UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA – UESB
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PPG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGEd
MESTRADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

TIAGO MELO DE OLIVEIRA

DESAFIOS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE ITAPETINGA – BAHIA

Vitória da Conquista – Bahia
2022

TIAGO MELO DE OLIVEIRA

DESAFIOS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE ITAPETINGA – BAHIA

Dissertação de Mestrado Acadêmico apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia PPGEd/UESB, *Campus* Vitória da Conquista-Bahia, para avaliação da Banca de Defesa e como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Política Pública Educacional

Orientadora: Profa. Dra. Ennia Débora Passos Braga Pires

Vitória da Conquista – BA

2022

O52d

Oliveira, Tiago Melo de.
Desafios do Conselho Municipal de Educação para efetivação da gestão democrática no município de Itapetinga - Ba. / Tiago Melo de Oliveira, 2022.
133f.
Orientador (a): Drª. Ennia Débora Passos Braga Pires.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGED, Vitória da Conquista, 2022.
Inclui referências. 125 – 130.
1. Gestão democrática - Educação. 2. CME - Participação - Autonomia - Controle social. 3. Política Educacional. I. Pires, Ennia Débora Passos Braga. II. Programa de Pós- Graduação em Educação – PPGED. II I.T.

CDD 371.20981

Catalogação na fonte: Juliana Teixeira de Assunção – CRB 5/1890
UESB – Campus Vitória da Conquista - BA

TIAGO MELO DE OLIVEIRA

DESAFIOS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA EFETIVAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE ITAPETINGA – BAHIA

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Educação *Stricto sensu*, em nível de Mestrado Acadêmico em Educação pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – PPGEd/UESB, C*ampus* Vitória da Conquista-Bahia, como requisito para obtenção do Título de **Mestre em Educação,** tendo como orientadora a Profa. Dra. Ennia Débora Passos Braga Pires, Linha de Pesquisa: Política Pública Educacional.

Data da aprovação: 17/08/2022

BANCA EXAMINADORA

_____

Profa. Dra. Ennia Débora Passos Braga Pires
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – PPGEd/UESB
(Orientadora)

_____

Prof. Dr. Cláudio Pinto Nunes
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – PPGEd/UESB
(Avaliador Interno)

_____

Profa. Dra. Carla Liane Nascimento dos Santos
Universidade do Estado da Bahia – UNEB
(Avaliadora Externa)

AGRADECIMENTOS

À minha família.
À Ariomar e Edna (*in memoriam*).
Às minhas irmãs Tatiane e Tamires.

Aos meus amigos,
que estiverem presentes,
que foram presentes,
que chegaram presentes,
que se foram presentes,
que acreditaram em mim quando nem eu acreditei.

Aos professores,
pelo conhecimento compartilhado,
pelo cuidado,
pelo estímulo.

À minha orientadora,
pelo apoio,
pelo incentivo,
pela compreensão.

Agora é o tempo da felicidade.
Cada novo dia é um milagre de graça,
uma taça de prazer que deve ser bebida até o fim,
sem deixar para amanhã.
"Tempus Fugit"!
Portanto, carpe diem -
colha o que se inicia como quem colhe uma flor
que nunca mais se repetirá.

Rubem Alves, 1992.

OLIVEIRA, Tiago Melo de. **Desafios do Conselho Municipal de Educação para efetivação da gestão democrática no Município de Itapetinga-Bahia**, 2022, 133 fs. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, *Campus* Vitória da Conquista – Bahia, 2022.

RESUMO

O presente trabalho está embasado nos princípios da gestão democrática da educação, cujo objetivo central foi analisar os desafios do Conselho Municipal de Educação para efetivação da gestão democrática na perspectiva da participação, da autonomia e do controle social no Município de Itapetinga – Bahia. Como ponto de partida, buscou-se conhecer, por meio dos documentos existentes/oficiais a regulamentação, a dinâmica de funcionamento e as funções do Conselho Municipal de Educação (CME) no Município, além de analisar, em face dos acervos documentais produzidos pelo conselho (atas e relatórios), a forma de atuação do Conselho Municipal de Educação do Município de Itapetinga – BA, considerando aspectos relacionados à participação, à autonomia e ao controle social. Assim, descreve as informações coletadas nos acervos documentais do CME, os desafios e a forma de atuação junto à sociedade civil organizada, bem como as características específicas de um órgão de caráter representativo pertencente ao Sistema Municipal de Ensino. Para esse caminho, buscou-se aproximação com o Materialismo Histórico-Dialético, optando-se como orientação teórico-metodológica, tendo sido adotada a pesquisa de natureza bibliográfica e documental como estratégias de investigação. Os dados coletados foram analisados por meio da utilização da técnica de análise de conteúdo de Bardin (2007), por intermédio da qual foi possível evidenciar que embora o CME – como órgão representativo – encontre desafios na forma de atuação dentro do Sistema Municipal de Ensino e nos aspectos ligados à participação, à autonomia e ao controle social, tem sido persistente em sua dinâmica de trabalho fiscalizar, cobrar, mobilizar e consultar órgãos superiores no sentido de encontrar alternativas viáveis para a efetivação da gestão democrática, tanto no espaço educacional como na sociedade de modo geral.

Palavras-chave: autonomia; controle social; gestão democrática; participação.

OLIVEIRA, Tiago Melo de. **Challenges of the Municipal Council of Education for the implementation of democratic management in the Municipality of Itapetinga-Bahia**, 2022, 133 fs. Dissertation (Academic Master's Degree in Education) – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Campus Vitória da Conquista - Bahia, 2022.

ABSTRACT

The present study is based on the principles of democratic management of education, whose main goal was to analyze the challenges of the Municipal Council of Education for the realization of democratic management in the perspective of participation, autonomy and social control in the Municipality of Itapetinga - Bahia. As a starting point, we sought to know, through existing/official documents, the regulation, the dynamics of functioning and the functions of the Municipal Council of Education (CME) in the Municipality, in addition to analyzing, in the face of the documentary collections produced by the council (minutes and reports), the way in which the Municipal Council of Education of the Municipality of Itapetinga – BA works, considering aspects related to participation, autonomy and social control. Thus, it describes the information collected in the documentary collections of the CME (Municipal Council of Education,) the challenges and the way of acting with the organized civil society, as well as the specific characteristics of a representative body belonging to the Municipal Education System. For this path, an approximation with Historical-Dialectical Materialism was sought, opting as a theoretical-methodological orientation, having adopted bibliographic and documentary research as investigation strategies. The collected data were analyzed through the use of Bardin's (2007) content analysis technique, through which it was possible to show that although the CME – as a representative body – finds challenges in the way of acting within the Municipal Education and in aspects related to participation, autonomy and social control, it has been persistent in its work dynamics to inspect, charge, mobilize and consult higher bodies in order to find viable alternatives for the effectiveness of democratic management, both in the educational space and in society. In general.

Keywords: autonomy; social control; Democratic management; participation.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIAÇÕES

AC	Análise de Conteúdo
AEE	Atendimento Educacional Especializado
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CACS	Conselho de Controle Social e Acompanhamento
CAE	Conselho da Alimentação Escolar
CAEE	Centro de Atendimento Educacional Especializado
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal e de Nível Superior
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CMAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CSE	Conselho Superior de Ensino
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FME	Fórum Municipal de Educação
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério
FUNDEF	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IAT	Instituto Anísio Teixeira
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES	Instituições de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MEC	Ministério da Educação
MHD	Materialismo Histórico-Dialético
MP	Ministério Público

PAR	Plano de Ações Articuladas
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PEE	Plano Estadual de Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
RCSMEI	Referencial Curricular do Sistema Municipal de Ensino de Itapetinga
RI	Regimento Interno
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SME	Secretaria Municipal de Educação
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TIC	Tecnologias e Informação e Comunicação
UERJ	Universidade Estadual do rio de Janeiro
UERN	Universidade Estadual do Rio Grande do Norte
UESC	Universidade Estadual de Santa Cruz
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UFG	Universidade Federal do Goiás
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNEB	Universidade do Estado da Bahia
UNESP	Universidade Estadual Paulista

UNICAMP Universidade Estadual de Campinas

UNISINOS Universidade do Vale do Rio dos Sinos

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de produções encontradas por descritor no Banco de Dados da BDTD/IBICT 33
Tabela 2 – Quantitativo de Teses e Dissertações encontradas na BDTD/IBICT por ano (2005 a 2019) 34
Tabela 3 – Dissertações e Teses encontradas na CAPES por ano (2005 a 2017) 35
Tabela 4 – Dissertações e Teses encontradas na CAPES, no período de 2013 a 2017 36
Tabela 5 – Produções de Dissertações e Teses por Instituições de Ensino Superior (IES) 39
Tabela 6 – Agrupamento dos trabalhos por área temática 40
Tabela 7 – Levantamento de documentos para análise 68
Tabela 8 – Quantidade de reuniões realizadas por ano pelo CME 110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Trabalhos selecionados de cada região para análise qualitativa 41
Quadro 2 – Categorias identificadas e assuntos abordados 70
Quadro 3 – Temas recorrentes abordados nas reuniões do CME 103
Quadro 4 – Assuntos abordados pelo CME no período de pandemia.....114

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Produções de Dissertações e Teses encontradas nas Plataformas da CAPES e BDTD por ano de publicação 37
Gráfico 2 – Percentual de teses e dissertações produzidas 37
Gráfico 3 – Dissertações e teses produzidas por região 38
Gráfico 4 – Percentual de IES por dependência administrativa 39
Gráfico 5 – Segmentos codificados (todos os documentos) 72
Gráfico 6 – Percentual de reuniões do CME realizadas por ano 111

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da cidade de Itapetinga – BA 25
Figura 2 – Nuvem de códigos/categorias 69
Figura 3 – Nuvem de palavras de uso mais recorrente na categoria Normatização 73
Figura 4 – Nuvem de palavras de uso recorrente na categoria Fiscalização 74
Figura 5 – Nuvem de palavras de uso recorrente na categoria Autonomia 75
Figura 6 – Nuvem de palavras de uso recorrente na categoria Formação 76
Figura 7 – Nuvem de palavras de uso recorrente na categoria Acompanhamento 77
Figura 8 – Nuvem de palavras de uso recorrente na Categoria Atuação e Funcionamento 78
Figura 9 – Nuvem de palavras de uso recorrente na categoria Participação 78
Figura 10 – Fluxograma de Categorias 79
Figura 11 – Nuvem de palavras da categoria Participação, após incorporação da categoria Acompanhamento 86
Figura 12 – Nuvem de palavras da Categoria Autonomia, após incorporação das categorias Normatização, Fiscalização, Atuação/Funcionamento e Formação 95
Figura 13 – Nuvem de palavras de uso recorrente na categoria Controle Social 102
Figura 14 – Nuvem de palavras com a junção das categorias, Participação e Autonomia para compor a categoria Controle Social 103
Figura 15 – Nuvem de palavras de uso recorrente na Pandemia 113

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 17
1 ABORDAGEM METODOLÓGICA 22
1.1 Tipo de estudo e método 22
1.2 *Lócus* da pesquisa 24
1.3 Estratégias de pesquisa e coleta de dados 25
1.4 Tratamento e análise dos dados 27
2 O "ESTADO DO CONHECIMENTO" SOBRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO 32
2.1 Procedimentos da coleta das produções científicas 32
2.2 Sistematização dos dados encontrados 33
2.3 Análise dos dados levantados nos bancos de dissertações e teses 37
2.4 Síntese teórico-metodológica das pesquisas encontradas 41
2.5 Algumas considerações 49
3 REVISÃO DE LITERATURA 51
3.1 A Política educacional e o papel do Estado a partir de 1990 51
3.2 História dos conselhos de educação no Brasil 55
3.3 Gestão democrática da educação 58
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS 64
4.1 Histórico e funcionamento do CME de Itapetinga 64
4.2 Seleção e análise dos documentos levantados no CME 68
4.3 O CME e a Participação 79
4.4 O CME e a Autonomia 93
4.5 O CME e o Controle Social 98
4.6 O CME e a Pandemia provocada pelo Novo Coronavírus (COVID-19) 106
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 120
REFERÊNCIAS 125
APÊNDICE 1 – Lista de documentos analisados 131
ANEXO 1 – Autorização para coleta de dados 133

INTRODUÇÃO

O Conselho Municipal de Educação (CME) é considerado um órgão de caráter deliberativo, normativo, propositivo, consultivo e fiscalizador no âmbito do Sistema Municipal de Ensino. Suas funções estão definidas nos ordenamentos das leis municipais que lhe conferem, também, o caráter da sua organização, estrutura e funcionamento.

