

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO: PARTICIPAÇÃO E MONITORAMENTO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Municipal council of education: participation and monitoring of the national education plan

Consejo municipal de educación: participación y monitoreo del plan nacional de educación

Egeslaine de Nez*

Universidade Federal do Mato Grosso [UFMT] – Bra.

Cecília Barreto Almeida**

Universidade Estadual de Montes Claros [UNIMONTES]– Bra.

Mara Rubia Aparecida da Silva***

Universidade Federal de Uberlândia [UFU] – Bra.

RESUMO

Esse artigo objetiva compreender o processo de participação do conselho no monitoramento das ações municipais para o cumprimento do Plano Nacional de Educação. A partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, buscou-se por meio das observações *in loco* das reuniões verificar se os conselhos desenvolvem esse tipo de atividade nos municípios de Montes Claros, Nova Ponte e Barra do Garças. A abordagem para a análise dos dados foi a perspectiva crítica. Pode-se considerar que os conselhos deveriam servir como um reforço para a aplicação e um lastro para reflexões sobre as políticas públicas educacionais, principalmente no que tange ao monitoramento do Plano. Todavia, não foi essa realidade encontrada em todos os conselhos analisados.

Palavras-chave: Conselho municipal de educação. Plano nacional de educação. Participação. Monitoramento.

ABSTRACT

This article aims to understand the process of participation of the council in the monitoring of municipal actions for compliance with the National Education Plan. Based on a bibliographical and documentary research, it was sought through the observations *in loco* of the meetings to verify if the councils develop this type of activity in the municipalities of Montes Claros, Nova Ponte and Barra do Garças. The approach to data analysis was the critical perspective. It can be considered that the councils should serve as a reinforcement for the application and a ballast for reflections on public educational policies, especially regarding the monitoring of the Plan. However, this reality was not found in all the councils analyzed.

Keywords: Municipal council of education. National education plan. Participation. Monitoring.

RESUMEN

Este artículo busca comprender el proceso de participación del consejo en el monitoreo de las acciones municipales para el cumplimiento del Plan Nacional de Educación. A partir de una investigación bibliográfica y documental, se buscó por medio de las observaciones *in situ* de las reuniones verificar si los consejos desarrollan ese tipo de actividad en los municipios de Montes Claros, Nova Ponte y Barra do Garças. El enfoque para el análisis de los datos fue la perspectiva crítica. Se puede considerar que los consejos deberían servir como un refuerzo para la aplicación y un lastre para reflexiones sobre las políticas públicas educativas, principalmente en lo que se refiere al monitoreo del Plan. Sin embargo, no fue esta realidad encontrada en todos los consejos analizados.

Palabras-clave: Consejo municipal de educación. Plan nacional de educación. Participación. Monitoreo.

Introdução

Este artigo se reporta as pesquisas realizadas no projeto do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCTI) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) intitulado: “O conselho municipal de educação (CME) no Brasil e a qualidade socialmente referenciada do ensino”, que foi desenvolvido em parceria com várias instituições¹ e coordenado pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). No Mato Grosso, participou dessa pesquisa a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Campus Universitário do Araguaia (CUA) de Barra do Garças. Em Montes Claros/Minas Gerais, a pesquisa ocorre em parceria com a Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES); e, na UFU, a investigação voltou-se a cidade de Nova Ponte.

Minas Gerais possui 853 municípios o que expressa sua diversidade, nas palavras de Queiroz (2001, p. 66) “o estado de Minas Gerais é, provavelmente, umas das regiões mais heterogêneas do país”, pois, ao mesmo tempo que possui regiões dinâmicas, com uma economia de alto nível, contracena com localidades onde a população vive em condição de pobreza. Montes Claros onde ocorreu a referida pesquisa está situada na Região do Alto Médio São Francisco, ao Norte do Estado de Minas Gerais, e desempenha a função de importante centro regional. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a cidade possui uma área de 3.582 Km² e uma população absoluta de 404.804 habitantes, e é o único município com população superior a 100 mil habitantes no Norte de Minas, o que faz dele uma cidade de médio porte.

Dos serviços que são desenvolvidos em Montes Claros, destaca-se os que se referem a saúde e ao setor educacional, que conta com a presença da UNIMONTES, do núcleo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e de importantes faculdades particulares que atraem estudantes de diversas regiões do país e também de jovens da região norte do Estado que estão em busca de cursos técnicos e profissionalizantes, dos cursos preparatórios para concurso e dos pré-vestibulares, o que expressa a centralidade efetiva nessa região. Deste modo, tem crescido de maneira progressiva, demográfica e economicamente.

Nova Ponte, localizada no triângulo mineiro contava, segundo o censo do IBGE (2010), com 12.812 habitantes. Em 2016, a população estimada pelo mesmo órgão do governo é de 14.715 habitantes. O município tem um longo processo histórico, onde a primeira cidade em 1993 foi inundada e destruída e realocada em outro local para a construção de uma usina hidrelétrica, nesse sentido, houve mudanças nas questões políticas, de saúde e principalmente na educação. O sistema educacional avançou a passos lentos, e, em 2011, com um processo de terceirização e parceria com uma rede de ensino de grande porte, Nova Ponte alcançou o maior Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em todo o estado mineiro.

