processo de reestruturação de sua composição e do esforço para a reorganização e cumprimento de suas ações, o CME/SL tem enfrentado dificuldades para assumir o papel estabelecido em lei:

“Art. 2º: Ao CME/São Luís cabe, traçar as diretrizes da política educacional do Município, realizar a mediação entre o governo e a sociedade e disciplinar a educação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, estimulando a autonomia da escola e garantindo os direitos educacionais do cidadão”.

As falas, - predominantemente de caráter técnico -, associadas a extensos debates formais dos processos, ilustram um CME funcionando boa parte de seu tempo como uma espécie de “cartório” de despacho de pareceres e resoluções para funcionamento de escolas, com debates eventuais e descontínuos de assuntos educacionais, reconhecendo que é preciso superar as práticas cartoriais e técnicas-administrativas ainda dominantes. Tendo em vista as atribuições para as quais os CME foram criados, como intermediador de estado e sociedade, essas práticas, predominantemente administrativas identificados no campo, podem influenciar no papel desse órgão no processo de participação na definição das políticas educacionais e no seu acompanhamento.

Ainda no âmbito das funções que o CME vem efetivamente exercendo, as reuniões permitem concluir a predominância do caráter deliberativo e normativo em detrimento do

consultivo e de acompanhamento, previsto também no documento legal. Figurando assim uma atuação restrita do CME/SL no que se refere ao acompanhamento das leis federal, estadual e também municipal. Esse quadro sobressai especialmente na apreciação dos planos, ou seja, no cumprimento das metas definidas no PME e demais programas e projetos.

Um aspecto a ser ressaltado, surgido no primeiro relato do diário de campo e que ocorreu também em outras duas reuniões, foi o uso do espaço público e laico para práticas de caráter religioso: rezas, cânticos e orações. De acordo com Cunha (2013):

O Estado laico é aquele que tem sua legitimidade radicada na soberania popular. Ele não só dispensa a legitimidade conferida pelas instituições religiosas como é imparcial em matéria de religião. O Estado laico respeita todas as crenças, religiosas e antirreligiosas, desde que não atentem contra a ordem pública. Ele não apoia nem dificulta a difusão das ideias religiosas nem das ideias que consideram a religião fruto da alienação individual e/ou social. Respeita, igualmente, os direitos individuais de liberdade de consciência e de crença, de expressão e de culto.

Para o autor, as instituições públicas e seus integrantes deveriam permanecer neutros em matéria de religião. Todavia, observamos diversas vezes no Conselho práticas religiosas que se configuram, se introduzem, no apoio e instrumentalização das ações dos conselheiros, como o testemunhado nas falas: “*que Deus abençoe nosso trabalho*”; “*Confiamos em Deus o nosso pagamento (jetons)*”. São práticas que colocam em questão o caráter laico da instituição.

Outros fatos que merecem destaque são: a ausência de participação de outras pessoas nas reuniões; a “privacidade” nas reuniões prevista na fala da conselheira; assim como o controle exercido por parte da presidente no acesso às reuniões e durante a pesquisa; a relação do CME com a SEMED, demonstrada principalmente pela conversa ao telefone com o prefeito. São ações vistas pelos conselheiros de forma positiva, ao denotar organização e perspectivas de andamento das atividades. Contudo, as análises apontam para a confirmação da nossa hipótese inicial sobre presença de lógicas patrimonialistas atuando nas práticas dos conselheiros. Nesse caso, no uso de um espaço público para interesses particularistas, tendo em vista o lugar que o Conselho ocupa na gestão pública, como instrumento de gestão democrática e interlocução.

5.2. Análise das Atas

O acesso às Atas não foi um caminho simples. O primeiro desenho da pesquisa previa a análise das Atas dos últimos dois anos. Contudo, após solicitarmos a cópia dos documentos no período desejado, a resposta dada na Plenária do dia 20/10/2016 foi de negação ao acesso dos documentos. Entre as justificativas: “são documentos importantes do Conselho”, “precisamos ter cuidado para não extraviar” e por essa razão a cópia seria inviável. Em vista daquela resposta, solicitei a possibilidade de pelo menos fazer a leitura e análise das mesmas. Os conselheiros olharam entre si e disseram que isso não teria problema.

No entanto, as dificuldades continuaram para o “agendamento” dos dias que poderia ficar no Conselho fazendo a leitura das Atas. Isso ocorreu porque dependia da presença de algum conselheiro, de preferência a secretária, para “separar o material” e me “acompanhar” no procedimento. Finalmente, procedeu-se o agendamento de três dias alternados para a leitura atenta das Atas com objetivo de verificar os temas mais discutidos e se os registros eram condizentes com os debates instaurados nas Plenárias e frequência dos conselheiros.

Assim que cheguei à sala da secretaria, as Atas já estavam todas separadas por tipos de reuniões (Câmaras e Plenárias) em cima da mesa. Todas digitalizadas e com datas a partir do dia 10/05/2016. Perguntei a secretaria sobre as outras Atas, visto que solicitei a leitura dos registros dos últimos dois anos. Ela me respondeu que era impossível, pois o Conselho só possuía as atas digitalizadas a partir daquela data (maio/2016). Reforcei que não teria problemas em ler as que não estavam digitadas. Foi aí que a mesma respondeu que não teria como me entregá-las, pois estavam em um arquivo que precisava de tempo para organização: “o Conselho está fazendo isso aos poucos”. Por essa razão, a pesquisa se restringiu à análise de 55 Atas correspondentes aos meses de maio/2016 a novembro/2016.

Cada pasta possuía os registros da Câmara de Educação Infantil (CEI), Câmara de Ensino Fundamental e Médio (CEFM) e Conselho Pleno (CP ou Plenárias). Sendo que, alguns dias de reuniões não foram registrados ou não foram encontrados na pasta e outras foram guardadas de forma aleatória - sem ordem cronológica -, o que denota desorganização no registro das reuniões; tendo em vista a importância desses documentos como registro da autenticidade das discussões realizadas, das decisões tomadas, da manifestação dos conselheiros e da comprovação do que ocorreu na reunião. Entretanto, todas estavam devidamente assinadas pelos conselheiros presentes nas reuniões, exceto a ata correspondente a última Plenária, pois ela é lida e assinada sempre na Plenária subsequente.