Implementados após a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) 9.394/1996 e respaldados legalmente pela Constituição Federal de 1998, os Conselhos Municipais de Educação possuem papel fundamental no acompanhamento da execução das políticas públicas educacionais. Também têm compromisso na defesa do direito à educação pública de qualidade social e para todos, visto que é um dos mecanismos de garantia da gestão democrática.

Como um órgão de controle social que fomenta a perspectiva da autonomia nos espaços escolares, os Conselhos Municipais de Educação são ambientes de participação da sociedade civil, pois possuem, em sua composição, representações de segmentos educacionais que objetivam promover o debate, o diálogo, a realização e o acompanhamento das políticas públicas municipais.

Nesse contexto e no intuito de balizar essas políticas educacionais, o Plano Nacional de Educação (PNE) Lei nº 13.005/2014 e os respectivos Planos Estaduais de Educação (PEEs) e Planos Municipais de Educação (PMEs) evidenciam os conselhos de educação como órgãos com papel relevante no acompanhamento desses planos. Além de atuarem no âmbito do município, monitoram o cumprimento das metas específicas, no que se refere à educação infantil, ensino fundamental e à gestão democrática-participativa, como parte das ações pertinentes à sua área de competência.

Nessa tangente, remete-se ao cenário nacional que se tornou mais desafiador a partir de 2016 com a mudança na política e na gestão nacional, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, dadas as implicações diretas no monitoramento e na avaliação dos planos de educação. A Emenda Constitucional (EC) nº 95, que estabelece o teto de gastos com recursos públicos, congelou o aumento dos investimentos com a educação, dentre outros setores durante 20 (vinte) anos. Consequentemente, houve a extinção da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), principal órgão responsável por prestar assistência técnica e dar apoio às redes municipais no processo de monitoramento e avaliação dos planos de educação. Além disso, o corte de 50% dos recursos do pré-sal destinados à educação e à saúde, bem como

a extinção de órgãos de participação social, conforme o Decreto Federal nº 9.759/2019, são exemplos de medidas que tornam a conjuntura educacional mais desafiadora.

Diante de tais decisões citadas anteriormente, seus desdobramentos tendem a impactar diretamente nos setores e órgãos de controle social, comprometendo a autonomia e a participação da sociedade, pois estes, no caminho inverso, precisam, mais do que nunca, ser fortalecidos para garantia de uma gestão democrática mediante a descentralização de decisões, participação nos planos e planejamentos, monitoramento, avaliação, debate e fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

No âmbito municipal, observa-se que os conselhos possuem desafios na sua atuação, principalmente devido às políticas de governo, que podem respeitar a atuação desses órgãos, seja como parceiros, ou mesmo, apenas, tratá-los como oposição à gestão, uma vez que são órgãos fiscalizadores, consultivos, propositivos, deliberativos, normativos e mobilizadores, que primam pelo cumprimento das leis/decretos ou resoluções. Por outro lado, percebe-se, ainda, certa imaturidade da sociedade no processo de participação e no exercício da democracia.

Diante disso, principiam as inquietações que incitaram a propositura desta investigação, os quais emergem da minha trajetória profissional, enquanto professor da educação básica, na rede pública municipal de Itapetinga – BA, na qual ingressei por meio de concurso público, no ano de 2009. Desde então, atuando na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, percebi, durante a prática docente, os desafios impostos no contexto educacional (salas cheias, ausência de recursos didáticos e pedagógicos, estrutura física inadequada, questões sociais e familiares), entre outros fatores condicionantes e determinantes.

Naquele momento, meu conhecimento sobre política educacional era limitado ao que foi discutido e estudado durante a graduação em pedagogia. A oportunidade de vivenciar outros espaços e exercer outras funções na carreira educacional, como a coordenação pedagógica, permitiu-me ter uma visão mais ampla do contexto escolar. Portanto, a experiência com a gestão escolar ofereceu outra perspectiva sobre a educação, no sentindo de gerir pessoas, recursos, planejar metas e ações em conjunto com a equipe pedagógica, além do acompanhamento de todo o funcionamento da unidade escolar.

A participação como membro do CME, em meu primeiro mandato como vice-presidente, desde julho de 2015 até junho de 2017, possibilitou o conhecimento da rede pública de ensino. Foi possível visitar as unidades escolares e, com isso, poder conversar com professores, alunos e funcionários das escolas. Desse modo, perceber as políticas públicas educacionais no município, identificar avanços, fragilidades, bem como a necessidade de fortalecimento da rede.

Destarte, a experiência recente como presidente do Conselho Municipal de Educação, de julho de 2018 a dezembro de 2020, evidenciou os desafios enfrentados pelo órgão, vivenciados no exercício da presidência. Isso despertou inquietações diante da minha atuação neste órgão colegiado e seus desdobramentos no acompanhamento das políticas públicas educacionais no município, em face da legislação e das metas do Plano Municipal de Educação (PME) do Município, disposto na Lei Municipal de nº 1.275/2015.

Diante dos conflitos encontrados no exercício da função de conselheiro e, recentemente, de Presidente, surge, assim, a necessidade de pesquisar os desafios do Conselho Municipal de Educação do município de Itapetinga – BA para efetivação da gestão democrática perante os mecanismos da participação, da autonomia e do controle social. As funções previstas para os conselhos municipais se configuram em possibilidades de exercício da democracia que podem concorrer para o processo decisório de um colegiado representativo da sociedade.

Sendo assim, se no exercício dessas funções, os Conselhos Municipais fomentarem a participação de diferentes segmentos da sociedade nas discussões, nos direcionamentos e nos acompanhamentos das ações e das políticas educacionais, no âmbito do município, poderiam, dessa forma, contribuir para consolidação de uma gestão democrática da educação e avançar qualitativamente os serviços públicos educacionais. Como espaço legítimo de exercício da gestão democrática e participativa, a atuação do CME deve estar pautada na garantia do direito constitucional à educação e, por isso, torna-se um espaço de disputas e de poder.

O Plano Municipal de Educação de Itapetinga – BA, em sua Meta 19, discorre sobre a efetivação da gestão democrática da educação no Sistema Municipal de Ensino, estipulando metas as quais são objeto de monitoramento do Conselho Municipal de Educação, quando se refere ao seu cumprimento. Em termos legais, o CME além de ser um espaço de corporeificação dos princípios da gestão democrática, pela sua composição, natureza e funções estabelecidas, pode ser um importante instrumento para sua efetivação da qualidade dos órgãos do sistema de ensino.

Partindo do princípio da compreensão da realidade, razão pela qual nos empenhamos nessa pesquisa investigativa, é que formulamos nossa proposta de trabalho, na busca de desvendar quais os desafios do Conselho Municipal de Educação para efetivação da gestão democrática perante os mecanismos da participação, da autonomia e do controle social? Como recorte deste estudo, delimitamos apenas o Conselho Municipal de Educação (CME) como órgão pertencente ao Sistema de Ensino no Município de Itapetinga, localizada no Território de Identidade Médio Sudoeste na Bahia.

O objetivo geral desta pesquisa investigativa procurou analisar os desafios do Conselho Municipal de Educação para efetivação da gestão democrática na perspectiva da participação, da autonomia e do controle social no Município de Itapetinga – Bahia. Daí, traçamos alguns objetivos específicos para um melhor aprofundamento do objeto do trabalho, para tanto, foi necessário:

- Conhecer, por meio dos documentos existentes/oficiais a regulamentação, a dinâmica de funcionamento e as funções do Conselho Municipal de Educação (CME) no Município;

- Analisar, em face dos acervos documentais produzidos pelo conselho (atas e relatórios), a forma de atuação do Conselho Municipal de Educação do Município de Itapetinga – BA, considerando aspectos relacionados à participação, autonomia e controle social.

Para realização desta pesquisa, buscamos uma aproximação com o Materialismo Histórico-Dialético, que além de ser uma opção de orientação teórica-metodológica, segundo Eça (2022, p. 28), significa sobretudo, uma mudança fundamental na interpretação dos fenômenos sociais, ou seja, "um ato revolucionário e transformador". Tem como estratégias de pesquisa, a utilização dos acervos documentais e a pesquisa bibliográfica, pautadas nas ideias de diferentes autores clássicos e contemporâneos.

Os dados coletados foram analisados por meio da Técnica de Análise de Conteúdo, sustentados nos pressupostos teóricos de Bardin (2007), mediante a adoção de procedimentos e técnicas inerentes à metodologia. O *lócus* da pesquisa foi o Conselho Municipal de Educação do Município de Itapetinga – Bahia, onde coletamos dados e informações referentes à atuação do respectivo órgão entre os anos de 2017 a 2021, por compreender que este é um período com dispositivos mais recentes e atualizados.

Por intermédio do levantamento realizado pela revisão do tipo "estado do conhecimento", obtivemos acesso à leitura e aos estudos de diversas publicações sobre os CMEs, de modo que foram identificadas proximidades, aderências e distanciamentos dessas produções com o objeto de estudo proposto nessa investigação. Tal estudo compõe uma seção deste trabalho científico, pois os resultados obtidos fornecem dados importantíssimos para a reflexão e contribuições para esta pesquisa.

Com o advento da pandemia provocada pelo Novo Coronavírus (covid-19) ou SARS-CoV II[1], a partir do ano 2020, os Conselhos de Educação assumem papel protagonista na garantia do direito à educação, dado seu caráter normativo, propositivo e mobilizador. Não apenas primando pelo cumprimento da LDBEN, mas também na luta pelo direito à vida, na

[1] A Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global (BRASIL, 2021).

busca de alternativas e soluções viáveis para mitigar os impactos da suspensão das aulas presenciais, então provocadas pela situação pandêmica.

Desta forma, os conselhos de educação devem estar envolvidos em uma ação planejada e reflexiva sobre o atual contexto educacional brasileiro, a realidade escolar e todos os impactos na vida de professores, alunos e de toda a comunidade. Este tem sido o momento de exercitar a democracia no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, promover o diálogo com a Secretaria Municipal de Educação e toda a comunidade escolar. Neste sentido, tornou-se ainda mais intrigante e desafiador pesquisar e discutir sobre o CME, abordando o seu papel no contexto de pandemia vivenciado pelo mundo e que se estende até os dias atuais.

A presente dissertação de mestrado está dividida em 6 seções. A primeira seção está configurada como introdução, em que apresentamos o tema, nossas motivações, os objetivos da pesquisa e apontamos brevemente a abordagem metodológica do trabalho de pesquisa.

Na segunda seção, encontra-se a abordagem metodológica adotada não somente como um rumo ou caminho, mas para a realização de uma pesquisa sob rigor e com os procedimentos e técnicas utilizadas com critérios no *lócus* da pesquisa com uma análise e tratamento de dados.

Apresentamos na terceira seção uma revisão de estudo do tipo “estado do conhecimento”, ou seja, uma pesquisa realizada com o objeto de estudar o Conselho Municipal de Educação, a gestão democrática e a participação, mediante o levantamento de teses e dissertações relacionadas à temática, com análise dos achados das pesquisas selecionadas.

Para a quarta seção, realizamos uma discussão teórica sobre as reformas educacionais ocorridas no Brasil, na década de 1990, com a apresentação da história dos CMEs, no Brasil, e realizamos algumas discussões sobre a gestão democrática e participação, como subsídios para a realização da pesquisa.

A análise e discussão dos dados da pesquisa são apresentados na quinta seção deste trabalho, tendo sido utilizada a técnica de Análise de Conteúdo para o tratamento dos dados que auxiliou nas reflexões acerca dos documentos levantados no CME do Município de Itapetinga.

Na última seção, encontram-se as Considerações Finais desta pesquisa, em que apresentamos as conclusões do estudo, além dos apontamentos e reflexões sobre os resultados do trabalho.

1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

A presente pesquisa foi desenvolvida com base nos pressupostos metodológicos do Materialismo Histórico-Dialético (MHD), mediante aproximações com o método de pesquisa e considerando a importância dele para a realização de investigações no campo das políticas educacionais e do conhecimento da realidade concreta. Como bem aponta Eça (2020, p. 27), torna-se relevante evidenciar um método para as pesquisas em ciências humanas e sociais, principalmente no campo da educação, "partindo da necessidade de compreensão e explicação dos acontecimentos, fenômenos e objetos investigados", assim como a maneira que apresentam, de fato, na prática e na sociedade.