Já Mato Grosso tem 141 municípios, dos quais 102 possuem CME institucionalizado. Apenas 20 desses, têm Sistema² Municipal de Ensino próprio (UNCME, 2017). Fato que se torna extremamente relevante enquanto reflexão analítica da constituição dos conselhos municipais mato-grossenses. É imprescindível destacar que o conselho deve ser constituído por indivíduos que assumem diversas responsabilidades, principalmente no que tange a discussão e participação dos processos de implementação de políticas públicas municipais. A UNCME referenda que os conselhos estão

¹Goiás e Mato Grosso do Sul, e compreende investigadores de várias instituições: Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal de Goiás (UFG/Jataí), Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat/Colider), entre outras.

²É a organização legal dos elementos que se articulam para a efetiva concretização da autonomia do município, na área da educação. Cada sistema de ensino atua em função das necessidades e dos objetivos específicos de sua região (submetidos às diretrizes gerais da Educação Nacional) (BRASIL, 1996).

presentes em 86% das cidades brasileiras. Com funções diversificadas, auxiliam no estabelecimento de maior controle da gestão municipal de ensino e, se bem conduzidos, podem ser um importante pilar na gestão democrática, com a participação da sociedade nas decisões políticas relacionadas à Educação.

O estudo sobre o CME em Mato Grosso aborda o município de Barra do Garças (na região leste). A escolha e definição por esses espaços de investigação diz respeito à uma das categorias elencadas a priori que foi a receptividade dos pesquisadores. Inicialmente, pretendia-se trabalhar com outras cidades. Todavia, não foi possível alinhar uma inserção efetiva nas reuniões a partir dos contatos iniciais com os presidentes dos conselhos. Barra do Garças está localizado na região centro-oeste, sendo o nono município mais populoso de Mato Grosso, conforme a estimativa do IBGE. Criado em 1924 e emancipado em 1948, é um pólo regional, sendo a principal cidade do Vale do Araguaia, nas proximidades da divisa com Goiás.

A ênfase nos conselhos, assim como a qualidade do ensino, são importantes eixos da política educacional brasileira, perceptíveis no transcorrer desses últimos anos. Considerando-se a importância do Plano Nacional de Educação (PNE) como um dos instrumentos para a promoção dessa qualidade; a relevância da presença e atuação do CME nas suas funções deliberativas e consultivas, além de mobilização e participação no processo de formulação das políticas educacionais; referem-se à atuação desses conselhos no monitoramento das ações relativas aos planos nacionais. Tomando-se como elemento central os aspectos que imprimem ao CME uma perspectiva de democratização e de contribuição política; e, levando-se em conta que o seu papel primordial é o de articular e mediar às demandas educacionais junto aos gestores, esse artigo objetiva compreender o processo de participação do conselho no monitoramento das ações municipais para o cumprimento do PNE e seus desdobramentos.

Neste sentido, está dividido em cinco partes: inicialmente as notas introdutórias; na segunda parte aborda-se o processo metodológico do estudo realizado; na terceira, a discussão apresenta os fundamentos teóricos da participação e do monitoramento; na quarta parte, o foco são as análises práticas; e, por fim, tecem-se as considerações acerca da pesquisa realizada.

Metodologia

A UNCME destaca a importância do envolvimento de toda a comunidade escolar para o monitoramento dos Planos de Educação. Essa tem sido a motivação de 91 conselhos municipais de educação no Brasil, que vem aderindo à proposta de regulamentação da autoavaliação participativa das escolas (UNCME, 2019). A pesquisa realizada pelo projeto coordenado pela UFU privilegiou os seguintes temas: política educacional, qualidade socialmente referenciada, gestão democrática da educação, participação, regulação, entre outros elementos. Todos são eixos dizem respeito às linhas de pesquisa do projeto, pois estão inter-relacionados, todavia, demonstra que estão longe de se esgotar como categorias analíticas.

Ao privilegiá-los, os pesquisadores demonstraram preocupação em aprofundar cientificamente assuntos que fortalecem a participação, objetivo primordial dos CMEs. Assim sendo, essas reflexões compõem a relevância científica e justificativa deste estudo em questão, no caso em específico sobre o monitoramento do PNE. Para essa exposição, que trata das experiências de monitoramento e participação dos CMEs observados, a metodologia consistiu na adoção de pesquisa bibliográfica e documental que tem como referência a legislação que trata dos conselhos e visitas de acompanhamento *in loco* das reuniões dos conselhos nos municípios participantes da investigação.

Luna (1997, p. 5), considera que a “pesquisa visa à produção de conhecimento novo, relevante teórica e socialmente e fidedigno”. Concomitantemente, foi realizada uma pesquisa de campo por meio de observações das reuniões, consulta as atas e conversa informal com membros dos conselhos, no que tange a proposta deste estudo. Neste sentido, em termos metodológicos, a investigação foi orientada por uma leitura crítica acerca do objeto de estudo. Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999) esclarecem que essa abordagem crítica é essencialmente relacional.

Partiu-se do pressuposto de que nenhum processo é isolado, acima dos conflitos da sociedade. Estão sempre vinculados a uma determinada realidade.

Participação e monitoramento: fundamentos teóricos

Há uma longa história e um acirrado debate na trajetória dos conselhos envolvendo questões relacionadas à participação, as formas de governo e a representatividade, além de outros temas que configuram o cenário em que se inserem (GOHN, 2011). A Constituição Federal de 1988 sugere uma perspectiva direta de participação nas instâncias decisórias. Gohn (2011) destaca que as décadas de 80 e 90 foram um período de grandes mobilizações, de massas e de minorias organizadas, populares e de outras categorias sociais. “Essa tensão é mais perceptível em âmbito local, onde os atores sociais se relacionam mais diretamente e onde reconfigurar as formas e culturas políticas tradicionais, carregadas de estruturas clientelísticas e patrimonialistas, é uma tarefa bem mais difícil” (p. 42). O grande desafio era articular um nível de participação com qualidade nas instâncias decisórias.