Dividimos as descrições dos assuntos discutidos em cada reunião nos quadros abaixo:

Quadro 4: Descrição dos assuntos discutidos durante a reunião da CEI

DATAS	DESCRIÇÃO DOS ASSUNTOS
03/06	<ul style="list-style-type: none"> - Estudo do Parecer nº 20/2009 CNE/CEB. - Revisão das Diretrizes Curriculares Nacionais para EI. - Leitura e encaminhamento de Processos de credenciamento e autorização.
10/06	<ul style="list-style-type: none"> - Retomada da discussão do Parecer nº 20/2009 CNE/CEB. - Estudo dos tópicos: “Identidade do atendimento da EI; Função sociopolítica e pedagógica da EI; Definição de currículo para EI”. - Leitura e encaminhamento de Processos de credenciamento e autorização.
24/06	<ul style="list-style-type: none"> - Retomada da discussão do Parecer nº 20/2009 CNE/CEB. “Visão da criança: o sujeito do processo de educação”. Princípios básicos, objetivos e condições para organização curricular. Parceria família na EI. Organização das experiências de aprendizagem na proposta curricular. - Leitura e encaminhamento de Processos de autorização e funcionamento de EI.
06/07	<ul style="list-style-type: none"> - Leitura e encaminhamento de Processos de reconhecimento da EI (Educação Infantil); renovação de credenciamento, autorização de funcionamento, reconhecimento. - Finalizado o estudo do Parecer nº 20/2009 CNE/CEB. Estudo comparativo da Resolução n. 05/2009- CNE e 32/2015 CEE.
15/07	<ul style="list-style-type: none"> - Formatação do Projeto de Resolução que fixa normas para EI no SME/SL. - Leitura e encaminhamento de Processo de escola para verificação <i>in loco</i>.
05/08	<ul style="list-style-type: none"> -Leitura de processos encaminhados para Inspeção escolar. - Leitura do texto da Revista <i>Exame</i>: “As 13 piores atitudes em uma reunião e como lidar com elas”. Discussão sobre Posturas e atitudes no ambiente de trabalho. - Leitura e construção do Projeto de resolução da EI.
12/08	<ul style="list-style-type: none"> - Leitura de processos. - Retomada do artigo da Revista <i>Exame</i>. - Estudo da Resolução para normas de EI. - Tema que gerou bastante debate: O letramento na EI e a data de corte para matrícula. A ata relata que houve várias contribuições, mas não mencionou quais.
19/08	<ul style="list-style-type: none"> - Leitura de processos encaminhados para autorização de funcionamento. - Estudo da Resolução para normas de EI. - Conselheira Luana defende a data corte como importante para organização do Sistema de Ensino - Debate acirrado sobre a proposta pedagógica e o PPP.
22/08	<ul style="list-style-type: none"> - Estudo da Resolução para normas de EI. - “Foi feito o cruzamento do Projeto resolução da EI do CME de São Luís com as Diretrizes Nacionais de EI.”
05/09	<ul style="list-style-type: none"> - Fala da presidente sobre o evento da UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação), sintetizando as temáticas discutidas e das falas dos palestrantes. Mas não entra em detalhes. - Projeto de Resolução da EI tendo em vista a integração da Resolução 02/2015. - Leitura da Resolução do CME de Fortaleza. - Leitura de processos encaminhados para autorização de funcionamento.

14/10	<ul style="list-style-type: none"> - Leitura de processos encaminhados para credenciamento e reconhecimento da EI. - Devolução de processo para Inspeção e verificação <i>in loco</i>. - Estudo para construção a Resolução da EI. - Estudo da Resolução do CME de Vitória. - Presidente pede a necessidade de produções individuais pelos membros no sentido de agilizar a conclusão do estudo da Resolução.
21/10	<ul style="list-style-type: none"> - Leitura de processos encaminhados para credenciamento e reconhecimento da EI. - Continuação do estudo da Resolução.
04/11	<ul style="list-style-type: none"> - Estudo da Resolução.

Fonte: Elaboração própria a partir das informações registradas em atas

Quadro 5: Descrição dos assuntos discutidos durante a reunião da CEFM

DATAS	DESCRIÇÃO DOS ASSUNTOS
10/05	<ul style="list-style-type: none"> - Eleição para Presidente e Vice da Câmara. - Deliberação de processos e escolha da secretária da CEF.
17/05	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberação de processos. - Resolução para mudança dos nomes das Instituições, escolas municipais irregulares. - Protocolo para CME. - Definição de prazo de entrada dos processos. - Atualização do site do CME. - Elaboração de um cronograma de Estudos.
24/05	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberação de processos. - Construção do Plano de ação do CME. - Agendamento de reunião com o Secretário. - Definição uma formação de gestores e coordenadores das escolas da rede, ministrada pela inspeção escolar no auditório do DOM BOSCO, com a participação do CME.
31/05	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberação de processos de renovação de credenciamento, autorização de funcionamento e renovação de reconhecimento para regime parcial.
07/06	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberação de processos de renovação de credenciamento, autorização de funcionamento e renovação de reconhecimento. - Pauta a reunião com o Secretário municipal de educação, baseado no ofício nº 114/2016 e no Plano de Ação do CME. - Aviso para o Seminário da UFMA “Implementação das Novas Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação de Professores”. - Aviso sobre a participação da presidente no Fórum interinstitucional de licenciaturas do MA - Cancelamento da próxima reunião.
14/06	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberação de processos. - Estudo da LDB para o Ensino Fundamental.
24/06	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberação de processos. - Reunião com a pessoa da ASCOM para atualização do site do CME, com atualização dos conselheiros e as resoluções normativas - Cont. da pauta para reunião com o Secretário.
	<ul style="list-style-type: none"> - Debate sobre as estratégias para a legalização das instituições e dos cursos