Como estratégias de pesquisa, adotou-se a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, pelo reconhecimento de acervos, arquivos e registros importantes do órgão, além de revisão na literatura com base em autores clássicos e contemporâneos, o que nos possibilitou realizar a análise e tratamento dos dados, com base na Técnica de Análise de Conteúdo (AC), segundo Bardin (2007), utilizando-se das técnicas da AC para atingir os objetivos da pesquisa.

1.1 Tipo de estudo e método

Na constituição do social, o método está vinculado a uma concepção de realidade, de mundo e de vida em sua totalidade (SOUSA, 2014, p. 313). O autor destaca que diante disso e da complexidade intrínseca ao conhecimento, não existe apenas a aplicação de um método, uma vez que ele se apresenta como mediador do processo de apreender o movimento do real e a transformação dos fenômenos. Neste sentido,

> [...] o método configura-se como a condição epistemológica que permite ao pesquisador produzir conhecimentos que dizem respeito à essência do fenômeno estudado, de forma sistemática e rigorosa como um "ato vivo, concreto, que se revela nas nossas ações, na nossa organização do trabalho investigativo" (GATTI, 2007 *apud* SOUSA, 2014, p. 313, grifos do autor).

O método é, portanto, o caminho e o instrumento utilizado para fazer ciência. Sob essa ótica, a utilização de um método confere o rigor científico da pesquisa adotado para o alcance dos objetivos estabelecidos. Nessa perspectiva, este estudo buscou uma aproximação com o método do Materialismo Histórico-Dialético que, conforme Rodríguez (2014), se apresenta como um referencial propício para nos aproximar mais do conhecimento e explicar a realidade,

a vida e a natureza, porque nos permite analisar e compreender as estrondosas e rápidas mudanças da economia, da política e da sociedade. A autora destaca que

> [...] o método do materialismo histórico-dialético contribui para o processo de construção do conhecimento científico e social porque corresponde a uma atividade humana constante, na medida em que avança em prol de novos conhecimentos, permitindo uma maior aproximação do real, com base no conhecimento social, historicamente produzido (RODRIGUEZ, 2014, p. 133).

Deste modo, partindo dos dados empíricos que se apresentam de forma global, o pesquisador deve realizar uma desagregação dos dados e estabelecer diferentes relações, objetivando verificar as múltiplas determinações que se estabelecem entre os dados singulares com o universal. Segundo Rodríguez (2014, p. 147), o conhecimento do objeto só é possível quando se consideram as diversas relações que implicam múltiplas determinações, evidenciadas mediante a análise da síntese metodológica.

Conforme aduz Moraes (2014, p. 95), ao comparar o método dialético idealista (que percorre do abstrato para o concreto, do pensamento ao concreto) com o materialismo dialético, afirma-se que

> [...] para o materialismo dialético, ao contrário, é necessário iniciar o processo de conhecimento da realidade pelo concreto, apreendendo as categorias mais simples e concretas – como o trabalho – para perceber as representações que são estabelecidas sobre esse mundo, suas ideologias, falsas representações, conflitos e contradições (MORAES, 2014, p. 95).

Neste sentido, a busca pela aproximação com o MHD se tornou necessária, uma vez que não seria possível analisar o objeto de estudo de forma isolada, desconsiderando categorias como a historicidade, a contextualização, as mediações, os conflitos e as contradições que permeiam a complexidade de nosso objeto de estudo, o Conselho Municipal de Educação de Itapetinga – BA.

No campo da política e da gestão da educação, a definição do método exige identificar, dentre outros, os pressupostos ideológicos, as contradições e os interesses antagônicos implícitos aos discursos que lhes dão origem (SOUSA, 2014, p. 314). Desta forma, compreende-se que ao seguir os passos/caminhos do MHD, foi possível o desenvolvimento da pesquisa focando nos objetivos propostos, indo à essência do objeto estudado.

A escolha do método justificou-se por ser bastante utilizado no campo de pesquisa das políticas educacionais, aqui proposto como caminho para analisar os desafios do Conselho Municipal de Educação para efetivação da gestão democrática na perspectiva da participação, da autonomia e do controle social no Município de Itapetinga – Bahia.

Assim, os momentos da pesquisa na abordagem do Materialismo Histórico-Dialético são apontados por Rodríguez (2014, p. 148) em três e se relacionam de forma sistemática e dialética:

> i) A pesquisa inicia-se a partir de uma exaustiva análise crítica do que foi produzido a respeito do objeto estudado, com base na própria experiência do pesquisador como sujeito histórico e social; ii) Em um segundo momento, o investigador entra em contato com o objeto e suas relações com o meio no qual está inserido, isto é, múltiplas determinações de índole social, política e econômica; iii) O terceiro aspecto [...] transcende o nível conceitual e processual, dado que a investigação científica não só visa à construção do conhecimento, já que o objetivo final é a transformação da realidade.

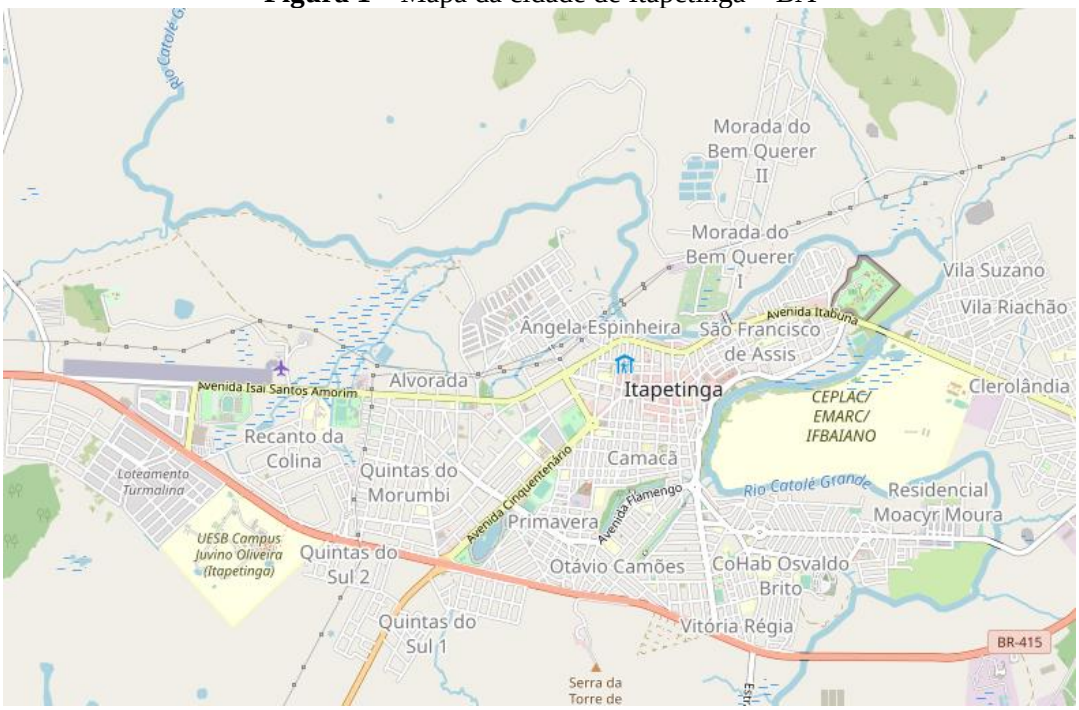
Neste sentindo, seguindo os passos do MHD, foi realizado, inicialmente, um estudo do tipo "estado do conhecimento", que buscou identificar o que já foi produzido sobre o objeto de estudo proposto nesta pesquisa, assim como um aprofundamento teórico sobre o tema para fundamentação mais consistente e identificação das categorias de conteúdo[2] de nosso objeto de estudo. Este estudo será apresentado na seção III deste trabalho.

1.2 *Lócus* da pesquisa

A pesquisa foi realizada no Município de Itapetinga, que fica localizado no Território de Identidade Médio Sudoeste da Bahia, com população estimada de 77.408 mil habitantes, segundo projeção do IGBE Cidades, em 2021. A base econômica da cidade é relativamente mista, sendo distribuída entre a pecuária bovina, o setor industrial e o setor de serviços (comércio e turismo).

[2] As categorias "exprimem [...] formas de modo de ser, determinações de existência, frequentemente aspectos isolados de [uma] sociedade determinada" (MARX *apud* NETO, 2011, p. 46). Ou seja, elas são objetivas, reais (pertencem à ordem do ser – são categorias ontológicas); mediante procedimentos intelectivos (basicamente, mediante a abstração), o pesquisador as reproduz teoricamente (e, assim, também pertencem à ordem do pensamento – são categorias reflexivas) (NETTO, 2011, p. 46).

Figura 1 – Mapa da cidade de Itapetinga – BA



Fonte: OpenStreetMap (2022).

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é de 4,7, no exercício de 2019, para o ensino fundamental anos iniciais (rede pública) e de 3,4 para o ensino fundamental anos finais, sendo que o município tem uma taxa de escolarização de 6 a 14 anos de 96,8%, conforme Censo Escolar de 2010.

Quanto ao ensino superior, o município conta com o *campus* da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), distribuído em seus departamentos, com 7 cursos de graduação, entre bacharelado e licenciaturas, além de programas de pós-graduação *stricto sensu* ao nível de mestrado e doutorado.

O município também conta com Instituições de Ensino Superior (IES) voltadas para o Ensino à Distância (EAD) como a Universidade Norte do Paraná (UNOPAR), Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e o Centro Universitário de Maringá (UniCesumar).

O *lócus* da pesquisa foi o Conselho Municipal de Educação de Itapetinga – BA, onde foram levantados os documentos (atas e relatórios) para o desenvolvimento da pesquisa.

Como recorte temporal, a pesquisa fez análise de documentos do acervo do CME produzidos entre os anos de 2017 a 2021.

1.3 Estratégias de pesquisa e coleta de dados

Inicialmente, foi realizada a pesquisa bibliográfica, que teve como objetivo conhecer os autores que discutem o Conselho Municipal de Educação e a gestão democrática, foco deste trabalho. Consideramos imprescindível saber as nuances do objeto de estudo, para tanto, foi necessário ler os autores que pesquisam e escrevem sobre a temática, discutem o tema e fornecem subsídios para o desenvolvimento desta pesquisa.

Em seguida, foi realizado um estudo tipo "estado do conhecimento" que teve como objetivo realizar o levantamento das produções acerca do Conselho Municipal de Educação, gestão democrática e participação. Numa análise dos achados nas plataformas digitais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) coordenada pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) foi possível visualizar o que já foi pesquisado sobre a temática, as discussões, os eixos recorrentes e os autores utilizados para discussão e análise dos trabalhos, o que agregou contribuições para a presente pesquisa. A seção seguinte desta dissertação apresenta este estudo bibliográfico.

Além disso, foi realizada pesquisa e seleção de documentos para análise documental. Para isso, foram escolhidos documentos legais que regulamentam o funcionamento e as funções do CME, o PME, lei de criação e documentos produzidos pelo próprio Conselho, tais como atas e relatórios de atividades. Após a seleção dos documentos, foi realizada a análise documental, definida por Bardin (2007, p. 45) como "uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referenciação".

Segundo Seramim e Walter (2017, p. 247), "uma das formas de executar a análise de conteúdo é por meio de documentos, e esse tipo de análise tem o objetivo de dar forma conveniente e representar de outro modo a informação, com procedimentos de transformação". Os autores destacam que a "análise documental faz-se, principalmente, por classificação-indexação; a análise categorial temática é, entre outras, uma das técnicas da análise de conteúdo" (SERAMIM; WALTER, 2017, p. 247).

Enquanto tratamento das informações contidas nos documentos examinados, Bardin (2007, p. 45) destaca que a análise documental "tem por objetivo dar forma conveniente e representar de outro modo essa informação, por intermédio de procedimentos de transformação".

Assim, a análise documental é o primeiro momento de desenvolvimento da pesquisa, apontada por Bardin (2007), como a fase preliminar da constituição de um serviço de documentação ou de um banco de dados. Neste sentido, a escolha por documentos como atas,

leis, regimento interno e relatórios, foram de suma importância para o desenvolvimento da pesquisa, pois são por meio deles que o CME é constituído, e suas ações se configuram, fornecendo dados relevantes para a análise.