A participação é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade. Dependendo da época e da conjuntura histórica, aparece associada a outros termos, tais como: democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, entre outras. Historicamente, vários foram os teóricos que fundamentaram o sentido atribuído a ela. Assim, é compreendida como imperativo nas relações sociais vigentes, que dá uma possibilidade de democratizar o Estado (NEZ, BORGES e LEMES, 2018). Ao longo dos anos, se tornou um dos principais termos articuladores no repertório das demandas e movimentos sociais. Demo (1988) assinalou que a participação envolve não apenas a demanda, mas também a criação de canais; disso resultou a discussão sobre como e quais seriam esses canais, entre eles os conselhos municipais de educação. A criação desses novos canais colocou os sujeitos como “mandatários” em novas arenas de luta no interior dos órgãos públicos, nas salas e gabinetes estatais. O debate da passagem de uma fase da participação como simples pressão para outra aprimorada, buscava subsidiar as aplicações da participação.

As políticas públicas educacionais têm ao longo do tempo construído programas que busquem uma educação de qualidade socialmente referenciada, porém, ao implementar essas políticas não se obtêm uma participação realmente democrática, como pode ser percebido principalmente na questão do monitoramento no PNE. A partir dos intensos debates que ocorreram nas duas Conferências Nacionais de Educação (CONAE), que contavam com a presença de sindicalistas, professores, pais, representantes de comunidades e de outros, surge o PNE. Foi implementado no dia 25 de junho de 2014, quando a Presidenta Dilma, sancionou a Lei Nº. 13.005, e em conformidade com o disposto no Artigo 214 da Constituição Federal, estabeleceu sua vigência, por 10 anos. Sua estrutura é vasta, estabelecendo 20 metas cobrindo todos os aspectos, desde a pré-escola até a capacitação profissional, e não menos que 253 estratégias para alcançá-las (BRASIL, 2014).

Vale ressaltar que o resultado final do PNE trouxe alterações que distanciam e deturpam as versões iniciais elaboradas coletivamente pelos sujeitos sociais. Algumas das proposições expressa de forma discreta, mas inferior à proposta dos movimentos sociais, que almejavam ações mais concretas para a valorização docente, formação profissional, aumento do financiamento da educação, dentre outras metas. O plano tem como um dos seus objetivos intensificar a criação de uma política nacional para a formação continuada de professores e profissionais da educação. Também visa aumentar o salário médio docente. Porém, o que se observa, é a dificuldade dos governos e autoridades para alcançar cada meta, a precarização da profissão crescendo a cada ano, advinda de uma reestruturação do mercado capitalista, que caracteriza uma política de desvalorização, tanto financeira como na representatividade social (BRASIL, 2014).

O CME é um órgão do sistema responsável que regulamenta, fiscaliza e propõe medidas para melhoria das políticas educacionais municipais. Consecutivamente, é um instrumento de ação social que atende as demandas da sociedade quanto à transparência no uso dos recursos e a qualificação dos serviços. “A sociedade, representada no conselho, torna-se vigilante na defesa do

direito de todos à educação de qualidade e na observância dos regulamentos e leis federais” (PRÓ-CONSELHO, 2007, p. 6). A existência do conselho como instituição encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) Nº. 9394/96, no PNE e na proposta de reestruturação do sistema de ensino brasileiro.

Participação e monitoramento: análises práticas

Minas Gerais – Montes Claros

O CME/Montes Claros foi criado pela Lei Nº. 3.809/2007, conforme seu Regimento Interno, no artigo 4º no exercício de suas atribuições, propugnará para que a educação seja direito de todos e assegurada mediante políticas econômicas, sociais e culturais, visando garantir o acesso e permanência em uma educação contínua, de qualidade, sem qualquer discriminação, e garantir a gestão democrática nas escolas de seu sistema de ensino. Cabe ressaltar que:

[...] a instituição e implementação dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) no Brasil, constituem-se em importante mecanismo para a atuação da defesa dos direitos educacionais afiançados pela legislação vigente. Por meio deste instrumento, é possível sensibilizar os poderes públicos municipais quanto a encargos que lhes são devidos no atendimento das demandas dos distintos segmentos, consonantes às políticas públicas da educação. Cada município possui peculiaridades, demandas e necessidades no âmbito da política educacional local, que só podem ser conhecidas pelos seus munícipes (PRADO, ALMEIDA, PARRELA, 2018, p. 372).

A institucionalização dos conselhos aponta para um importante soerguimento em relação à democratização do Estado, a partir do diálogo entre a sociedade civil e o poder público, entende-se, neste sentido, que os sujeitos sociais precisam estar presentes e participem ativamente nas ações que são efetivadas no espaço do Conselho. Ainda, de acordo com o Regimento Interno, este conselho se define como órgão colegiado e permanente do Sistema Municipal de Ensino (SME), política e administrativamente autônomo, no desempenho das funções deliberativa, normativa, consultiva, mobilizadora e de controle social, sobre os temas de sua competência (artigo 2º). Destaca-se, também, que as leis de criação e a estrutura organizacional do Sistema Municipal de Ensino, bem como do regimento, revela a dinâmica do seu funcionamento interno, apontando para as reais possibilidades e os desafios de constituir-se em espaço de debate entre a sociedade civil e Estado.