05/07	<p>oferecidos nas escolas da Rede pública Municipal.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adequação do Regimento escolar com a Lei nº 12.796/2013; Formação dos gestores, professores com desvio de habilitação, reforma do PPP e estrutura curricular. - Deliberação de processos.
12/07	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberação de processos. - Finalização da resolução que determina os prazos de entrega dos processos no Conselho. - Estudo de resolução de medidas disciplinares a ser aplicada para instituições de ensino de EI que desenvolver atividades escolares sem o devido credenciamento ou renovação de credenciamento. - <i>Check-list</i> das escolas da rede que precisam de credenciamento, renovação e credenciamento e autorização de funcionamento (creche e pré-escola). - Lista de escola das redes que não tem “habite-se” da Prefeitura. - Lista de escolas da rede que não têm ato de criação. - Fazer uma chamada Pública das escolas não credenciadas e com pendências.
13/07	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberação de processos. - Conclusão da Resolução que estabelece medidas disciplinares a ser aplicadas a entidades mantenedoras de estabelecimento de ensino da rede privada.
05/08	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberação de processos e redistribuição. - Material de envio para o Secretário: site da SEMED. - Solicitação de aluna da UNDB a respeito do debate sobre o estudo laico e religioso nas escolas públicas na capital. Pendente. - Combinados 15 de tolerância para atraso, após 30 min de início da reunião não assina. - Tentar fazer uma pauta prévia.
09/08	<ul style="list-style-type: none"> - Redistribuição de processos. - Lista de processos entregues à inspeção. - Ofício com lista de escolas que não tem o “habite-se” da Prefeitura. - Estabelecimento de uma comissão bicameral para a construção da Resolução que estabelece normas para Ed. Básica. - Pendências no site do CME.
13/09	<ul style="list-style-type: none"> - Lista de processos entregues a inspeção. - Deliberação de processos. - Resolução do Ensino fundamental. - Próxima reunião trazer modelos de Resolução que fixa normas para Educação Básica no SME.
20/09	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberação de processos. - Conversa sobre a visita feita pelo Secretário no CME (solicitações encaminhadas: implantação de um protocolo do Conselho; Conselheiros não deverão fazer visitas nas escolas e nem ligar para os representantes das escolas; carro disponível para os serviços dos conselheiros em 2017).
27/09	SEM REGISTRO.
04/10	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberação de processos. - Lei do corte e do Ensino religioso para ser encaminhado para a Plenária.
18/10	<ul style="list-style-type: none"> - Discussão sobre a lei do corte (em andamento). - Deliberação de processos.
26/10	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberação de processos. - Estudo para elaboração da Resolução do CEF. - Elaboração de ofício sobre o atraso do Jeton (3 meses atrasado).

Fonte: Elaboração própria a partir das informações registradas em atas

Quadro 6: Descrição dos assuntos discutidos durante as Plenárias

DATAS	DESCRIÇÃO DOS ASSUNTOS DISCUTIDOS NO DOCUMENTO
02/06	<ul style="list-style-type: none"> - Esclarecimentos a respeito do prazo para emissões de declarações (48h). - Representante do CME no Fórum Municipal de Educação Infantil. - Explicação sobre as “Cirandas pela Educação”, sob organização da UNCME. Data das Cirandas ainda a confirmar. - Solicitação de fala feita pelo representante do SINDEDUCAÇÃO para discutir a “situação da problemática educacional do município”. A presidente se posiciona em relação ao movimento grevista mantendo neutralidade, se envolvendo somente nas implicações educacionais (“TAC”, Proposta de recomposição curricular, entre outros). - Foi solicitado que o representante do SINDEDUCAÇÃO trouxesse uma pauta para próxima plenária. - Confirmação da presença dos conselheiros no Fórum Estadual de Ed. Infantil (09/06). - Deliberação de processos. - Homenagem a uma conselheira pela passagem do seu aniversário. Foi feita uma “oração do Pai Nosso e cânticos”.
09/06	<ul style="list-style-type: none"> - Esclarecimentos a respeito do prazo para emissões de declarações (48h). - Representante do CME no Fórum Municipal de Educação Infantil. - Explicação sobre as “Cirandas pela Educação”, sob organização da UNCME. Data das Cirandas ainda a confirmar. - Solicitação de fala feita pelo representante do SINDEDUCAÇÃO para discutir a “situação da problemática educacional do município”. A presidente se posiciona em relação ao movimento grevista mantendo neutralidade, se envolvendo somente nas implicações educacionais (“TAC”, Proposta de recomposição curricular, entre outros). - Foi solicitado que o representante do SINDEDUCAÇÃO trouxesse uma pauta para próxima plenária. - Confirmação da presença dos conselheiros no Fórum Estadual de Ed. Infantil (09/06). - Deliberação de processos. - Homenagem a uma conselheira pela passagem do seu aniversário. Foi feita uma “oração do Pai Nosso e cânticos”.
16/06	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação de pareceres de renovação, credenciamento, autorização e funcionamento de creche. - Aviso sobre o VI Encontro Estadual dos Conselhos Municipais de Educação do Estado do Maranhão, promovido pela UNCME/MA, que será realizado nos dias 7 e 8 de julho na Assembleia Legislativa. - Comissão para revisão do Regimento Interno do CME (Luana, Pilar, Tamar, Mariana e Baltazar)
23/06	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação de pareceres de renovação, credenciamento, autorização e funcionamento de creche. - Aprovação de processos. - Continuação do estudo sobre o Plano de Ação do CME e distribuição das atividades sob responsabilidade de cada conselheiro.

	<ul style="list-style-type: none"> - Retomada a pauta do representante do SINDEDUCAÇÃO, “sinalizado (por consenso) que a pauta seja problematizada com base no PME”.
28/06	<ul style="list-style-type: none"> - Pendências do Plano de Ação para conclusão. - Reunião com o Secretário para o dia 04/07. - Relato de processos para aprovação. - Confraternização junina para comemoração de aniversário de mais uma conselheira.
07/07	<ul style="list-style-type: none"> - Registro da presença e participação dos Conselheiros no VI Encontro Estadual dos Conselhos Municipais de Educação do Estado do Maranhão, promovido pela UNCME. Com os objetivos: refletir sobre a implantação da Base Nacional Comum Curricular; Monitoramento dos PMEs; Fortalecer a integração e a troca de experiências entre os Conselhos de Educação e qualificar os Conselheiros para atuação na elaboração e acompanhamento das políticas públicas de educação. - A abertura do evento teve a presença do presidente do CEE, presidente do CME, a Conselheira representante da Câmara Municipal e coordenadora estadual da UNCME/MA, o Vice-Presidente da UNDIME, o representante da OMEP, o Promotor de Justiça na Defesa da Educação, o Secretário Municipal de Educação.
14/07	<ul style="list-style-type: none"> - Leitura do Ofício circular nº 06/2016 – GAB/SEMED, encaminhado pelo Secretário Municipal de Educação que solicita um representante para constituir a Comissão Especial de Reformulação e Sistematização do Regimento Escolar. Indicados (Tamar e Daiana). Não especifica os critérios da indicação. - A conselheira Daiana fala sobre a reunião com o Secretário e demais conselheiros com o seguinte assunto: infraestrutura do CME, concessão de um carro para vistorias nas escolas, criação de um protocolo próprio, entrega do Plano de Ação 2016 e aprovação de um brasão do CME. - Aviso da conselheira Diana informando o adiamento da “Ciranda pela Educação”, por enquanto, sem data prevista. - Aprovação de pareceres. - Discussão e análise do Projeto de Resolução que estabelece as normas para as instituições de ensino.
05/07	<ul style="list-style-type: none"> - Debate sobre as estratégias para a legalização das instituições e dos cursos oferecidos nas escolas da Rede pública Municipal. - Adequação do Regimento escolar com a Lei nº 12.796/2013; Formação dos gestores, professores com desvio de habilitação, reforma do PPP e estrutura curricular. - Deliberação de processos.
04/08	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação de pareceres. - Presidente solicita que todos os conselheiros encaminhem até dia 08 a situação dos processos que estão sob sua responsabilidade e encaminhem a secretaria sem pendências. Afirma que a Coordenação de Inspeção pede atenção e agilidade nos processos.
11/08	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação de pareceres; - leitura de relatórios emitidos pela Inspeção Escolar que determina o encaminhamento de notificações para a escola determinando prazo para sanar as pendências da escola. - Discussão e análise sobre um relatório referente à denúncia feita por um professor ao Conselho referente a escola que trabalha. O CME decidiu que a mesma Comissão que fez a investigação deve retornar a escola e ouvir as partes envolvidas na denúncia (pais, alunos e Conselho Tutelar da região)