Além disso, a "análise documental permite passar de um documento primário (em bruto), para um documento secundário (representação do primeiro)". Como exemplo, a autora cita a indexação, "que permite, por classificação em palavras-chave, descritores ou índices, *classificar* os elementos de informação dos documentos, de maneira muito restrita", o que pretende realizar na presente pesquisa" (BARDIN, 2007, p. 46).

O processo de coleta de dados por meio da análise de documentos foi desenvolvido com o propósito de levantar informações sobre a atuação e as práticas do CME, as características de suas deliberações, a dinâmica de participação, representatividade e autonomia, o relacionamento do CME com os outros órgãos do Sistema Municipal de Ensino. Enfim, elucidando os desafios enfrentados pelo Conselho Municipal de Educação em sua atuação, para efetivação da gestão democrática na perspectiva da participação, da autonomia e do controle social no Município de Itapetinga – Bahia.

1.4 Tratamento e análise dos dados

Após a coleta dos dados, realizada mediante a pesquisa documental, foi feita a análise de conteúdo dos dados coletados aplicando-se as técnicas da Análise de Conteúdo (AC), de modo que foram identificadas as categorias: autonomia, participação e controle social, originárias do próprio objeto de estudo.

Desta forma, a pesquisa adotou como abordagem metodológica a análise de conteúdo, apresentada por Bardin (2007) como um conjunto de instrumentos metodológicos que estão em constante aperfeiçoamento e que se aplicam a discursos extremamente diversificados. Segundo a autora, a análise de conteúdo é

> Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2007, p. 42).

A análise de conteúdo possui relação direta com a linguística. Embora aparentemente ela tenha o mesmo objeto de estudo da linguística, que é a linguagem, Bardin (2007) afirma que, na verdade, não é bem assim. O objeto da linguística é a língua, enquanto o objeto da

análise de conteúdo é a palavra. Neste sentido, a autora aponta que a "análise de conteúdo trabalha a palavra, quer dizer, a prática da língua realizada por emissores identificáveis" além de tentar "compreender os jogadores ou o ambiente do jogo num momento determinado, com o contributo das partes observáveis" (BARDIN, 2007, p. 43).

Bardin (2007) destaca também que a análise de conteúdo toma em consideração as significações, buscando conhecer o que está por trás das palavras sobre as quais o pesquisador se debruça. Teóricos que também se aprofundam nos estudos de Bardin e se dedicam a pesquisar sobre a análise de conteúdo, examinando e discutindo o emprego da metodologia em estudos e trabalhos científicos, apontam que a

> [...] análise de conteúdo refere-se a uma leitura profunda que é determinada pelas condições oferecidas pelo sistema linguístico e objetiva a descoberta de relações existentes entre aspectos exteriores e o conteúdo do discurso (SANTOS, 2012 *apud* SERAMIM; WALTER, 2017, p. 242).

Bardin (2007) apresenta dois objetivos dos métodos de análise de conteúdo. O primeiro refere-se à "ultrapassagem da incerteza", quando o pesquisador deve se perguntar se a sua leitura das mensagens pode ser validada e generalizada. O segundo objetivo é o "enriquecimento da leitura", para além do primeiro olhar imediato e espontâneo do pesquisador, que se dá

> [...] pela descoberta de conteúdos e de estruturas que confirmam (ou infirmam) o que se procura demonstrar a propósito das mensagens, ou pelo esclarecimento de elementos de significações susceptíveis de conduzir a uma descrição de mecanismos de que *a priori* não detínhamos a compreensão (BARDIN, 2007, p. 29).

A análise de conteúdo também possui duas funções que, na prática, podem ou não ser dissociadas. Há, também, a função *heurística*, em que "a análise de conteúdo enriquece a tentativa exploratória, aumenta a propensão à descoberta. É a análise de conteúdo "para ver o que dá" e uma função de "administração da prova" (BARDIN, 2007, p. 30).

Pela aplicação das técnicas de análise, foi possível realizar o levantamento de hipóteses sob a forma de questões ou de afirmações provisórias que serviram de diretrizes e que recorreram para o método de análise sistemática para serem confirmadas ou refutadas. Este processo trata-se da análise de conteúdo "para servir de prova" (BARDIN, 2007, p. 30).

A escolha pela análise de conteúdo pode ser justificada por Rocha e Deusdara (2005) ao afirmarem que "a principal pretensão da Análise de Conteúdo é vislumbrada na possibilidade de fornecer técnicas precisas e objetivas que sejam suficientes para garantir a descoberta do

verdadeiro significado" (ROCHA; DEUSDARA, 2005 *apud* SERAMIM; WALTER, 2017, p. 245).

Desta forma, a adoção de uma metodologia que permitisse a aplicação de técnicas precisas e objetivas foi importante para o desenvolvimento da pesquisa. Além disso, ao seguir os caminhos metodológicos e a aplicação das técnicas de análise que possibilita conferir o rigor científico do trabalho.

Neste sentido, partindo dos dados empíricos que se apresentaram de forma global, realizamos uma desagregação dos dados e estabelecemos diferentes relações, objetivando verificar as múltiplas determinações que se estabelecem entre os dados singulares com o universal. Segundo Rodríguez (2014, p. 147), o conhecimento do objeto só é possível quando se consideram as diversas relações que implicam múltiplas determinações, evidenciadas mediante a análise da síntese metodológica.

Para realização da análise de conteúdo, Bardin apresenta três fases do método: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e interpretação (BARDIN, 2007, p. 95).

A pré-análise é o trabalho de organização das ideias iniciais, para que se tornem sistematizadas e operacionais, com um programa flexível, permitindo a introdução de novos procedimentos durante a análise, respeitando a sua precisão. Bardin (2007, p. 95, grifos da autora) aponta que "esta primeira fase possui três missões: *a escolha dos documentos* a serem submetidos à análise, a formulação das *hipóteses* e dos *objetivos* e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final". Embora os três fatores apresentados estejam interligados, eles não seguem obrigatoriamente uma ordem cronológica. Essa fase inicial tem por objetivo a organização, entretanto, ela mesma seja composta por atividades não estruturadas.

Na pré-análise ocorreu a leitura flutuante, o contato com os documentos e a escolha adequada dos documentos que foram analisados. Após a escolha, agregamos um conjunto de documentos que foram submetidos aos procedimentos analíticos. Tais procedimentos implicaram escolhas, seleções e regras:

> (I) exaustividade (não se pode deixar de fora nenhum elemento que corresponda aos critérios definidos) (II) representatividade (análise sobre uma amostra de material, conforme o caso); (III) homogeneidade (critérios precisos de escolha, obtidos por técnicas idênticas, indivíduos semelhantes e que não representem demasiada singularidade); (IV) pertinência (adequados quanto à fonte de informação) (BARDIN, 2010 *apud* SERAMIM; WALTER, 2017, p. 248).

A segunda fase da pesquisa foi a exploração do material, definida por Bardin (2007, p. 101), como longa e fastigiosa. Essa fase consistiu essencialmente de operações de codificação de termos, frases e palavras nos textos. Nessa fase, ocorreu a codificação do material seguindo regras específicas. Também é apontado por Bardin que

> [..] nesse processo são identificadas as unidades de registro, efetivadas por: palavra; tema; objeto ou referente; personagem; acontecimento ou documento. E as unidades de contexto que também servem para codificar a unidade de registro e compreender sua significação exata (BARDIN, 2010 *apud* SERAMIM; WALTER, 2017, p. 249).

Bardin (2010) *apud* Seramim e Walter (2017) também aponta com clareza a importância de diferenciar unidade de registro da regra de enumeração.

> A enumeração é descrita em tipos: presença (ou ausência) de elementos definidos, que são significativos e veiculam um sentido; a frequência, geralmente, mais usada; a frequência ponderada; a intensidade; a direção; a ordem e a coocorrência com presença simultânea de duas ou mais unidades de registro (BARDIN, 2010 *apud* SERAMIM; WALTER, 2017, p. 249).

A autora salienta que a análise qualitativa não rejeita toda e qualquer forma de quantificação, podendo o analista recorrer a testes quantitativos. Sendo assim, Bardin (2007) afirma que o que caracteriza a análise qualitativa é o fato de a inferência ser fundada na presença do índice, e não sobre a frequência de sua aparição, em cada comunicação individual (BARDIN, 2007, p. 115).

A categorização também é destacada pela autora como uma das técnicas da análise de conteúdo, sendo a mais antiga e a mais utilizada. Entre as diferentes possibilidades de sua realização, a categorização favorece “a investigação dos temas, ou a análise temática, é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos e simples” (BARDIN, 2007, p. 153).

Para o desenvolvimento do método, a utilização de *software* torna-se necessária para auxílio na análise de conteúdo, ela é indicada por Bardin (2007) e outros autores, como se observa na afirmação de Tarnai (1999),

> [...] o computador é importante na pesquisa social empírica com utilização do método de análise de conteúdo, auxilia na organização dos dados e das categorias, pois o desenvolvimento de um esquema de categoria é um objetivo central da análise de conteúdo (TARNAI, 1999 *apud* SERAMIM; WALTER, 2017, p. 250).

O tratamento informático permite assimilar rapidamente quantidades de dados possíveis de manipulação, além de propiciar testes estatísticos anteriormente impraticáveis (SERAMIM;

WALTER, 2017, p. 250). Desta forma, optamos pela utilização de *software*, tendo sido escolhido o *MAXQDA*[3] para auxílio da análise de conteúdo.

Assim, após a digitalização das atas e relatórios levantados no período de 2017 a 2021, utilizamos o *software MAXQDA* para o auxílio das análises. Em seguida, foi realizada a codificação dos documentos. Após esse processo exaustivo, agrupamos os códigos por categorias, de modo que foram identificadas, inicialmente, 7 (sete): normatização, fiscalização, autonomia, participação, atuação/funcionamento e formação. Este processo também permitiu gerar nuvens de palavras de uso recorrente de cada categoria.

Posteriormente, reagrupamos as 7 (sete) categorias identificadas inicialmente, tendo permanecido 2 (sub)categorias: participação e autonomia, que integraram a categoria Controle Social. Assim, procedemos à análise dos documentos em função dessas três categorias, buscando atender aos objetivos previstos na pesquisa.

A metodologia adotada, aliada às técnicas inerentes ao método, além de conferirem rigor científico à pesquisa, permitiram o desenvolvimento da presente dissertação e o alcance dos objetivos propostos, sendo o caminho necessário para analisar os desafios do Conselho Municipal de Educação para efetivação da gestão democrática na perspectiva da participação, da autonomia e do controle social no Município de Itapetinga – Bahia.

Na próxima seção, será apresentado um estudo do tipo “estado do conhecimento” que teve como objetivo realizar o levantamento de produções acadêmicas (teses e dissertações) nos bancos da CAPES e BDTD/IBICT, com a finalidade de conhecer o que foi pesquisado sobre o tema, objeto de estudo desta pesquisa.

[3] O MAXQDA é um *software* acadêmico para análise de dados qualitativos e métodos mistos de pesquisa e está disponível para sistemas operacionais Windows e Mac. Ele pode auxiliar na análise de todos os tipos de dados não estruturados, tais como análise de conteúdo, entrevistas, discursos, grupos focais, arquivos de áudio/vídeo/imagem, dados do Twitter, entre outras possibilidades.

2 O "ESTADO DO CONHECIMENTO" SOBRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, A GESTÃO DEMOCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO

2.1 Procedimentos da coleta das produções científicas

Com o propósito de realizar o levantamento das produções científicas a respeito do Conselho Municipal de Educação, realizamos as buscas por meio eletrônico nos bancos de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal e de Nível Superior (CAPES) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), coordenada pelo Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), ambos considerados os maiores repositórios de produções científicas do país.

O objetivo desse estudo tipo "estado do conhecimento" foi investigar as produções acadêmicas (teses e dissertações) sobre os conselhos municipais de educação, mediante um levantamento de trabalhos publicados no período de 2005 a 2019. Tal investigação também objetivou conhecer o que foi produzido a respeito da temática, os autores utilizados na fundamentação teórica, além fornecer subsídios para esta pesquisa, em face dos resultados empreendidos nos estudos e nas conclusões dos pesquisadores.