Os conselhos Municipais de educação são conforme sugere Gohn (2001) inovações recentes, ainda não foram apropriadas totalmente como espaços reais da democracia participativa. No entanto, faz-se necessário incentivar a participação efetiva nos debates e a exposição de diversas concepções e dos mais distintos grupos sociais. Os conselhos podem e devem ser espaços aliados da democratização da participação social nas deliberações e proposições das políticas públicas educacionais. Isto porque, são espaço de aprendizagem, de diálogo e de fortalecimento da cidadania, entendendo que um conselho para ser transformador necessita garantir uma participação de qualidade. Em relação aos processos de adequação dos planos de educação dos estados e dos municípios, estes deverão ser realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil (BRASIL, 2014, Parágrafo 2º, Art. 8º). Dentre os relatos dos membros do CME de Montes Claros é possível verificar que há uma parca presença da comunidade, por esse motivo é indispensável que os diversos sujeitos do órgão busquem uma participação da comunidade local de modo qualificado, afim de fortalecer os movimentos sociais que lutam pelo povo, e desse modo, evitem ser capturados pelo poder político local, que é acentuado nas regiões menores.

A presidenta do conselho montes-clarense, afirma que os seus 21 conselheiros titulares, mostraram-se comprometidos na discussão do processo de implementação do monitoramento do PNE. Entretanto, os assuntos que são contempladas com maior ênfase nas reuniões referem-se aos

recursos aplicados a educação, questões operacionais no sentido de organizar o funcionamento do sistema e pensar as ações de fiscalização da aplicação de recursos financeiros. Com base na análise do cronograma de reuniões e nas atas referentes a 2017 e 2018, foi possível identificar que os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação (FUNDEB), é assunto recorrente nas pautas, assim como as atividades mais burocráticas de natureza técnico-administrativa. Reconhece-se a importância desta temática, contudo entende-se que urge a necessidade de o Conselho lutar por maior poder de intervenção e de decisão, pois

[...] quando não há autonomia, a participação do conselho como construtor da política educacional fica comprometida, apresenta um trabalho frágil, legítima a política vigente, estando muito aquém das suas potencialidades. Tais conselhos acabam, portanto, por legitimar decisões tomadas pelo alto ou mesmo para receber recursos, o que significaria conselhos meramente formais com um papel coadjuvante (ARRUDA *et al*, 2017, p. 221-222).

Sobre as finalidades e competências do Conselho Municipal de Educação, o art. 7º do Regimento, afirma que tem competência para propor ações educacionais compatíveis com programas de outras secretarias, mantendo intercâmbio com instituições de ensino e pesquisa; buscando autorizar mudanças na organização e no currículo da educação (MONTES CLAROS, 2007). Neste sentido, para aproximar-se das metas e a implementação das estratégias do PNE é disposto no Art. 7º, em conformidade com a Constituição Federal de 1988 e a LDBEN atual, que: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração”. Portanto, “caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas” (BRASIL, 2014, p.1).

Em Montes Claros, houve reuniões para se estudar uma forma de monitoramento com os envolvidos e interessados. Destaca-se um compromisso da presidenta em organizar todo um processo de estudo para que possam efetivar a implementação. Tem procurado maior autonomia do CME, e que, na percepção dos membros, a meta 19 (gestão democrática do PNE), é umas das prioridades para fortalecimento da política de descentralização. A entrevistada também afirmou que em 2019, a agenda terá como pauta indispensável à construção de estratégias para a implantação e cumprimento das metas no município. Conforme previsto, os sistemas de ensino dos estados e dos municípios criarão mecanismos para acompanhamento local do PNE e dos planos previstos no art. 8º (BRASIL, 2014). Desta forma, recorre-se a Lima (2009) que confirma que é de responsabilidade dos conselheiros discutir e participar de implementação de políticas públicas. O conselho tem um papel relevante a ser desempenhado, na construção de uma sociedade justa, pois este é um lugar privilegiado de exercício da democracia e de instrumento de interlocução.

Minas Gerais – Nova Ponte

Para que se possa compreender as possíveis funções de um conselho, torna-se importante compreender que estas podem ser de natureza consultiva, deliberativa ou normativa. Segundo Bordignon e Pereira (2007), o caráter consultivo diz respeito ao assessoramento executivo na área de educação; já o caráter deliberativo reporta-se ao poder de decisão em matérias específicas, com competência atribuída pela lei de criação. “No entanto, nem sempre o caráter está claramente explicitado nas normas que instituem os conselhos” (p. 39). Neste sentido, pode-se dizer que os conselhos, em suas competências, são na maioria das vezes demandados a opinar ou deliberar quanto a questões de ordem normativas, como situação exemplificadora, “a competência para regulamentar o funcionamento do sistema de ensino e interpretar a correta aplicação da lei [...]” (BORDIGNON; PEREIRA, 2007, p. 39).

O CME/Nova Ponte localizado em Minas Gerais foi criado pela Lei Municipal nº 1.277/ 97, portaria nº 253/13. Tendo em sua história um único presidente desde a criação até hoje, mudando somente a vice-presidência e os conselheiros. Desse ponto de vista, é importante o questionamento da gestão democrática, visto que o conselho não possui fórum de discussão sobre a educação e sua

problemáticas, e, as reuniões do conselho foram adiadas e não aconteceram, devido as questões políticas e governamentais. Segundo a portaria de nomeação dos conselheiros em 2013, foram empossados dezesseis conselheiros, sendo eles: dois representantes do órgão executivo; dois diretores da rede municipal; dois professores da rede municipal; dois diretores de escola estadual; dois professores da rede estadual; dois representantes de pais e alunos da rede municipal; dois representantes dos pais de alunos da rede estadual e dois representantes da câmara municipal.