18/08	<ul style="list-style-type: none"> - Presidente solicita que os conselheiros fiquem atentos aos comunicados do e-mail para não acumular tarefas. - Análise do sumário do Projeto Político Pedagógico elaborado para orientar as instituições privadas nas categorias Comunitárias. - Aprovação de pareceres.
25/08	<ul style="list-style-type: none"> - Deliberação a respeito das medidas disciplinares para instituições de Educação Infantil da rede privada que desenvolvem atividades sem autorização e credenciamento. - Regras de convivência decidido por “unanimidade”. - Criação de uma comissão para atualização do Regimento Interno. - Debate a respeito de processos que estão nas mãos de uma ex-conselheira e que a mesma se recusa a devolver. - Aprovação de pareceres.
01/09	<ul style="list-style-type: none"> - Leitura do Ofício 349/2016 da 2ª PJDE (Promotoria de Justiça na Defesa da Educação) que solicita posicionamento do CME a respeito de uma denúncia sigilosa junto a Ouvidoria do MPE contra determinado Colégio (rede privada). A resposta emitida pela Presidente (Ofício nº 210/2016/CME) informando que não foi encontrado nos arquivos do CME nenhuma Resolução de credenciamento ou autorização da referida escola e concedeu um prazo de 30 dias para regularização da mesma. Não houve discussão a respeito do conteúdo dos ofícios, só a comunicação deste.
06/09	<ul style="list-style-type: none"> - Regras de convivência. - Aprovação de pareceres. - Aprovação da Resolução que estabelece prazos para entrada e trâmite de processos no CME. - Aprovação da Resolução que trata das Medidas Disciplinares para Instituições de EI da rede privada que não estão credenciadas. - A conselheira Tamar informa sobre o XXVI Encontro Nacional dos CME que acontecerá em Tocantins.
15/09	<ul style="list-style-type: none"> - Leitura do Ofício 06/2016 do Conselho Municipal da Condição Feminina, no qual solicita uma representação do CME para um debate junto aos candidatos à Prefeitura. Conselheira indicada: Diana. - Visita do Secretário Municipal de Educação. Temas tratados por este: a) Convênio com as Escolas Comunitárias junto ao poder público municipal; b) Climatização de toda rede para os próximos meses; c) Atendimento gradativo às demandas do Conselho, ex: impressora; d) Estruturação de um sistema de protocolo para atender as demandas específicas de processos; e) Demandas da promotoria quanto ao prazo para formalização dos Convênios junto às escolas comunitárias e seus respectivos pagamentos com recursos do FUNDEB; f) Situação das verificações “in loco” realizadas pelos engenheiros; g) Compromisso e continuidade das ações que foram iniciadas em 2016 em sua gestão e que precisam ser consolidadas, tais como: obras e manutenções das escolas da rede, suprir carência de professores e distribuição de material didático e atendimento a todas as necessidades urgentes. - Aprovação de pareceres.
22/09	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação de pareceres. - Presença do Assessor técnico do CME, do professor que denunciou a gestora de uma escola da rede por problemas administrativos: computadores da escola que estão na casa da gestora. A denúncia foi encaminhada. - Discussão para emissão de ofício para a ex-conselheira que se recusa a devolver

	os processos e respectivos pareceres. Ficou pendente a consulta com a advogada e Assistência técnica do CME para tomar as devidas providências.
29/09	<ul style="list-style-type: none"> - Leitura do documento emitido pelo Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado do Maranhão. - SINEPE/MA, com a relação das instituições particulares de ensino em situação regular filiadas ao Sindicato. - Leitura de um documento que informa o afastamento da suplente representante do SINDEDUCAÇÃO para concorrer às eleições sindicais ao cargo de Vice-presidente do sindicato. - Leitura de uma denúncia feita por uma mãe a uma escola chamada “Hotelzinho Pinguinho da gente” que conta com funcionamento irregular. Ficando acordado o encaminhamento de um Ofício notificando a escola e dando prazo de 30 dias para regularização. - Estudo e aprovação de pareceres. - Homenagem, lanche e oração por passagem de aniversário de conselheiros.
06/10	- Aprovação de Pareceres.
10/10	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação de Pareceres. - Distribuições de processos.
20/10	<ul style="list-style-type: none"> - Duas conselheiras, Tamar e Luana, pedem ao colegiado mais atenção e cuidado na redação dos pareceres, considerando os critérios textuais, assim como atenção a documentação constante nos autos dos processos para evitar problemas na emissão dos Pareceres e Resoluções. - Leitura do documento feito pela “estagiária” (fazendo referência a pesquisadora) solicitando a cópia das atas, decidido que a mesma só teria acesso a leitura dos documentos. - Leitura do Parecer emitido pelo Assessor Técnico do processo nº 030/3372/2015/SEMED, sobre a denúncia formulada pelo professor contra a gestora de uma escola da rede. Ficou acordado no Conselho que será encaminhado ofício à Superintendência do Ensino Fundamental solicitando esclarecimentos: falta de uma rotina compromissada dos professores, principalmente com relação a horários, disciplina, ordem e aprendizado das crianças. - Aprovação de Pareceres.
27/10	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação de pareceres. - Uma conselheira suplente faz uso da palavra informando que algumas escolas comunitárias, mesmo não sendo autorizadas pelo CME, conseguem fechar convênios com a SEMED por ordens de superiores. Observação: A esse respeito a conselheira Luana pede que a suplente encaminhe um documento a este órgão com a relação das Escolas comunitárias que foram contempladas no referido convênio.
31/10	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação de Pareceres. - Agradecimento do conselheiro suplente Edgar à toda equipe de inspeção pelo empenho e comprometimento na força tarefa que foi feita para visitar um grande número escolas num curto espaço de tempo, produzindo relatórios e encaminhando ao CME.
10/11	<ul style="list-style-type: none"> - Consulta na lei sobre o uso de nome fantasia no CPNJ das escolas. - Leitura de ofício nº 25/2016 solicitando pleito de renovação de credenciamento. - Presença da equipe de inspetoras (três mulheres), e um do engenheiro para ciência do Ofício nº 25/2016, pois a mesma comissão que fez a verificação <i>in loco</i> e dará o posicionamento. Relatos que a escola apresenta vários problemas de

	infraestrutura: rampas, telhado, iluminação, piso, etc. - Ficou acordado que será emitido uma notificação concedendo prazo para regularização. - Homenagem, oração e lanche aos aniversariantes do mês.
17/11	- Foco no Plano de Ação por parte das Câmaras considerando o fim de ano. - Atenção para os textos dos Pareceres e Resoluções. - Leitura do Ofício nº 471/2016/SEMED emitido pelo Secretário relativo ao pagamento das gratificações dos Conselheiros (<i>jetons</i>) dos meses de julho, agosto e setembro de 2016.