A literatura apresenta o "estado da arte" ou "estado do conhecimento" com o objetivo de "mapear e discutir certa produção acadêmica em determinado campo do conhecimento" (FERREIRA, 2002, p. 258). Para isso, utiliza fontes de consulta disponíveis em forma de resumos ou catálogos de fontes. Para o desenvolvimento dessa investigação, utilizou-se a metodologia qualitativa de caráter exploratório por meio de um levantamento bibliográfico da produção acadêmica sobre estudos realizados acerca dos CMEs, a gestão democrática e a participação.

Realizou-se uma leitura dos resumos e sumários de uma amostra do total de 54 produções encontradas. Essa leitura e análise iniciais foram norteadas pelos seguintes eixos para categorização: 1) Quantidade da produção e temáticas estudadas; 2) Presença, ou não, de assuntos tratados no texto que estava de acordo com a temática (CMEs, gestão democrática e a participação); 3) Abordagem teórica metodológica das pesquisas.

Em seguida, foram selecionadas 4 produções, sendo uma (1) tese e três (3) dissertações desenvolvidas em diferentes regiões do país, com a mesma perspectiva teórico metodológica (MHD) para uma análise mais detalhada.

Após essa etapa, foi feita uma leitura minuciosa de cada pesquisa científica e, posteriormente, a categorização de cada uma contendo as seguintes informações: objetivo do estudo, os sujeitos da pesquisa, tipo de estudo, metodologia e resultados encontrados.

Este estudo foi relevante não só por ter possibilitado nosso aprofundamento frente ao objeto de estudo, mas também pela possibilidade de contribuir com outros pesquisadores que precisam estar atualizados sobre as pesquisas a respeito do seu objeto de estudo, acompanhando as produções e aprofundando as leituras sobre autores e pesquisadores que discutem a temática.

Neste sentido, buscamos nos aproximar das produções acadêmicas publicadas nas plataformas científicas, objetivando uma melhor compreensão sobre o CME, a gestão democrática e a participação, no intuito de buscar subsídios que nos permitisse a realização de nossa pesquisa.

2.2 Sistematização dos dados encontrados

A busca das produções acadêmicas foi realizada, inicialmente, na BDTD/IBICT, utilizando os descritores “conselho municipal de educação” AND “gestão democrática”, por meio dos quais encontramos cerca de 57 (cinquenta e sete) produções. Para esse momento, procedeu-se então a busca pelos títulos para identificar quais dessas produções traziam o objeto de estudo ora desejado, em seguida, a leitura dos resumos desses trabalhos para identificar os que melhor se aproximavam da temática em questão.

No intuito de facilitar a leitura pormenorizada, foram realizados *downloads* dos trabalhos que tinham relação com o descritor da pesquisa. Na sequência, efetuou-se uma nova busca dos dados com os descritores “conselho municipal de educação” AND “participação”, na qual tivemos a possibilidade de encontrar 50 (cinquenta) trabalhos de teses e dissertações, procedendo à leitura dos títulos seguido dos resumos, obedecendo ao mesmo critério já utilizado anteriormente. A Tabela 1, a seguir, apresenta o total de produções encontradas com os descritores definidos previamente.

Tabela 1 – Quantitativo de produções encontradas por descritor no Banco de Dados da BDTD/IBICT

Descritores	Filtros	Plataforma digital BDTD
“conselho municipal de educação” AND “gestão democrática”	Educação	57
“conselho municipal de educação” AND “participação”	Educação	50

Fonte: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD/IBICT, 2021).

Nessa fase, pudemos observar que vários trabalhos se repetiam devido à utilização dos termos, tanto nos textos quanto nas palavras-chave nos descritores “gestão democrática” e “participação”. Importante destacar que não foi estabelecido um recorte temporal para esse momento de buscas, pois o objetivo era apenas identificar, a princípio, a quantidade de trabalhos produzidos a respeito da temática que permitissem uma visão mais global sobre o interesse de pesquisadores a respeito do objeto.

Em seguida, foi realizada uma nova busca com os descritores “conselho municipal de educação” AND “gestão democrática” (em maiúsculo e entre aspas, como não havia sido feito inicialmente), aplicando o refinamento “área de conhecimento” delimitando a busca na área da educação. O período definido na busca foi de 2005 a 2019. Tal refinamento levou ao descarte de 3 (três) trabalhos que já haviam sido baixados na plataforma, mas que tratavam sobre o tema e discussão ligados à área da administração e do direito.

Pelas leituras dos 107 trabalhos levantados com a pesquisa, após identificação dos trabalhos repetidos, percebemos a necessidade de descartar os trabalhos que tratavam sobre temas ligados a: Conselhos Escolares; Plano de Ações Articuladas (PAR); Conselho Municipal e Educação Infantil e; Sistema de Educação. Embora as produções estivessem relacionadas com os descritores pesquisados, não havia aprofundamento ou capítulo específico que justificassem a permanência neste levantamento.

Após o descarte, foram selecionados 26 (vinte e seis) trabalhos, sendo possível realizar a leitura dos títulos e resumos conferindo os trabalhos que já haviam sido baixados, além de algumas partes do texto no intuito de identificar as aproximações e distanciamentos do tema pretendido. A Tabela 2 apresenta o quantitativo de trabalhos encontrados especificando a natureza das pesquisas: dissertações e teses.

Tabela 2 – Quantitativo de Teses e Dissertações encontradas na BDTD/IBICT por ano (2005 a 2019)

Descritores: “Conselho Municipal de Educação” AND “gestão democrática” AND “participação”			
Ano	**Dissertação**	**Tese**	**Total parcial**
2005	2		2
2008	3		3
2009	2	2	4
2010	3		3
2012		2	2
2013	1	1	2
2014	1	1	2
2015	1		1
2016	1		1

Descritores: “Conselho Municipal de Educação” AND “gestão democrática” AND “participação”			
Ano	**Dissertação**	**Tese**	**Total parcial**
2017	1		1
2018	3		3
2019	2		2
TOTAL	**20**	**6**	**26**

Fonte: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD/IBICT, 2020).

Partindo para a busca no Catálogo da CAPES com os descritores “conselho municipal de educação” AND “gestão democrática” foi encontrada uma quantidade de 53 (cinquenta e três) trabalhos. Quando aplicamos o refinamento por área de conhecimento, selecionando o filtro “educação”, encontramos 24 (vinte e quatro) trabalhos produzidos no recorte temporal entre o período de 2005 a 2017, conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – Dissertações e Teses encontradas na CAPES por ano (2005 a 2017)

Descritor: “Conselho Municipal de Educação” AND “gestão democrática”			
Ano	**Dissertação**	**Tese**	**Total parcial**
2005	1		1
2006	1		1
2007	1		1
2008	1		1
2009	2		2
2010	4		4
2011	1		1
2012		1	1
2013	2		2
2015	2	1	3
2016	3		3
2017	4		4
TOTAL	22	2	24

Fonte: Banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal e de Nível Superior (CAPES, 2020).

Posteriormente, realizou-se a leitura do resumo, sumário e introdução dos trabalhos para confirmar se, de fato, havia relação com o objeto de estudo. Portanto, foram descartados os trabalhos que abordavam a gestão democrática nas escolas, conselhos escolares, gestão escolar, Plano de Ações Articuladas (PAR), Atendimento Educacional Especializado (AEE) e gestão pedagógica, tendo em vista que o foco da pesquisa em desenvolvimento, embora dialogue com as temáticas, não se atém a estas questões. Além destes, 1 (um) trabalho não foi encontrado na plataforma e outros dois trabalhos não possuíam autorização para divulgação. Após essa etapa, foram selecionados 23 trabalhos.

Seguindo a mesma estratégia, realizou-se uma nova busca neste banco com os descritores “conselho municipal de educação” AND “participação”. Após aplicação do filtro, restringindo a área de conhecimento à “educação”, foram encontrados 39 (trinta e nove) trabalhos. Desses 39 (trinta e nove) trabalhos, 3 (três) não possuíam autorização para divulgação. Entretanto, após busca na *Web*, 1 (um) deles foi encontrado disponível para acesso e *download* no repositório da universidade de origem.

Após leitura dos títulos, palavras-chave e resumos, foram descartados os trabalhos que não possuíam relação com o objeto de estudo pesquisado, fazendo apenas menções no corpo do texto, sem discussão ou aprofundamento acerca do tema. Os trabalhos descartados abordavam sobre câmara do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) do CME, educação escolar indígena e políticas públicas, organização e gestão escolar, plano municipal de educação, Plano de Ações Articuladas (PAR), coordenação pedagógica e anos finais, conselhos escolares na gestão democrática, ciclos de aprendizagem e política do transporte escolar.

Sendo assim, foram selecionados 12 (doze) trabalhos publicados entre os anos de 2013 a 2017, conforme a Tabela 4, adiante.

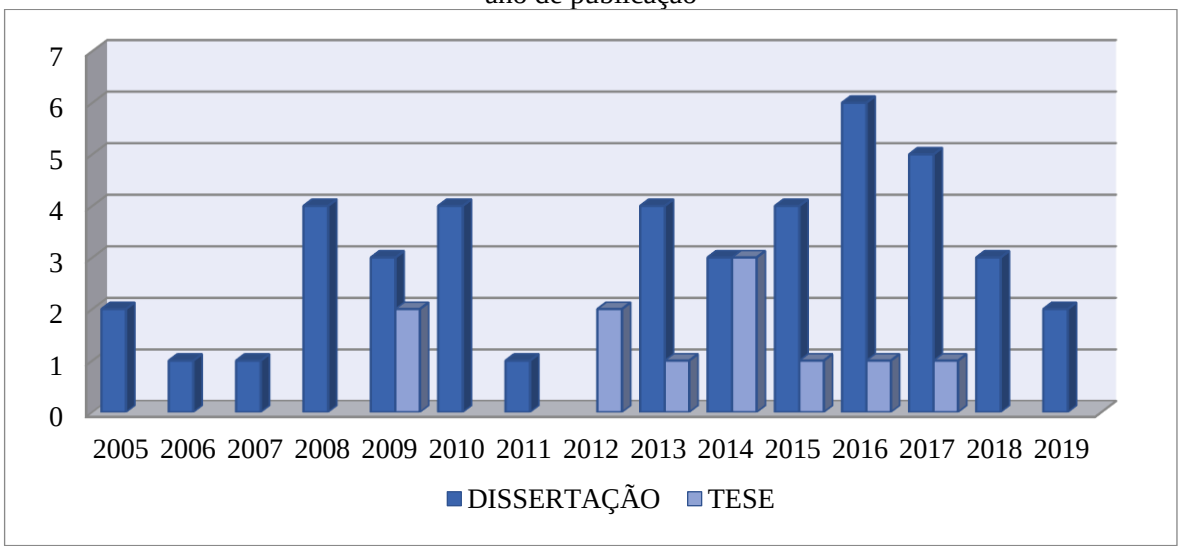
Tabela 4 – Dissertações e Teses encontradas na CAPES, no período de 2013 a 2017

Descritor: “Conselho Municipal de Educação” AND “participação”			
Ano	**Dissertação**	**Tese**	**Total parcial**
2013	2		2
2014	2	2	4
2015	2		2
2016	3		3
2017		1	1
TOTAL	9	3	12

Fonte: Banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal e de Nível Superior (CAPES, 2020). Dados sistematizados pelo autor.

Após conferência dos trabalhos que se repetiam nos bancos de dados pesquisados, chegamos a um quantitativo de 54 (cinquenta e quatro) trabalhos de teses e dissertações produzidas entre os anos de 2005 a 2019, extraídos das Bibliotecas Digitais da CAPES e BDTD/IBITC, desses 19 selecionados na BDTD e 28 da CAPES, além de outros 7 trabalhos que estavam publicados nas duas plataformas. Vejamos o Gráfico 1, a seguir, com as produções selecionadas, distribuídas por ano de publicação.