Isso significa dizer que os membros da sociedade política, são representantes da educação e da sociedade. A escolha deles é feita a cada três anos, de acordo com a lei, porém, a mesma não é colocada efetivamente em prática, sendo as escolhas feitas aleatoriamente. Assim, a Secretaria Municipal de Educação acaba assumindo monocraticamente a responsabilidade pelo conselho. Em sendo desta forma, o conselho de Nova Ponte não possui uma participação ativa e democrática diante das suas funções, o mesmo não se reúne periodicamente, e muitos conselheiros desconhecem esse órgão de controle do qual fazem parte. Dado à complexidade das funções dos conselhos seria desejável que os conselheiros, caso sejam servidores, contabilizem horas para o desempenho de suas atividades. No entanto, tais realidades são distantes para muitos conselheiros em muitos municípios brasileiros.

Para alcançar o controle social, este deve ser regulado em relação a toda a sociedade contando com órgãos como os conselhos diversos de controle social (PEREIRA e OLIVEIRA, 2011). Deste modo, existe uma correlação entre as transformações do ambiente socioeconômico e as formas de ação da educação, e também a relação da histórico de participação popular. Os CMEs são modelos de organizações sociais no qual implicam uma gestão democrática, diversificada, onde todos dos membros podem interagir e colocar suas ideias. Sendo assim, deveria ser um órgão público participativo com a interação de todos os cidadãos. Uma política pública educacional estrutura-se a partir de uma gestão participativa, onde a realidade da escola deve dialogar com outras instâncias de poder por meio de demandas.

No regimento interno de Nova Ponte, pode-se observar a desorganização do conselho, o processo de não participação dos conselheiros e a não consciência do presidente e membros sobre a importância deste órgão colegiado para a sociedade. Acumula-se diferentes tentativas de promover a participação, o que evidenciou a enorme complexidade envolvida no estabelecimento de uma cultura participativa. Uma possibilidade, é que a participação precisa, em cada caso, responder plenamente ao que é relevante para diferentes atores, papéis, níveis, assim como as áreas de participação e condições para exercê-la. Portanto, fica claro que a iniciativa de criar conselhos na educação em Nova Ponte não funcionou, mas o desafio da participação deve ser enfrentado continuamente. Os municípios devem entender que o conselho constitui e coordena o sistema de ensino, colaborando com a organização e ampliação de projetos e atividades educativas e democráticas. Para Teixeira (1968):

Defendemos, assim, para a educação um regime especial de distribuição dos poderes públicos encarregados de ministrá-la, de modo que, em ordens sucessivas, a União, o Estado e o Município se vejam com parcelas diversas e conjugadas de poder e responsabilidade, a ser exercidos por órgãos colegiados, de composição leiga, ou seja, Conselhos de Educação, com um alto grau de autonomia administrativa (p. 66).

A educação exige a colaboração de atores sociais como pais e representantes de associações, professores e seus representantes sindicais, administradores escolares, alunos e outros membros da comunidade interessados em trabalhar com o objetivo comum de melhorá-la. Essa participação exige abordar a transparência da informação e prestação de contas, entendidos como elementos que permitem a construção de um processo educativo melhor. A participação social na Educação amplia uma tomada de decisão para ajudar na construção de um planejamento estratégico para uma educação de qualidade socialmente referenciada

Assim, é relevante ressaltar que os Conselhos Municipais de Educação se

constituam como espaço de gestão democrática participativa, que articule as suas ações em prol dos interesses da classe trabalhadora de forma que ela seja fortalecida a partir do saber elaborado e capacitada politicamente para trabalharem na construção de uma nova sociedade. Salientamos que os Conselhos são espaços profícuos para a democratização da educação pública, destarte que, coletivamente podem deliberar ações que de fato viabilizem a escola a assumir o seu compromisso revolucionário de construir uma sociedade igualitária, uma sociedade sem classes, pois entendemos que a evolução da educação pública, é um movimento contraditório as imposições relativas a classe capitalista. (SILVA, BARRETO, LIMA, 2017, p. 882)

Sem uma efetiva participação democrática, no sentido pleno do termo, que aponta para a participação da sociedade não somente em sua representatividade, garantindo a paridade entre membros governamentais e da sociedade civil; sem um trabalho de formação para que o conselheiro possa exercer suas funções, fica difícil o cumprimento dos ideais democráticos e cidadãos que propõem o CME. Percebe-se pelo estudo das leis de criação em Nova Ponte, que não ocorreu representatividade e ao mesmo tempo autonomia na composição de seus membros, ou mesmo até na forma de escolha do presidente. Elementos estes que devem ser buscados pela população e sua consciência de participação.

Entretanto, muito ainda se tem de caminhar. Necessário se faz investir na formação dos conselheiros, na autonomia financeira dos conselhos, na consciência de suas funções e papéis, entre outros elementos fundantes e imprescindíveis. Tal caminho não pode ser percorrido em um único dia. O momento no qual se vive apresenta-se como de um verdadeiro retrocesso em termos de ideais cidadãos e democráticos. Urge pensar formas de fomentar nos conselhos a consciência de sua importância justamente neste contexto de posicionamentos autoritários. Somente assim poder-se-á pensar em qualidade socialmente referenciada para a educação.