Fonte: Elaboração própria a partir das informações registradas em atas

No trabalho de comparação com as observações realizadas e o conteúdo registrado nas atas, verificamos que essas últimas apresentam algumas lacunas no que tange aos debates transcorridos nas reuniões e seus encaminhamentos. Algumas detalham mais que outras, e seu registro nem sempre obedece a ordem correspondente. Elaboramos então um panorama geral dos assuntos com maior número de ocorrências nas atas, sintetizamos da seguinte forma:

Quadro 7: Frequência de assuntos e tópicos recorrentes na rotina das 55 atas analisadas do CME/SL

ASSUNTOS E TÓPICOS MAIS COMENTADOS	FREQUÊNCIA⁹⁹
Assuntos Técnicos: Deliberação de processos; Aprovação de pareceres e resoluções; Regimento Interno do CME; Resoluções e Diretrizes para funcionamento das escolas.	114
Demandas de Infraestrutura do Conselho: estrutura física, impressoras, carro para conselheiros; composição deficitária do CME.	23
Estudos e Formação de conselheiros.	18
Outros temas diversos	17
Avisos e Comunicações.	16
Demandas da Sociedade.	7
Plano Municipal de Educação e outras Políticas Educacionais.	0

Fonte: Elaboração própria a partir das informações registradas em atas

A análise das atas confirma a predominância dos assuntos de caráter técnico-administrativo durante as reuniões: regularização da situação das escolas e problemas

⁹⁹ Os temas foram contabilizados a partir do registro nas 55 atas.

relacionados a infraestrutura, recursos humanos e financeiros. Esses últimos constantemente dependentes do posicionamento da SEMED, do Secretário de Educação ou de algum setor da secretaria. Observamos também que foi a partir de 2016, com apoio da SEMED que o Conselho começou a se reorganizar administrativamente, recebendo equipamentos como impressoras, computadores, telefones e, solicitando um protocolo próprio para facilitar e acelerar a entrada e encaminhamentos de processos.

Sobre a participação dos conselheiros nas reuniões podemos dizer, com base no registro das atas examinadas, que boa parte do registro sobre os posicionamentos no decurso das reuniões era de representantes da SEMED, embora tenha também registros da participação, com menor frequência, respectivamente os representantes do Sindicato das Escolas Privadas, da Associação de Pais e Responsáveis de Alunos, da Câmara Municipal e do Sindicato. São poucos os registros de falas e ações dos conselheiros se comparadas aos debates observados nas reuniões. São registros salpicados e pouco conclusivos, em geral, apresentando os temas, porém não a condução dos debates. Algumas discussões não aparecem e quando aparecem, são resumidas. Encontramos outra lacuna no registro de apenas cinco presenças minhas, num total de 16 Plenárias assistidas.

Assim como nas observações descritas, torna-se claro, com base nas atas, que as ações do Conselho estão direcionadas à natureza deliberativa e normativa. Curioso que não há registros da preocupação recorrente de alguns conselheiros a respeito da “avalanche de processos” e as sugestões para que os conselheiros tenham tempo para exercer suas outras funções, como por exemplo: acompanhar as políticas educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito, ao longo desta dissertação, foi descrever e analisar as formas de organização, composição e atuação do Conselho Municipal de Educação de São Luís, capital do Maranhão. Buscamos mostrar por meio dessa pesquisa, - que conjugou observações participantes e análises de documentos -, o perfil, percepções e práticas dos conselheiros durante o cotidiano nesse espaço, ou seja, de que maneira o Conselho organiza cotidianamente suas funções já definidas pelas diretrizes e postulações nacionais para seu funcionamento. Questionamos como o CME, instituído pelo ordenamento legal se organiza e funciona a nível local, a fim de fomentar o processo da gestão democrática da educação tal como foi estabelecido nas diretrizes nacionais. Compreendendo a prática da gestão democrática a partir de processos coletivos e participativos de decisão

Visando dar conta da problemática proposta na dissertação, sem pretensão de esgotar o assunto, dividimos a pesquisa em cinco capítulos temáticos situando as políticas educacionais no Brasil a partir dos anos de 1990. Numa análise de perfil histórico focamos o estudo nas questões relacionadas ao processo de democratização, incrementado sob as bases de um programa de descentralização do sistema. Nesse processo, destacamos as características, parâmetros e diretrizes particulares que tornaram possível a criação de Conselhos municipais e estaduais de educação pelo país.

Em seguida, apresentadas as bases metodológicas, apoiadas nos princípios teóricos e conceituais discutidos nos capítulos iniciais, explicitamos os procedimentos e abordagens empreendidas no trabalho de campo. Através de um panorama do contexto socioeducacional de São Luís, e de aspectos da recente institucionalização da região metropolitana, esclarecemos as técnicas e práticas etnográficas implementadas na pesquisa empírica, com intuito de trazer novos conhecimentos a cerca do tema proposto. Nossa contribuição para o conhecimento socioantropológico e educacional marca este projeto no sentido de revelar de modo integrado, história e estrutura, as bases de organização e funcionamento do CME.

Foi constatado nas análises do CME/SL que apesar de constar nas leis de criação e regulamentação o princípio democrático e participativo desse órgão colegiado, ratificado pelo Plano Municipal de Educação, a rotina e dinâmica das reuniões mostram que os conselheiros ainda não conseguiram alinhar suas práticas e discursos de acordo com a legislação.

Entre as dificuldades que contribuem para o exercício das funções legais do CME: normativa, consultiva, deliberativa e de acompanhamento, citamos inicialmente, a composição e representatividade do colegiado. Identificamos que a composição não atende a

quantidade prevista na lei, e dos 9 conselheiros titulares, 4 são representantes da Secretaria Municipal de Educação com seus respectivos suplentes.