Gráfico 1 – Produções de Dissertações e Teses encontradas nas Plataformas da CAPES e BDTD por ano de publicação



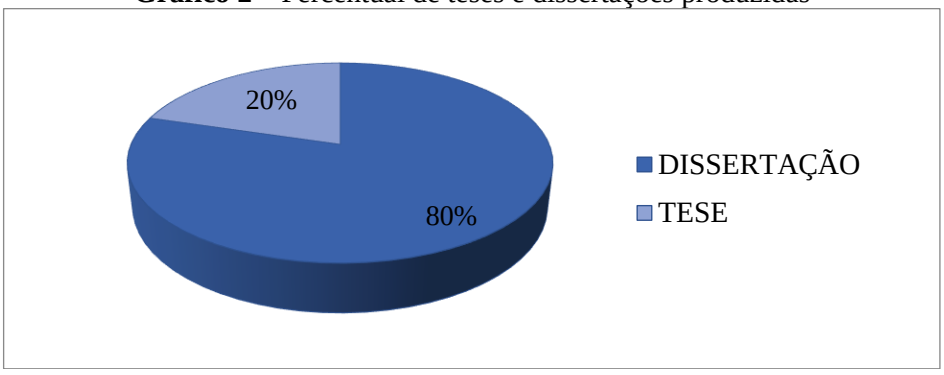
Fonte: Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD/IBICT, 2020) e Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal e de Nível Superior (CAPES, 2020).

Dentre as dificuldades encontradas, destacamos o erro de *links* que não permitiam acessos aos trabalhos impedindo o seu *download*. Houve também trabalhos acessados pelos *links* diferentes dos que estavam descritos. Outro problema recorrente foi a não disponibilização de *links* dos trabalhos anteriores à Plataforma Sucupira, tendo o pesquisador que recorrer ao *Google*, pelo nome do trabalho ou diretamente no repositório da Instituição/Universidade.

2.3 Análise dos dados levantados nos bancos de dissertações e teses

Ao analisar os trabalhos selecionados na pesquisa, pode-se observar a predominância de dissertações de mestrado (43) em relação às teses de doutorado (11), conforme demonstra o Gráfico 2. Em dados percentuais, as dissertações encontradas equivalem a 80% das produções e as teses 20%.

Gráfico 2 – Percentual de teses e dissertações produzidas



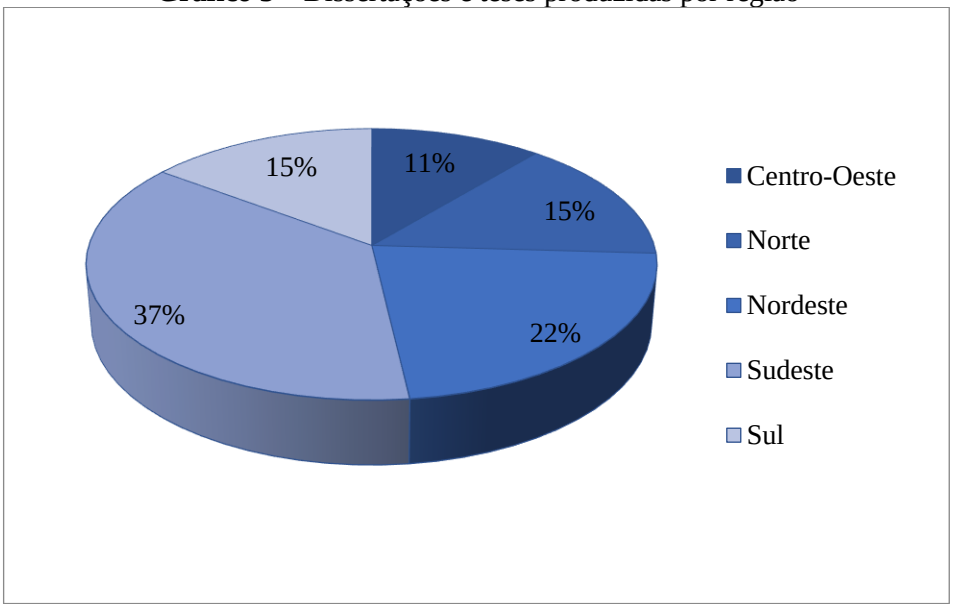
Fonte: CAPES e IBICT/BDTD (2020). Dados sistematizados pelo autor.

Em relação à produção de dissertações, por ano, como mostra o Gráfico 1, anteriormente apresentado, observa-se que 2016 possui o maior número de produções (6), seguido pelos anos de 2017 (5). Os anos de 2008, 2010, 2013 e 2014 possuem o mesmo número de produções (4), seguidos pelos anos de 2009, 2014 e 2018 com 3 produções cada. Os anos de 2005 e 2019 possuem 2 produções, já os anos de 2006, 2007 e 2011 possuem apenas 1 trabalho produzido sobre a temática. Não houve publicação de dissertação no ano de 2012.

Quanto à produção de teses, identifica-se o ano de 2014 com o maior número (3), seguido pelos anos de 2009 e 2012 com 2 produções cada. Nos anos de 2013, 2015, 2016 e 2017 foram produzidos apenas 1 (um) trabalho cada. Não foram encontrados trabalhos produzidos nos anos de 2005 a 2008, 2010, 2011, 2018 e 2019 nas duas plataformas pesquisadas.

Com relação à região de produção dos trabalhos (Gráfico 3, a seguir), observa-se a predominância da região Sudeste com 20 trabalhos produzidos (37%), seguido pela região Nordeste com 12 trabalhos produzidos (22%). As regiões Norte e Sul possuem a mesma quantidade de trabalhos publicados, sendo 8 cada (15%), por fim, a região Centro-oeste com a menor quantidade de trabalhos publicados, no total de 6 (11%).

Gráfico 3 – Dissertações e teses produzidas por região

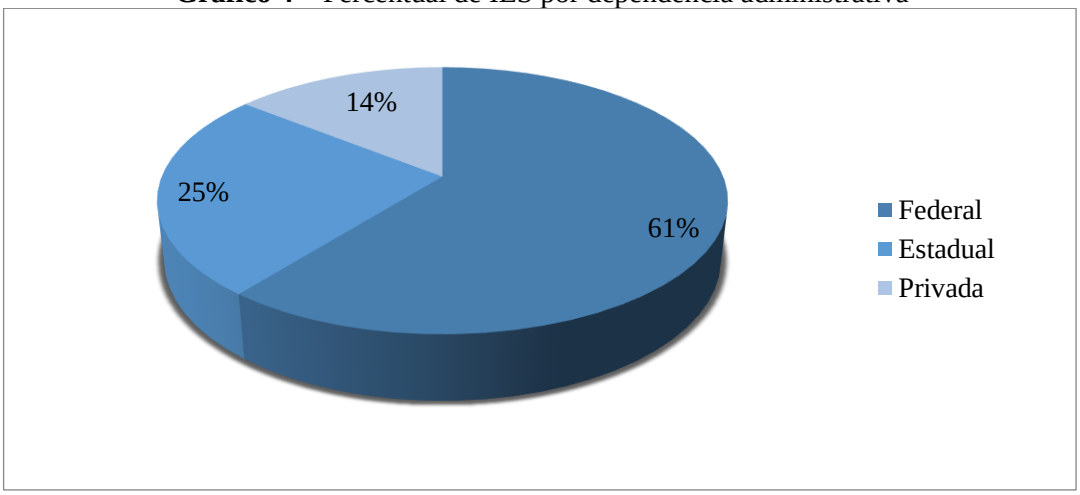


Fonte: CAPES e IBICT/BDTD (2020). Dados sistematizados pelo autor.

Quanto à predominância administrativa das produções selecionadas (Gráfico 4, a seguir), a maioria é proveniente de programas de pós-graduação de Instituições de Ensino

Superior (IES) públicas da esfera estadual e federal, tendo sido identificadas na pesquisa 17 IES Federais (61%), 07 IES Estaduais (25%) e 04 IES Privadas (14%).

Gráfico 4 – Percentual de IES por dependência administrativa



Fonte: CAPES e IBICT/BDTD (2020). Dados sistematizados pelo autor.

Quanto aos trabalhos publicados nas plataformas digitais, destaca-se a predominância da Universidade Federal do Pará (UFPA) com 5 dissertações e 2 teses, seguida da Universidade Federal do Goiás (UFG) com 3 dissertações e 1 tese produzidas no período. Com 3 produções estão a Universidade Estadual Paulista (UNESP) e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB) com 03 dissertações cada. Também a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) com 02 dissertações e 01 tese e a Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG com 01 dissertação e 02 teses produzidas.

A Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e a Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) todas possuem 2 dissertações produzidas sobre a temática pesquisada.

Tabela 5 – Produções de Dissertações e Teses por Instituições de Ensino Superior (IES)

Instituição de Ensino	**Tipo de Produção**	
	Dissertações	**Teses**
Universidade Federal do Pará – UFPA	5	2
Universidade Federal do Goiás – UFG	3	1
Universidade Estadual Paulista – UNESP	3	
Universidade Federal da Paraíba – UFPB	3	
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS	2	1
Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG	1	2
Universidade Federal de São Carlos – UFSCar	2	

Instituição de Ensino	Tipo de Produção	
	Dissertações	Teses
Universidade do Estado da Bahia – UNEB	2	
Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF	2	
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES	2	
Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC	2	
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE	1	1
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM	1	1
Universidade Metodista de Piracicaba – UNIMEP	1	1
Universidade Estadual de Ponta Grossa – PR	1	
Universidade do Tuiuti do Paraná	1	
Universidade Estadual do Rio de Janeiro – UERJ	1	
Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP	1	
Universidade Federal de Uberlândia	1	
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN	1	
Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD	1	
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ	1	
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ	1	
Universidade Católica Dom Bosco	1	
Universidade Católica de Petrópolis	1	
Universidade Estadual do Rio Grande do Norte – UERN	1	
Universidade Federal do Oeste do Pará	1	
Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS		1
Universidade Federal da Bahia – UFBA		1
Total	**43**	**11**

Fonte: CAPES e IBICT/BDTD (2020). Dados sistematizados pelo autor.

Dos 54 trabalhos produzidos, a maior incidência de produções fica nas IES públicas, com 49 (91%) produções, em contraste com 5 (9%) produções em IES privadas.

Após leitura dos títulos e objetivos dos trabalhos selecionados, eles foram divididos em 12 áreas temáticas conforme Tabela 6 que segue. A maior ocorrência foi de temas vinculados à Gestão Democrática (17), seguido por Participação (10), Plano de Ações Articuladas (PAR) (6) e Política (4) (que agrupou trabalhos sobre política pública, política municipal e política educacional).

As temáticas Sistema de Ensino, Institucionalização dos Conselhos, Implementação e Atuação/Ação possuem todos 3 trabalhos cada, sendo as temáticas de Formação, Realidade, Legislação e Função com a menor ocorrência, sendo abordadas em 1 trabalho cada uma.

Tabela 6 – Agrupamento dos trabalhos por área temática

Nº	Área temática	Quantidade de trabalhos
1	Gestão democrática/democratização	17

Nº	Área temática	Quantidade de trabalhos
2	Participação	10
3	Plano de Ações Articuladas	6
4	Política Municipal/educacional/pública	4
5	Sistema de ensino	3
6	Institucionalização dos conselhos	3
7	Implementação	3
8	Atuação/Ação	3
9	Formação	1
10	Realidade	1
11	Legislação	1
12	Função	1

Fonte: CAPES e IBICT/BDTD (2020). Dados sistematizados pelo autor.

2.4 Síntese teórico-metodológica das pesquisas encontradas

Para uma análise mais detalhada, devido à quantidade de trabalhos encontrados com a temática, optou-se pela seleção de 4 trabalhos (Quadro 1, a seguir) que tratam ou se aproximam do Materialismo Histórico-Dialético. Desta forma, além de uma melhor compreensão sobre a temática pesquisada, a leitura de trabalhos desenvolvidos, seguindo a mesma orientação teórico-metodológica do pesquisador, poderia contribuir significativamente com a pesquisa. Além desse aspecto relacionado à metodologia, considerou-se como critério de escolha, trabalhos que abordassem a temática Conselho Municipal de Educação, gestão democrática e participação, desenvolvidos em diferentes regiões do país.

O Quadro 1 apresenta um detalhamento destes trabalhos informando o título, o tipo de produção, a instituição de origem, região, objetivo geral e o autor.