Mato Grosso - Barra do Garças

Essa parte do estudo trata de um dos maiores estados brasileiros em extensão territorial, que fica na região centro-oeste, e faz divisa com Amazonas, Pará, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Goiás, além da Bolívia. Tem seu relevo constituído de planaltos e chapadas no centro, planície com pântanos a oeste e depressões e planaltos ao norte (NEZ, 2014). Apresenta três biomas: Amazônia; cerrado; e pantanal. Sua economia se baseia na indústria extrativista; na agricultura; na pecuária; na mineração e na indústria (MATO GROSSO, 2018). Barra do Garças foi uma das primeiras cidades do Estado que definiu um Plano Municipal de Educação (PME) válido por dez anos. Segundo esse documento, está localizado na microrregião do Médio Araguaia, na mesorregião Nordeste, na divisa com Goiás. Possui uma área de 9.078.982 km², há uma distância de 530 km a leste de Cuiabá (capital), sendo associada a: Pontal do Araguaia/MT e Aragarças/GO, compondo uma população de aproximadamente 100 mil habitantes. Além disso, está situada em uma importante área indígena com cerca de 3.000 integrantes da Etnia Xavante. Encontra-se no centro geodésico do Brasil e é conhecida como Portal da Amazônia, sendo seu bioma o cerrado (BARRA DO GARÇAS/MT, 2015).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHm) é 0,748, de acordo com Censo do IBGE/2010. Entre 2000 e 2010, a dimensão que mais cresceu, em termos absolutos, foi a Educação, seguida por longevidade e por renda. Nas últimas décadas, teve um incremento de 52,34% no seu IDHm, acima da média nacional que foi de 47,46% e abaixo da média de crescimento estadual que foi de 61,47% (NEZ, SIEBIGER e RODRIGUES, 2017). O CME/Barra foi criado pela Lei N^o. 043/1997 e seus membros designados pela Portaria N^o. 4.071 do mesmo ano. No levantamento realizado para a pesquisa, no contexto cronológico, Barra do Garças, foi o 6^o. município que instituiu CME em Mato Grosso, ficando atrás apenas de Cuiabá, Primavera do Leste, Paranatinga, Aripuanã e Lucas do Rio Verde.

Em 1998, a Lei Complementar Nº. 047 reestruturou o CME/Barra e dispôs sobre sua composição e competências, e, o Sistema Municipal de Educação constituiu-se através da Lei Nº. 2.095 também em 1998. Pode-se comentar que esse seria o marco legal do conselho em Barra do Garças (NEZ, BORGES e LEMES, 2018). Esse adensamento legal primorosamente organizado a partir da década de 90 é reflexo do esforço de uma determinada gestão para adequar-se as bases legais orientativas. Pereira e Oliveira (2011) explicitam que os municípios passaram a ser protagonista (via legislação) para organizar seu sistema e, dentre outras ações, constituir os conselhos. Para acompanhar as reuniões do CME/Barra foi preciso, a partir de uma conversa informal com o Presidente, fazer uma apresentação e consulta do projeto (2016) para todos os conselheiros numa reunião com pauta própria, onde foi exposto seu objetivo e quem eram os participantes. Só depois disso, houve a autorização formal registrada em ata para acompanhamento das reuniões, bem como acesso a todos os documentos necessários (NEZ, BORGES e LEMES, 2018).

No caso específico desta cidade, uma das constatações iniciais por meio das observações realizadas e da análise dos documentos legais, é que o CME possui função deliberativa, consultiva, informativa, fiscalizadora, pedagógica, propositiva e mobilizadora. O que se reverbera também em seu regimento interno, no capítulo I, que fixa parâmetros para cada uma dessas funções e que foi instituído pelo decreto Nº. 1.934/1998. Em relação às suas funções, em Barra do Garças, o CME possui a competência normativa, o que pode ser observado no conjunto da legislação emitida pelo conselho. A esse respeito, Pereira e Oliveira (2011) esclarecem que não há um modelo prévio que o defina, “devendo cada município, de acordo com a singularidade de sua realidade, especialmente do seu Sistema de Ensino, encontrar a organização mais adequada para o desempenho de suas funções” (p. 659).

Levando em consideração, as informações coletadas no Conselho Montes-clarense, e de Nova Ponte que se mostram comprometidos na discussão do processo de implementação do monitoramento do PNE, identifica-se que o Barra do Garças tem uma realidade diferente. Em quase três anos de acompanhamento das reuniões deste conselho, os planos (seja federal, estadual ou municipal) não apareceram muitas vezes como ponto de discussões e/ou reflexões. Mesmo os que se referem aos recursos aplicados à educação ou as ações de fiscalização financeira. Destaca-se, porém, que neste município, o CME já foi mais ativo com relação ao objeto de análise deste artigo. Houve participação efetiva, além de publicação realizada pelo conselho do PME para divulgação das metas, e, principalmente acompanhamento, o que não acontece da mesma forma no atual. Também no PNE anterior, observou-se uma ampla discussão e reflexão.

O município de Barra tem uma problemática similar a Nova Ponte apresenta (um único presidente desde a criação até os dias atuais). Na análise documental, foi perceptível identificar o presidente atual em todas as gestões desde a sua criação, ou como vice ou noutras situações como conselheiro. Cury (2006) afirma que, para ser membro de um conselho, é necessário que a pessoa reúna “as devidas condições que o tornem um sujeito apto tanto a *velar pelo cumprimento das leis* quanto a *assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional*” (p. 54 - grifo do autor). Neste contexto, ressalta-se que o CME em Barra do Garças é ocupado por indivíduos que se compreendem como sujeitos históricos, capazes de mudar e construir a legitimidade deste espaço de controle com atitudes democráticas, em favor da cidadania e dos direitos humanos. Não há *jetons* para nenhum dos cargos, sendo assim, é um espaço de participação social e de comprometimento com a qualidade da Educação municipal. Porém, na questão correspondente a participação e monitoramento do PNE e PME, nesse momento, deixam a desejar.