Essa dimensão, somada aos fatos observados no Capítulo 5, são indícios de interferência direta e indireta da SEMED e de vinculação com o poder executivo municipal no funcionamento do CME. Isso ocorre não apenas pela forte representação dos seus membros, mas também pela ausência de autonomia financeira e administrativa do colegiado, pois como vimos, o Conselho depende do parecer do Secretário de Educação em diversas questões, como: aprovação do Plano de Ação, encaminhamentos de pagamentos dos *jetons*, aquisição de materiais e equipamentos para o trabalho cotidiano.

Além da paridade, a forma pela qual o conselheiro alcançou a função (indicação ou eleição) também é digna de reflexão. Sobre isso, Amaral e Mann (2015), apontam para diferentes formas de provimentos para cargos de gestor, porém, que podemos relacionar aos conselheiros¹⁰⁰. No regimento do CME/SL os critérios de escolha para alguns membros não são claros.

De acordo com o regimento, os representantes da SEMED e Câmara Municipal são indicados pelo Secretário de Educação e pelo Presidente da Câmara, respectivamente. São escolhidos através de eleição os representantes dos Profissionais do magistério, contudo, fica a dúvida a respeito dos demais representantes (Sindicato das Instituições Privadas, de Associação de Pais e das Entidades de Pessoas com Deficiência e Patologia). Durante a pesquisa confirmamos que todos os membros foram indicados, exceto o representante dos Profissionais do Magistério, do qual não conseguimos obter informação mais precisa.

Sobre como se desenvolve a representação desse conselheiro no colegiado e a comunicação das discussões e deliberação para seus representados, identificamos o registro de poucas demandas dos grupos representados, a exemplo: a solicitação de uma aluna sobre um posicionamento do CME a respeito do ensino religioso nas escolas públicas e privadas, a qual o Conselho se absteve. Quando questionada a respeito da comunicação das decisões para o segmento representado, a representante da Associação dos Pais e Responsáveis de alunos afirmou que tem dificuldade pela falta de conhecimento e interesse dos mesmos. Em outro

¹⁰⁰ Para Amaral e Mann (2015, p. 238), hoje no país há uma coexistência das diferentes práticas para provimento de cargo de gestor. São elas: a) Nomeação ou indicação (quando o diretor é escolhido pelo chefe do Poder Executivo, podendo ser substituído a qualquer tempo, momento político e/ou conveniências); b) Concurso público (quando o diretor é selecionado por meio de uma prova de títulos ou de conteúdo); c) Eleição (baseada na vontade da comunidade escolar, por voto direto, representativo, por escolha uninominal ou, ainda, por listas tríplices ou plurinominais); e, por fim, d) Esquema misto (quando o diretor é escolhido por diferentes combinações: provas de conhecimento com a capacidade de liderança e administração, ou, então, decidido em conselhos menores da escola, sendo comum a participação da comunidade). Para ver mais sobre processos de escolha para gestor escolar, ver Amaral e Mann (2015).

momento, relatado no Capítulo 5, tópico 5.1.3, percebemos através de um diálogo a perspectiva dos conselheiros em relação ao interesse da sociedade com as divulgações das decisões deste órgão.

Também não foi possível identificar por parte do Conselho uma abertura a participação de outros atores, exceto quando convidado ou autorizado pela presidente. Assim como as formas de comunicação ou publicização dos atos e deliberações, que são vistas pelos conselheiros como “*sem efeito*”, em virtude dos representados não demonstrarem interesse ou desconhecem o funcionamento do Conselho.

Essa perspectiva aponta para uma baixa representação e participação da população no controle e decisão dos assuntos educacionais, e nos leva a questionar: Como será que os Conselhos são percebidos pela sociedade? Como um espaço aberto de participação ou como mais um espaço de burocracia pública? Esse aspecto merece uma investigação mais detalhada, a partir da análise que verifica a percepção da sociedade quanto ao papel e atuação do CME/SL e a relação entre este com os segmentos sociais.

Com relação à frequência das reuniões, o CME/SL assume uma rotina semanal de encontros divididos entre reuniões das Câmaras e Plenárias. Tomando por base as ponderações de Bordignon (2009) e Carneiro (2002) a respeito disso, afirmam que o número de reuniões e o índice de frequência dos conselheiros são dados importantes para avaliar o “grau de comprometimento e prioridade concedida à participação”. Carneiro (2002) aponta para resultados que indicam quanto maior esse índice, maior o compromisso dos conselheiros com o caráter democrático.

No caso do CME/SL, este realiza encontros semanais e o número de encontros, por si só, não é suficiente para garantir o cumprimento das suas funções, nem é suficiente para definir o nível da democratização de ações práticas e autônomas dos conselheiros nesse espaço. Ao contrário, pois vimos que as reuniões são predominantemente marcadas por falas técnicas vinculadas a aprovação e deliberação de processos. No entanto, percebemos em algumas falas que os membros do colegiado reconhecem essa limitação e se preocupam com as funções que não conseguiram exercer, principalmente a de acompanhamento das políticas educacionais e do PME; reconhecendo também a necessidade de avançar nos estudos e debates de temas ligados as políticas educacionais.

Destarte, problematizamos a questão central da pesquisa ao nos perguntarmos sobre as formas de configuração de ações patrimonialistas na gestão, - evidenciado pela literatura especializada e no trabalho empírico -, no Conselho Municipal de Educação de São Luís, apresentando as suas características mais particulares. Em nosso trabalho encontramos o

funcionamento simultâneo de estruturas ligadas ao patrimonialismo clássico, às estruturas burocráticas mais modernizadoras e à administração baseada em princípio gerencial, mais moderna. No entanto, é perceptível que a sobrevivência de uma administração ainda dominada pelo patrimonialismo arcaizante torna-se obstáculo para o desenvolvimento de práticas democratizantes na função conselheira.

Observamos ocorrer o fenômeno de coexistência de lógicas de gestão simultâneas. De um modo interessante, e que mereceria um estudo comparativo relevante a ser efetuado futuramente, percebemos semelhanças entre esse modelo híbrido que descrevemos na investigação e os descritos por Ermakoff (2011) e Brinkerhoff e Goldsmith (2002), nos quais também apresentam essas mesmas características híbridas em certo nível do campo empírico. Esses autores, da mesma forma, também se indagam sobre as possíveis implicações negativas dessa lógica para as instituições públicas baseadas no princípio democrático.