Quadro 1 – Trabalhos selecionados de cada região para análise qualitativa

Título da Pesquisa	Tipo	IES	Ano	Região	Objetivo	Autor(a)
Os conselhos municipais de educação no sudoeste goiano e a perspectiva democrática	D	Universidade Federal de Goiás – UFG	2019	Centro-Oeste	Investigar os conselhos municipais do sudoeste Goiano (Jataí, Santa Helena de Goiás e Rio Verde) no viés democrático.	Fátima Almeida Baraúna
O Conselho Municipal de Educação: a participação da sociedade civil e os desafios da representação democrática nas deliberações das políticas educacionais para o	D	Universidade Federal do Pará – UFPA	2008	Norte	Investigar a ação política do CME de Belém-PA, no período de 1997 a 2004, na direção de possibilitar uma ação pública de participação democrática da sociedade civil na formulação, na deliberação e no controle social das políticas educacionais do sistema municipal de Belém.	Lina Gláucia Dantas Elias

Título da Pesquisa	Tipo	IES	Ano	Região	Objetivo	Autor(a)
município de Belém – PA						
Conselhos Municipais de Educação: Desafios e possibilidades na Gestão democrática de políticas educativas	D	Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista - FCT/UNESP	2008	Sudeste	Estudar quais as efetivas condições para que estes órgãos sejam realmente espaços de gestão democrática e de definição de políticas educativas	Tarcísio Luiz Pereira
Conselhos Municipais de Educação: Participação e cultura política para a construção democrática	T	Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS	2012	Sul	Descrever e entender comparativamente aspectos relacionados à experiência participativa em dois CMEs no Brasil: Castanhal - PA e Novo Hamburgo – RS	Lindomal dos Santos Ferreira

Fonte: CAPES (2020). Dados sistematizados pelo autor. Tipo: D – Dissertação, T - Tese

Em síntese, os trabalhos selecionados realizam análises de conselhos municipais de educação de diferentes regiões do país, investigando a atuação deles e sua relação com a gestão democrática nos municípios de sua abrangência, discutindo a participação, o controle social e o desempenho das funções dos conselheiros na discussão, na formulação e no acompanhamento das políticas públicas educacionais no âmbito municipal.

As pesquisas abordam a trajetória histórica dos conselhos desde a antiguidade, contextualizando também o seu surgimento no Brasil desde o Brasil Império, discutindo autores como Monlevade (2000), Teles (2001), Telles (1994), Romanelli (2001), Saviane (1997), Lima (2001), Leher (2005), Cury (2006), Teixeira (1967), entre outros pesquisadores, além da Legislação educacional como a LDB 5.692/71 e a LDB 9.394/1996.

> Os Conselhos existem no Brasil desde o tempo do Império, como órgãos de estado têm adquirido novas características e finalidades. Da parte do governo, a criação desses organismos está estreitamente articulada a concepções de eficiência, controle social e de legitimação política. Porém, podem apresentar outros significados, nos quais a participação da sociedade civil carrega a expectativa da criação de novas formas de relacionamento entre estado e os cidadãos, a fim de garantir o acesso aos seus direitos (MONLEVADE, 2000 *apud* PEREIRA, 2008, p. 31).

Para Cury (1997 *apud* PEREIRA, 2008 p. 37), um conselho "pode ser um importante espaço destinado a assegurar a participação da sociedade civil nos destinos da educação brasileira". Alguns autores como Teixeira (2004 *apud* FERREIRA, 2012, p. 25) apontam para a existência de conselhos desde o Brasil Império, tendo o seu caráter mudado ao longo da

história, passando de apenas consultivo, deliberativo até as funções atualmente conhecidas. Neste sentido,

> [...] é relevante pensar sobre o papel desses CME's como espaços de tomada de decisão no processo de democratização da sociedade brasileira, se suas ações têm corroborado a caracterização de um perfil mais participativo e inclusivo dos cidadãos e se as relações entre Estado e Sociedade tem se tornado mais estáveis e eficazes com sua presença (FERREIRA, 2012, p. 27).

Os autores também apresentam a discussão sobre conceituação de política com base em alguns teóricos e discutem as reformas educacionais ocorridas no Brasil influenciadas pelos organismos internacionais, a partir de 1990, em que são abordadas questões como a descentralização e municipalização, trazidas pelas políticas neoliberais.

Os trabalhos abordam os princípios da gestão democrática presentes tanto na CF de 1988, como na LDB 9.394/1996, a qual, em seu artigo 14, define que

> Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996, *on-line*).

São também discutidas e problematizadas questões sobre a gestão democrática, que a partir de 1980 se polarizou, reduzindo-se, na maioria dos casos, apenas à eleição de diretor escolar. Porém, os autores apontam que este é apenas um mecanismo da gestão democrática.

A pesquisa *Os conselhos municipais de educação no sudoeste goiano e a perspectiva democrática*, dissertação de Baraúna (2019) teve como objetivo investigar os Conselhos Municipais de Educação do Sudoeste Goiano no viés democrático. A pesquisa de natureza qualitativa, caracterizou-se como de campo e documental, tendo a autora realizado sua análise na perspectiva do Materialismo Histórico-Dialético por meio das categorias representatividade, participação social e política, mobilização social e modos de gestão.

Como principais fontes teóricas utilizadas para análise das categorias em seu estudo, a autora utilizou-se da literatura que traz uma abordagem crítica relacionada ao contexto sócio-histórico-político da educação brasileira, no qual se configura o conselho.

A coleta de dados dos CMEs, aliada à crítica dialética, possibilitou conhecer, no concreto, o que se passa no interior dos Conselhos e as contradições entre o ideal e o real, justificada pela possibilidade que "a análise crítica permite desvelar a realidade e sinalizar os

conflitos e contradições existentes no âmbito participativo perante as decisões das políticas públicas" (BARAÚNA, 2019, p. 26).

A autora afirma que investigar sobre os Conselhos Municipais de Educação no Brasil revestiu-se de enorme importância, considerando que os conselhos são instituições importantes para o desenvolvimento da educação nos municípios, conforme recomenda o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, que trata sobre a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública.

A pesquisa, dividida em três capítulos, historiciza e discute a gestão democrática diante das diferentes concepções de democracia construídas historicamente, com foco na educação, culminando na gestão dos CMEs, com vistas à construção de uma sociedade efetivamente democrática. Também historiciza o Conselho Municipal de Educação, em face da sua construção histórica no contexto da educação brasileira. Assim, aborda também as esferas federal, estadual e a municipal, até o contexto atual. Por fim, realiza a análise de três conselhos, objeto da pesquisa, refletindo sobre as formas de gestão e atuação de cada um, no viés democrático, sob a perspectiva da relação dialética.

Com a pesquisa, Baraúna (2019, p. 104) aponta que "embora os documentos oficiais enfatizem a gestão democrática na educação pública" a análise dos dados permitiu a constatação de que o estágio em que se encontram os conselhos estudados, mostra ainda um longo caminho a ser percorrido para a consolidação da gestão democrática em sua forma de atuação diante das demandas públicas educacionais locais.

No entanto, Baraúna (2019, p. 105) ressalta que "os CMEs se constituem como importantes mecanismos que podem contribuir para o fortalecimento da democracia, entendida como um processo de debate público". Entendendo essa importância dos conselhos, ela destaca que

> Os CMEs, portanto, são esferas públicas que renovam a institucionalidade democrática, mas não são estáticos, pois estão ancorados na cultura política local expressa no perfil dos governos e secretários(as) municipais de educação, no perfil associativo e nas experiências de relação entre governo e sociedade (BARAÚNA, 2019, p. 105).

Em síntese, a autora considera que os três CMEs pesquisados se constituem em espaços que podem possibilitar a construção de pilares de processos mais participativos e coletivos, visto que possuem potencial de serem verdadeiros espaços de gestão democrática, "apesar desta, ainda se encontrar fragilizada no que tange à participação social e política", afirma (BARAÚNA, 2019, p. 105).

Em suas palavras finais, espera que os dados apresentados em sua pesquisa sejam subsídios para os conselhos nos municípios pesquisados, de modo que possa contribuir para a atuação, fortalecimento e, ainda, para a formação continuada de seus conselheiros. Acredita também que sua pesquisa beneficiará a sociedade em geral, haja vista que o aperfeiçoamento dos CMEs tem impacto direto nas ações que repercutem na população.

A dissertação de Elias (2008), intitulada *O Conselho Municipal de Educação: a participação da sociedade civil e os desafios da representação democrática nas deliberações das políticas públicas educacionais para o município de Belém – PA*, trata sobre a investigação do CME de Belém – PA, tendo como foco a participação e o controle social na construção do espaço público e nas relações entre poder público e sociedade civil. Nesse contexto, a autora busca compreender as possibilidades e os limites deste CME no processo de consolidação de ações institucionais inovadoras na gestão pública.

Para realização da pesquisa, a autora adotou a perspectiva dialética desenvolvendo-a por intermédio do estudo de caso, utilizando como base teórica Antônio Gramsci (1987) e Yin (2005). Para a coleta de dados, a autora adotou a análise documental, por considerar de extrema relevância para atingir os objetivos propostos. Escolheu também a Análise de Conteúdo como metodologia para analisar os dados coletados, alicerçada nas bases teóricas de Bardin (2007) e Franco (2005).

A pesquisa está dividida em três capítulos. No primeiro, a autora realiza suas considerações iniciais sobre a temática pela redefinição do papel do Estado e o contexto brasileiro, para tanto, aborda alguns conceitos que considera importante para o estudo com o Estado, a sociedade civil, a democracia e a participação.

No segundo capítulo, Elias (2008) contextualiza o objeto de estudo, traça o histórico dos conselhos de educação no Brasil, foca nas mudanças econômicas e políticas no período da redemocratização do país, no final do século XX, além de discorrer sobre as políticas públicas educacionais em face das demandas sociais que foram determinantes para uma nova condição de participação social fomentada pelos CMEs.

O terceiro capítulo tem como foco o Conselho Municipal de Belém e parte da contextualização político-institucional do período, trata posteriormente dos aspectos gerais da cidade. Em seguida, são discutidos os dados coletados na pesquisa em busca de atingir os objetivos definidos. Com base em sua pesquisa documental, a autora levanta, inicialmente, duas questões: a primeira diz respeito à necessidade de aproximação dos representantes das entidades que os elegeram (suas bases); a segunda foi de como recuperar todo o processo de organização, mobilização e luta dos movimentos sociais da década de 1980.

Também foi possível observar, com a análise documental, outras questões atinentes ao CME, destacadas por Elias (2008) como: a necessidade de ampliação da representação da sociedade no conselho, a incorporação de legítimos usuários das políticas públicas, implantação de eleição dos conselheiros, manutenção da frequência e participação no conselho, manutenção do vínculo permanente do representante com a entidade que o escolheu, a necessidade de publicização das ações e decisões do CME, a ausência de amparo jurídico das deliberações do conselho, entre outras.

Outros pontos de destaque nesta pesquisa sobre o CME é a disparidade de condições de participação entre os membros do governo e da sociedade civil, além da falta de autonomia financeira e administrativa, algo comum na maioria dos conselhos. A autora aponta a necessidade de que os movimentos sociais, integrantes dos conselhos, retomem os canais de participação direta. Como conclusão geral do trabalho, a autora destaca a implementação de uma relação entre o Estado e a sociedade civil mediada por instrumentos institucionalizados formalmente, os quais são determinantes na delimitação de poderes, além do compartilhamento de responsabilidades, sendo assim, uma forma de facilitar a lida com os conflitos sociais e econômicos.

A pesquisa de Pereira (2008), intitulada *Conselhos Municipais de Educação: Desafios e possibilidades na Gestão democrática de políticas educativas*, é uma dissertação de mestrado que busca refletir sobre o papel dos conselhos municipais de educação na gestão democrática de políticas educativas, cujo objetivo principal foi estudar as reais condições para que os CMEs sejam espaços de gestão democrática e de definição de políticas educativas.

Para desenvolvimento da pesquisa, o autor adotou a abordagem metodológica de caráter qualitativo, de natureza descritiva, bem como procedimentos para coleta de dados, análise documental e entrevistas semi-estruturadas. O trabalho está dividido em quatro capítulos. No primeiro, o autor discute a trajetória histórica dos conselhos de educação, desde a sua gênese, e traça a história dos conselhos no Brasil. O segundo capítulo aborda os conselhos municipais de educação e a gestão democrática de políticas educativas, apresenta e discute conceitos da gestão democrática. Também é feita uma discussão sobre o governo municipal, a partir do ano de 1990, com a municipalização da educação.