Considerações finais

Os conselhos de educação, são órgãos que têm, por princípio, a vocação de serem canais de comunicação entre a sociedade e o governo e o Estado, na defesa de um dos direitos constitucionais de cidadania, que é a educação. Conforme o MEC (2004), devem garantir a permanência da institucionalidade e da continuidade das políticas educacionais e agir como instituintes das vontades da sociedade que representa. Uma grande dificuldade existente nos conselhos atualmente é a questão da composição paritária. Para Matos (2007) existe dificuldade em garantir a participação realmente paritária dos conselheiros em número e qualidade entre os representantes da sociedade política e da sociedade civil organizada, o que aparece na literatura como um dos motivos de decepção de conselheiros. Gohn (2000) lembra ainda que a paridade é muito mais do que um aspecto numérico, pois relaciona-se também com a quantidade de informações colocada à disposição dos conselheiros, bem como a garantia da capacidade de atuação dos conselheiros, a partir do estabelecimento de critérios mínimos de escolha.

Ao escolher como objeto de análise o CME desses municípios, tem-se como horizonte deste estudo a compreensão de uma caminhada realizada por municípios do interior do país, dentro do contexto macro deste amadurecimento da participação e da democracia brasileira. Tal história se dá entre o amadurecimento conceitual das exigências do processo participativo e democrático e a realidade histórica do patrimonialismo, ainda tão entranhadas nas práticas de muitos governantes do Brasil.

Fundamentalmente, o CME deveria servir como um reforço para a aplicação e a constituição de reflexões pertinentes a educação em espaços que possam compreender toda a comunidade escolar. Entre inúmeras outras funções, organizaria o monitoramento. Segundo o Observatório do PNE (2019), busca-se um instrumento de controle social (para que o cidadão possa acompanhar o cumprimento das metas - e apoiar os gestores). Nesse contexto, os conselhos deveriam verificar e analisar a execução e implementação das metas nos municípios. Mas, o trabalho é penoso e deve ser contínuo para essa atividade como pode ser observado nas ações dos conselhos analisados nos dois Estados (Mato Grosso e Minas Gerais) e nos três municípios (Barra do Garças, Nova Ponte e Montes Claros).

Por fim, vale acrescentar que a participação característica primordial da democracia foi tomada de assalto quando agora no mês de março de 2019, o Ministro da Educação do Governo Bolsonaro, por meio de um decreto extinguiu a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Esse órgão era responsável por articular o PNE, prestar assistência técnica e dar apoio aos municípios no processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação. Com certeza, haverá impactos a partir desta medida, porém, as análises são preliminares e incipientes. É preciso aguardar o andamento das ações governamentais. Esse processo de mudança traz inquietações em relação ao chamado controle social que deve ser obtido enquanto aspecto primordial para a emancipação humana, mas que por vezes se apresenta como controle social hierárquico e autoritário, conforme a lógica impressa pelo capital.

Portanto, é a participação dos cidadãos na tomada de decisões sobre a gestão dos recursos e ações que têm um impacto sobre o desenvolvimento de suas comunidades. Neste sentido, a participação social é vista como um direito dos cidadãos. Para facilitar essa atuação, exige-se um quadro com mecanismos democráticos e condições propícias para as comunidades organizadas terem suas vozes ouvidas e as suas propostas em todos os níveis de governo atendidas. Pode-se considerar que os conselhos deveriam servir como um reforço para a aplicação e um lastro para reflexões sobre as políticas públicas educacionais, principalmente no que tange ao monitoramento do PNE. Todavia, não foi essa realidade encontrada em todos os conselhos analisados.

Referências

ALVES-MAZZOTTI, A. J., GEWANDSZNAJDER, F. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. 2. ed. São Paulo, Pioneira, 1999.

ARRUDA, M. C. C. *et al.* Formação continuada de conselheiros municipais de educação: a experiência da UFRRJ. In: ARRUDA, M. C. C. *et al.* *Conselhos municipais de educação: desafios da formação e da gestão democrática*. 1ed. Brasília: F.F. Gráfica e Editora, 2015.

BARRA DO GARÇAS/MT. Plano Municipal de Educação 2015/2025 – Barra do Garças. Disponível em: <http://www.seduc.mt.gov.br/Documents/PME/Barra%20do%20Garcas%20-%20PME.pdf>. Acesso em: 07 abr. 2017.

BORDIGNON, G.; PEREIRA, A. P. *Programa nacional de capacitação de conselheiros municipais de educação: perfil dos conselhos municipais de educação*. Brasília: MEC/SEB, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/perfil_2006.pdf. Acesso em: 14 set. 2018.

BRASIL. *Constituição da república federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

BRASIL. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 01 jun. 2015.

BRASIL. *Lei N. 9.394 de 20 de dezembro de 1996*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 22 mar. 2009.

CURY, C. R. J. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. *RBP AE*. Goiânia, v.22, n.1, jan./jun. 2006, p. 41-67.

DE OLHOS NOS PLANOS. Disponível em: <http://www.deolhonoplanos.org.br/mec-extingue-sase/>. Acesso em: 8 mar. 2019.

DEMO, P. *Participação é conquista: noções de política social participativa*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, M. G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GOHN, M. G. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 04 abr. 2018.

LIMA, A. B. Conselho de educação e controle social: a necessidade de movimentos sociais. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 32., 2009, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPED, 2009a. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt03-5615-int.pdf>. Acesso em: 05 mar. 2019.