De modo sucinto, constatamos que a natureza dos obstáculos para o avanço da gestão democrática se assenta no fato de ainda haver amarras institucionais atrelando a gestão ao patrimonialismo, emperrando o processo de racionalização e modernização exigido nos textos legais. Como observamos e registramos em diversos exemplos explanados nos capítulos finais, existe uma espécie de simbiose, ou lógica da coexistência, entre as formas de gestão públicas mais modernas, com aquela gestão do passado patrimonialista, clientelista e personalista.

A partir do referencial teórico e empírico utilizado nesse trabalho, reconhecemos que os Conselhos Municipais de Educação, se constituídos e atuantes conforme previstos em Lei, podem ser potenciais instrumentos para o fortalecimento da democracia. Caso contrário, correm o risco de serem reduzidos a uma espécie de “cartório” de despacho de processos de credenciamento e descredenciamento de instituições educacionais privadas e públicas, - observando-se aí as raízes de seu fisiologismo básico - e os conselheiros tornaram-se meros “despachantes”, quase figurantes, indicados por conveniências políticas institucionais.

Como ficou evidenciado na pesquisa de campo, as dificuldades de aplicação das entrevistas, - aceitas num primeiro momento e negadas posteriormente -, as poucas respostas dadas ao questionário – e, principalmente - o controle exercido pela presidente quanto a minha presença no campo no sentido de atravancar as entrevistas e controlar o acesso aos documentos oficiais, representam práticas patrimonialistas e confirmam o grau de ausência de transparência e organicidade na gestão do Conselho; configurando obstáculos para o avanço do conhecimento no curto espaço de tempo que tivemos para a realização do trabalho de campo.

Contudo, apesar das adversidades, em nosso trajeto analítico aprofundamos uma perspectiva crítica, e através dos procedimentos detalhados em minúcia nos capítulos finais, buscamos contribuir com o avanço do conhecimento, demonstrando como funciona o que designamos de “lógica de coexistência” simbiótica, entre modelos de gestão concorrentes. Consideramos esse o ponto de relevância fundamental de nosso estudo, sua contribuição mais importante, que consiste na explicitação interna dessa lógica de coexistência na rotina de funcionamento das reuniões e plenárias das Câmaras e do Conselho.

Acreditamos assim ter conseguido identificar a sócio-lógica inerente e implícita que move essa gestão simbiótica. No entanto, consideramos que esta hipótese necessita de aprofundamento e de esforços de trabalho comparativo, a ser desenvolvido em pesquisas futuras. Isto acaba por demonstrar a fecundidade do tema investigado e nos estimulando a produzir mais conhecimento nessa área de estudo.

Em relação aos objetivos esperados e atingidos, compreendemos que nossa contribuição ainda é um primeiro passo no campo dos estudos sobre os Conselhos de Educação no Estado do Maranhão. Trata-se de uma contribuição que se soma as pesquisas já realizadas em outros Conselhos do país. Porém, fica evidente que é necessária uma busca maior de conhecimento sobre as bases lógicas de funcionamento e organização do sistema educacional brasileiro, no que tange a identificação dos fatores que o mantém ineficiente emperrando seu pleno desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2007, vol.41, p.67-86. ISSN 0034-7612. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>>. Acesso em: 24 out. 2016.
- ALVES, E. F. *Conselhos Municipais De Educação Em Goiás: Historicidade, Movimentos E Possibilidades*. Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.
- ARAÚJO, G. C. *Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados*. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010.
- ARELARO, L. R. G. *Municipalização do ensino e o poder local*. *Ande*, ano 8, n. 14, p. 22-26, 1989.
- ARRETCHE, M. T. S. *Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?* *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 44-66, jun. 1996, p. 173-197.
- AZEVEDO, J. M. L. de. *A colaboração da união e os mecanismos de gestão democrática da educação em municípios do nordeste*. In: GOUVEIA, A. B. et al. (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.
- BARBOSA, L. *O Jeitinho Brasileiro: A arte de ser mais igual do que os outros*. 2015. Disponível em: <<https://mbafaveni.files.wordpress.com/2012/06/texto-03-o-jeitinho-brasileiro1.pdf>> Acesso em: 05 mai 2016.
- BECKER, H. S. *Segredos e truques da pesquisa*. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Revisão Técnica de Karina Kuschnir. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.
- BONAMINO, A. & SOUSA, S. Z. (2012). *Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola*. *Educ. Pesqui.* [online]. 2012, vol.38, n.2, p. 373-388. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022012005000006>.
- BORDIGNON, G. *Natureza dos Conselhos de Educação*. *Educação Brasileira*, Brasília, v.22, n. 45, p.57-83, jul./dez. 2000.
- _____. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Presidência da República Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: Maio, 2015.
- _____. *LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. 5. ed. Brasília:

Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara, 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb_5ed.pdf>. Acesso em maio/ 2012.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho: perfil dos conselhos municipais de educação 2007*. Brasília, DF: MEC/SEB, 2007.

BRINKERHOFF, D. W.; GOLDSMITH, A. A. *Clientelism, Patrimonialism and Democratic Governance: An Overview and Framework for Assessment and Programming*. Doc. Prepared for U.S. Agency for International Development. US Office of Democracy and Governance. ABT Associates, 2002, p. 1-49. http://www.abtassociates.com/reports/2002601089183_30950.pdf

BROOKE, N. *Os condicionantes da descentralização da educação: um roteiro de estudo*. Cad. Pesq., São Paulo (70): 28-37, agosto 1989. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/1150/1155>> Acesso em: [12 abr. 2016]

CARVALHO, J. M. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual*. Dados [online]. 1997, vol.40, n.2 ISSN 0011-5258.

CHARRAD, M. M. *Central and Local Patrimonialism: State-Building in Kin-Based Societies*. ANNALS, AAPSS, 636, July 2011.

COSTA, D. dos S. D. *Mulheres e Especialização Política: trajetórias e recursos eleitorais entre as deputadas federais/estaduais do Maranhão*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, Centro de Ciências Humanas, 2009.

CUNHA, L. A. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. *O Sistema Nacional de Educação e o ensino religioso nas escolas públicas*. Educ. Soc. vol.34 no.124 Campinas July/Sept. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000300014>>. Acesso em: 05 jan. 2017.

CURY, C. R. J. *Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas*. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. AGUIAR, Márcia Ângela de S. (Orgs). *Gestão da Educação*. São Paulo. Cortez, 2000.

_____. *Educação Básica no Brasil*. Revista Educação e Sociedade: Campinas, v. 23, n. 80, 2002.

_____. *A questão federativa e a educação escolar*. In: *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. OLIVEIRA, Romualdo Portela (org.) Brasília: UNESCO, 2010.

DA MATTA, R. *O que faz o Brasil, Brasil?* Rio de Janeiro, Rocco, 1984.

_____. *O ofício do etnólogo. Ou como ter anthropological Blues*. Rio de Janeiro: Boletim do Museu Nacional (27). 1978.

DOURADO, L. F. *Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas*. Educ. Soc. vol.28 no.100 Campinas. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300014>>. Acesso em: [05 jan 2016]

ERMAKOFF. I. *Patrimony and Collective Capacity: An Analytical Outline*. ANNALS, AAPSS, 636, July 2011.

FAORO, R. *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Rio de Janeiro/Porto Alegre/São Paulo, Editora Globo, 1958.

FRANCO, C.; ALVES, F., BONAMINO, A. *Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites*. Educação e Sociedade, v. 28, n. 100, p. 989-1014, 2007.

FREYRE, G. *Casa-Grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. Rio de Janeiro, 1975.

HOLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, Companhia das Letras, 1984.

LEAL, V. N. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1975.

LIMA, M. de F. M. de. PAES DE CARVALHO C., *Conselhos Escolares, Gestão Democrática e Qualidade de Ensino: da proclamação legal à ação local*. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0351.pdf>>. Acesso em: [23 out 2016]

LEHER, R. *O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado*. In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAILLE, E. (Orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

MALINOWSKI, B. *Introdução: Tema, método e objetivo desta pesquisa*. In: *Argonautas do Pacífico Ocidental*. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Pensadores), 1984.

MARANHÃO, Secretaria de Estado da Educação. *Orientações para criação de Conselhos Municipais de Educação*. 2007.

MENDONÇA, E. F. *Estado Patrimonial e Gestão Democrática do ensino público no Brasil*. Educação & Sociedade, ano XXII, nº 75, Agosto/2011.

MOREIRA, A. M. *Escolha e acesso às escolas municipais do Rio de Janeiro: Um exercício de navegação social*. Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

OLIVEIRA, R. P. de. *A Municipalização do Ensino no Brasil*. IN: OLIVEIRA, D. A. (org). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, R. P. de. SOUSA, S. Z. *O federalismo e sua relação com a educação no Brasil*. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Org. Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

PAULA, A. P. P. de. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

PEREIRA, L. C. Bresser. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PEREIRA, T. L. *Conselhos municipais de educação: desafios e possibilidades na gestão democrática de políticas educativas*. Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista/Presidente Prudente, 2008, 205 f. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp056558.pdf>>

PERONI, V. M. V. *Conselhos Municipais em tempos de redefinição do conceito de Democracia*. In: SOUZA, D. B. (Ed.). *Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

REIS, F. *Grupos políticos e estrutura oligárquica no Maranhão*. São Luís, 2007.

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

RISCAL, S. A. GANDINI, R. P. *Política Educacional de avaliação de resultados: problemas concretos e soluções aparentes*. In: Anais do Vigésimo Quarto Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação e III Congresso Interamericano de Política e Administração. Vitória: UFES, 2009.

ROSEMBERG, L. et. al. *Municipalização do ensino*. *Ande*, ano 4, n.8, p. 56-57, 1984.

ROSISTOLATO, R. et al. *Cobranças, estratégias e “jeitinhos”*: avaliações em larga escala no Rio de Janeiro. *Est. Aval. Educ.*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 78-107, set./dez. 2014.

ROSISTOLATO, R. DO PRADO, A. P. *Etnografia em pesquisas educacionais: o treinamento do olhar*. *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v.21, n.44, p. 57-75, jan./abr. 2015.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. *Lei Orgânica do Município de São Luís*. São Luís, MA, 1990. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/municipais/a_pdf/lei_organica_ma_sao_luis.pdf>.

SÃO LUÍS. Câmara de Vereadores. Lei nº 1.647, de janeiro de 1966. *Dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Educação*.

_____. LEI Nº 4125 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2002. *Dispõe sobre a Reorganização da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências*.

_____. *Regimento do Conselho Municipal de Educação de São Luís*. Ano XXXIV – São Luís, 12/06/2014, nº 112, 12 jun. 2014.

_____. Lei nº 6.001 de 09 de novembro de 2015. *Dispõe sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação e dá outras providências*. Diário Oficial do Município de São Luís, Ano XXXV, n. 214, 18 nov. 2015.

SANTOS, P. S. M. B. dos. *Campo do poder, refração política e legislação educacional: notas para uma discussão da gestão democrática no Brasil*. Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação. v. 9, n. 4 (2014).

SECCHI, L. *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. Rev. Adm. Pública, vol.43 no.2, Rio de Janeiro Mar./Apr. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>>.

SHIROMA, E. O. et. al. *Política educacional*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SOUSA, J. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa, 2015.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. (orgs.). *Desafios da Educação Municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

SOUZA, A. R. de. *Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática*. Educação em Revista. Belo Horizonte, v. 25. n. 03, p. 123-140, dez. 2009.

SOUZA, D. B. de. (org.). *Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico*. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

SOUZA, C. *Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença*. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

STATION, E. WELNA, C. J. *Da administração pública à participação democrática*. In: Os 40 Anos da Fundação Ford no Brasil: Uma Parceria para a Mudança Social. BROOKE, N. e WITOSHYNKY, M. (orgs.). São Paulo / Rio de Janeiro: Editora da Universidade de São Paulo / Fundação Ford, 2002.

SCHWARTZMAN, S. *Atualidade de Raymundo Faoro*. Dados – Revista de Ciências Sociais, 46, 2, pp.207-212, 2003.

_____. *Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina contemporânea*. [Online], 2006. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf>>.

SILVA, D. B. d. *Conselhos Municipais de Educação na Instituição dos Sistemas Municipais de Ensino do Rio Grande do Sul*. Dissertação de Mestrado. UFRGS. (2008)

TEIXEIRA, A. *Educação não é privilégio*. São Paulo: Comp. Ed. Nacional, 1967.

TEIXEIRA, L. H. G. *Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino*. Cadernos de Pesquisa, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a09v34123.pdf>>

VASCONCELOS, M. C. C. *Conselhos Municipais de Educação: organização e atribuições nos sistemas de ensino do Estado do Rio de Janeiro*. VALLE, B. de B. R. do. e VASCONCELOS, M. C. C. Rio de Janeiro: Quarter: FAPERJ, 2012.

VELHO, G. *Observando o Familiar*. In: VELHO, Gilberto. Individualismo e Cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

VENEZIANO, A. *Evolución de descentralización y algunas sugerencias para su abordaje*. Cadernos de Sociologia e Política (nos. 5-62002). IUPERJ, Editora: RJ, 2002.

VELHO, G. KUSCHNIR, K. (Org.). *Pesquisas urbanas: desafios do trabalho antropológico*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

WEBER, M. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Editora da UnB, v. I, ed 4, 2012

ANEXOS