LUNA, S. V. *Planejamento de pesquisa: uma introdução*. São Paulo: Educ, 1997.

MATO GROSSO. Secretaria de estado do meio ambiente. Mapa dos biomas. Disponível em: http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=170&Itemid=107. Acesso em: 09 set. 2018.

MATOS, D. F. *Os conselhos municipais de políticas setoriais no contexto do federalismo brasileiro sob a perspectiva da pesquisa de informações básicas municipais*. 2007. 133 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas) — Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://docplayer.com.br/68557316-Os-conselhos-municipais-de-politicas->

[setoriais-no-contexto-do-federalismo-brasileiro-sob-a-perspectiva-da-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html](#) Acesso em: 13 nov. 2018.

MONTES CLAROS. *Ata de reunião do conselho municipal de educação de Montes Claros, 22 de novembro de 2017*. Montes Claros: [s.n.], 2017.

MONTES CLAROS. *Ata de reunião do conselho municipal de educação de Montes Claros, 21 de fevereiro de 2018*. Montes Claros: [s.n.], 2018.

MONTES CLAROS. *Ata de reunião do conselho municipal de educação de Montes Claros, 26 de outubro de 2017*. Montes Claros: [s.n.], 2017.

MONTES CLAROS. *Ata de reunião do conselho municipal de educação de Montes Claros, 22 de setembro de 2017*. Montes Claros: [s.n.], 2017.

MONTES CLAROS. Conselho Municipal de Educação. *Lei no 3.809, de 05 de outubro de 2007*. Regimento interno. 17 dez. 2007. Disponível em: http://www.educamoc.com.br/admin_blogs/assets/uploads/21f513025863184f997a8e13a27af5ce.pdf. Acesso em: 03 mar. 2018.

NEZ, E. *Em busca da consolidação da pesquisa e da pós-graduação numa universidade estadual: a construção de redes de pesquisa*. Tese de Doutorado em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2014. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/94742>. Acesso em: 12 jun. 2017.

NEZ, E.; BORGES, D. G. P. O.; LEMES, M. F. S. *Conselho municipal de educação (CME) de Barra do Garças/MT: história e legislação*. Seminário de educação 2018 (SEMIEDU). Universidade Federal de Mato Grosso. Cuiabá, 2018. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/1319>. Acesso em: 10 abr. 2019.

NEZ, E.; SIEBIGER, R. H.; RODRIGUES, C. G. Os conselhos municipais de educação (CME) em Mato Grosso. LIMA, A. B. de (org.). *CMEs no Brasil: qualidade social e política da educação*. Campinas: Alínea, 2017.

OBSERVATÓRIO do PNE. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

PEREIRA, S. M.; OLIVEIRA, O. S. Constituição e funcionamento do conselho municipal de educação frente ao processo de democratização da gestão: um estudo dos municípios de Santa Maria e Santa Rosa/RS. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, jul./set. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n72/a10v19n72.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2018.

PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA O DECÊNIO 2011-2020. Disponível em: http://www.uncme.com.br/upload/galeria/825/pne_projeto_lei1.pdf. Acesso em: 19 jun. 2014.

PRADO, J. C.; ALMEIDA, C.B.; PARRELA, R. C. O controle social nas ações do conselho municipal de educação de Montes Claros a partir da perspectiva dos conselheiros. *Diálogo educacional*. Curitiba, v.18, n. 57, p.369-389, abr./2018. Disponível em <http://dx.doi.org/10.7213/1981-416X.18.057.DS04>. Acesso em: 14 mar. 2019.

PRO-CONSELHO/TO. *Criação de conselho e sistema*. 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro_cons/cme-to.pdf. Acesso em: 22 set. 2018.

QUEIROZ, B. L. *Diferenciais de salários nas microrregiões mineiras*. Belo Horizonte. 2001. 191 f. Dissertação (Mestrado em Demografia) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade

Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001. Disponível em:

<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiaregional/23.pdf>, Acesso em: 23 fev. 2018.

SILVA, M. R. A.; ALMEIDA, C. B.; LIMA, A. B. Conselhos municipais de educação: um estudo à luz das ideias marxistas. In: III Seminário Internacional Desafios do Trabalho e Educação no Século XXI: Os 100 anos da Revolução Russa; 2017, Uberlândia. *Anais...*Uberlândia, 2017. Artigos, p. 876- 883. Disponível em:

https://docs.wixstatic.com/ugd/0d873b_9bf256db2b594a9988bc7364231c6ddf.pdf. Acesso em: 22 mar. 2018.

TEIXEIRA, A. *Educação não é privilégio*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

UNIÃO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (UNCME). Disponível em:

<http://www.uncme.com.br/?pag=11&men=379>. Acesso em: 23 mar. 2017.

*Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Docente da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), *Campus* Universitário do Araguaia (CUA). É líder do Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU/Unemat/UFMT). E-mail: e.denez@yahoo.com.br.

**Mestre em Educação pela Universidade São Marcos (USM- SP). Pedagoga e Especialista em Docência do Ensino Superior pela Universidade Estadual de Montes Claros (UNIMONTES). Docente da Universidade Estadual de Montes Claros, Departamento de Métodos e Técnicas Educacionais, no Centro de Ciências Humanas (CCH). Doutoranda da Universidade Federal de Uberlândia – (UFU) e bolsista da FAPEMIG. E-mail: cecidab@gmail.com.

***Mestranda em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Pedagoga e Especialista em Mídias, Linguagens e Tecnologias e Bolsista CAPES. E-mail: mararubia470@hotmail.com.

Recebido em 10/06/2019

Aprovado em 10/07/2019