No terceiro capítulo, Pereira (2008) descreve o perfil dos conselhos municipais, objeto de sua pesquisa, apresenta características, história, composição, principais funções desempenhadas e atuação, assim como realiza análises sobre cada seção que discute os CMEs. No quarto capítulo, o autor problematiza os conselhos em função dos dados coletados em sua investigação, reflete sobre as dificuldades e conquistas, realiza apontamentos sobre a

participação popular na implantação dos CMEs, composição, funções, reuniões, atuação, dificuldades na atuação e sobre a gestão de definição de políticas educativas nos CMEs.

Como resultado do estudo, após a reflexão sobre a organização e papel dos conselhos estudados, o autor estabelece algumas conclusões. A primeira é que os conselhos estudados foram se constituindo nos municípios como um importante espaço de articulação política, de organização e de reflexão da sociedade civil acerca dos problemas educacionais nos municípios. Desta forma, tais instituições contribuem para o estabelecimento de um novo padrão de relações entre o governo local e a população.

Pereira (2008) aponta que embora o processo de municipalização de ensino do Estado de São Paulo ter sido o indutor para a criação e atuação dos órgãos, foi possível observar também que os conselhos são fruto do processo reivindicatório da comunidade por participação e aspiração histórica, decorrentes do processo de desconcentração/descentralização das políticas educativas efetuadas pelo Estado.

Destaca-se observação feita pelo autor mediante análise de um dos conselhos, objeto de estudo, segundo a qual, a falta de interlocução democrática entre os diversos sujeitos presentes nos CMEs e o segmento representado, define ainda "a predominância de relações autoritárias e legitimadoras" (PEREIRA, 2008, p. 144). Vale mencionar, também, outra observação do autor com referência ao estágio em que se encontram os conselhos, ao afirmar que

> O estágio em que se encontram os conselhos analisados mostra o longo caminho existente para que estes órgãos possam, efetivamente, cumprir sua principal função, isto é, formular e controlar a política municipal na área educacional. Trata-se de uma função muito polêmica e complexa que retira do Executivo Municipal atribuições que historicamente tiveram exclusivamente sob sua responsabilidade (PEREIRA, 2008, p. 144).

Neste contexto, ele aponta que os conselhos municipais de educação se constituem como ameaça ao poder do prefeito, atentando contra práticas políticas tradicionais nocivas à democracia, assim, tece considerações acerca do conceito de política e legitimação do poder com base em Weber (1992). Embora reflita sobre os diversos problemas no funcionamento dos CMEs, Pereira (2008) reconhece que os conselhos são importantes mecanismos que podem contribuir para o fortalecimento da democracia, entendida como um sistema de debate público e que, apesar de terem uma diversidade de representantes incorporados, a capacidade de articulação desses ainda é limitada.

Em síntese, o autor reconhece que os CMEs analisados estão possibilitando a construção de pilares de processos mais participativos e coletivos, muito embora seja necessário reposicionar a flecha da descentralização na direção oposta: de baixo para cima. Por fim, afirma

que os conselhos “são, portanto, verdadeiros espaços de gestão democrática na definição de políticas educativas no município” (PEREIRA, 2008, p. 148).

A tese de Ferreira (2012), intitulada *Conselhos Municipais de Educação: participação e Cultura política para a construção democrática*, foi uma pesquisa de abordagem qualitativa, caracterizada pelo autor como “paradigma da pesquisa qualitativa de natureza descritiva” fundamentada em teóricos como Vergara (2000), Gil (1999) e Lakatos e Marconi (1996).

Segundo o autor, a pesquisa foi orientada por uma perspectiva participante e seu caráter decorre do esforço de democratização e transformação das condições das classes populares que marca processos nacionais de resistência ao monopólio do saber e do poder. Para a realização da pesquisa e coleta de dados, o autor adotou a análise documental e a realização de entrevistas semiestruturadas em dois conselhos municipais de educação que possibilitaram chegar às conclusões de sua pesquisa diante da experiência participativa destes conselhos.

O autor realiza uma discussão teórica que ele considera importante para compreender a participação dos conselhos municipais de educação, para isso, discute as experiências de participação dos conselheiros em função de suas experiências políticas. A sua pesquisa evidenciou que não é possível nem desejável a transposição de um tipo/modelo de participação em Conselhos Municipais de Educação como melhor opção para outro município, assim, corrobora a posição de outros autores como Almeida (2006), Santos Junior, Ribeiro e Azevedo (2004). As evidências de diferenciação entre os dois municípios estudados revelaram também que a cultura e a política constituem formas que dialogam entre si e fazem parte da formação de cada conselheiro.

Ferreira (2012) destacou a importância de saber se os CMEs são, de fato, facilitadores da participação, pois isso, permite avaliar a própria democracia brasileira. Segundo ele, há inobservância ou mesmo recusa em reconhecer a autonomia desses conselhos, como constata Lima (2000 *apud* FERREIRA, 2012, p. 162). Em seu estudo também foi evidenciado que o CME, como cenário de participação, tem se convertido em espaço de disputa entre o Legislativo e o Executivo primeiramente e, em segundo plano, dos segmentos educacionais representados.

O autor aponta a emergência de dois campos de discussão do seu estudo: a dimensão técnica e a política, que entre os próprios conselheiros possuem compreensões diversas. Para ele, esse cenário de opiniões, aparentemente individuais, revelam a fragilidade dos esforços em organizar a participação da sociedade. Além disso, a reação à política formal, especialmente em sua forma partidária, bem como as tentativas de influência do governo local fazem parte do contexto dos conselhos.

Por último, Ferreira (2012) aponta outro aspecto importante de sua pesquisa, que diz respeito às características das trajetórias, da formação, da composição e da produtividade dos conselheiros. Na comparação realizada pelo autor, fica evidente a ocorrência de duas fases na evolução dos dois CMEs estudados: uma, em que é criado formalmente e; outra, em que se dá a sua reestruturação e que inicia o seu funcionamento propriamente dito. Concluindo o seu trabalho, o autor enfatiza a importância na insistência "na condução dos processos de participação possibilitando a capacitação dos seus sujeitos, fortalecendo a autonomia municipal alimentada por processos de participação" (FERREIRA, 2012, p. 165).

2.5 Algumas considerações

Com o desenvolvimento desta investigação, foi possível realizar um mapeamento das produções acerca do nosso objeto de estudo, bem como realizar levantamento das produções de teses e dissertações que abordam os conselhos municipais de educação, a gestão democrática e a participação.

Desta forma, foi possível identificar diversos aspectos das produções como quantidade de teses e dissertações produzidas, ano de produção, região de produção, área temática. A escolha de quatro trabalhos permitiu um aprofundamento acerca da temática, visto que possibilitou identificar as discussões que tratam dos CMEs, a bibliografia que discute os conselhos, além dos resultados obtidos com as pesquisas que já sinalizam alguns apontamentos sobre a realidade dos conselhos municipais de educação no Brasil.

Neste sentido, foi possível observar que os trabalhos historicizam o surgimento dos conselhos, contextualizam o cenário brasileiro em razão das reformas educacionais de 1990, a partir das leis como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e a Lei 13.005/2014 que estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE).

Apesar das fragilidades apontadas pelos trabalhos analisados referentes à atuação do conselho, composição, função, questões de cunho político e, até mesmo, do próprio entendimento do sentido da gestão democrática, todos reconhecem os CMEs como espaços importantes que fomentam discussões sobre a política pública educacional local, em que há disputa de poder entre o poder público e a sociedade civil.

A realização deste levantamento serviu para conhecer o que foi produzido a respeito do Conselho Municipal de Educação, gestão democrática e participação, identificando os teóricos utilizados pelos autores, aproximações e distanciamentos do tema, além de fornecer subsídios

para a pesquisa, visto que a leitura dos trabalhos selecionados trouxe informações importantes, dada a sinalização de autores, discussões e até de caminhos para o desenvolvimento da pesquisa.

Por outro lado, as conclusões dos trabalhos encontrados também indicaram apontamentos que contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa, posto que informações sobre o surgimento dos conselhos, discussão sobre gestão democrática, política, participação, além dos atos normativos nacionais abordados nos trabalhos, também fazem parte desta pesquisa.

Além disso, acredita-se que este trabalho possa servir também para outros pesquisadores que realizam estudos do tipo estado da arte ou estado do conhecimento, servindo de consulta e subsídio para investigações futuras, contribuindo assim com a comunidade acadêmica.

3 REVISÃO DE LITERATURA

3.1 A Política educacional e o papel do Estado a partir de 1990

A década de 1990 foi marcada por inúmeras mudanças no campo das políticas públicas e sociais. Essas mudanças foram promovidas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que presidiu o país entre os anos de 1995 a 2002.

Um dos grandes feitos do governo FHC, segundo Oliveira (2011), foi a garantia da estabilidade econômica alcançada pelo Plano Real. Tal medida permitiu que FHC empreendesse um conjunto de reformas no âmbito do Estado, na busca de sua racionalização e modernização.

> Essa reforma foi constituída de privatização de empresas estatais e mudanças na forma de gestão das políticas públicas. A desregulamentação da administração pública federal foi perseguida por meio de descentralização, o que em certa medida atendia também aos anseios de outros setores, expressos na Constituição Federal de 1988, que alterou significativamente o Pacto Federativo Brasileiro (OLIVEIRA, 2011, p. 325).

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma ordem institucional distinta da então vigente, tendo os constituintes sido orientados por uma concepção de democracia que, segundo Oliveira (2011), optaram por mecanismos de participação popular e levaram à descentralização de poder e de recursos. “A descentralização foi apresentada como alternativa de gestão das políticas públicas e sociais, favorecendo a fragmentação e, consequentemente, ampliando o número de atores políticos” (OLIVEIRA, 2011, p. 325).

A mudança constitucional demonstrou uma preocupação com a participação popular, sem, contudo, se preocupar com a obtenção de um consenso social sobre o objetivo da descentralização. Deste modo, a descentralização não foi entendida como uniformizadora, pelo contrário, pois o jogo político acontece no interior de processos extraconstitucionais, exemplificado por Oliveira (2011, p. 326) como “a força relativa dos atores políticos como os governadores, dos prefeitos e seus controles sobre as bancadas de deputados e os cargos no Executivo Federal”.

Peroni (2003) destaca que o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (1995) se refere à Constituição de 1988 como um retrocesso, pois, ela teria provocado um engessamento do aparelho estatal.

> A nova Constituição determinou a perda da autonomia do poder executivo no tocante à estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de

> regime jurídico único para os servidores da União, dos Estados-membros e dos municípios e "retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional, ao atribuir às fundações e autarquias públicas normas de funcionamento idênticas às que regem a administração direta (BRASIL, 1995 *apud* PERONI, 2003, p. 58).

Peroni (2003) também aponta três tipos de administração pública referidas no plano de reforma: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Embora distintas, elas convivem entre si, pois, segundo a autora, nenhuma delas foi inteiramente abandonada. Entretanto, observa-se que a proposta da reforma do Estado focava na administração gerencial.

> A administração pública gerencial tem, como estratégias, a definição precisa dos objetivos e autonomia do administrador para gerir recursos humanos, materiais e financeiros. Mas essa autonomia é cobrada através dos resultados, verificando-se se foram ou não atingidos os objetivos propostos no contrato (PERONI, 2003, p. 59).

Apesar de parecerem amparados nos preceitos constitucionais, as reformas que buscavam reorientar a relação entre o Estado e a sociedade civil foram na contramão de muitos direitos e garantias conquistados na mesma CF de 1988. Como exemplo, o comprometimento da ampliação do direito à educação aos brasileiros desde o seu nascimento até a conclusão do ensino médio, devido à Emenda nº 14 de 1996, focalizava no ensino fundamental, assim,

> As reformas educacionais dos anos de 1990, no Brasil, tiveram como grande foco a gestão, buscaram por meio de descentralização administrativa, financeira e pedagógica promover a ampliação do acesso à educação básica no país a partir de uma lógica racional, que tinha como paradigma os princípios da economia privada (OLIVEIRA, 2011, p. 326).

Como resultado das reformas implantadas na educação brasileira nesse período temos a reestruturação escolar nos aspectos relativos à organização, à redefinição dos currículos pelos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), à avaliação pela instituição do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e, posteriormente, o Exame Nacional de Cursos (ENC), à gestão e financiamento com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), ulteriormente substituído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Essas mudanças realizadas na educação básica redefiniram a sua estrutura. As alterações na legislação educacional para atender essa nova configuração foi materializada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/1996. Destacamos que esse movimento de reformas ocorridas no Brasil no governo de FHC acompanhou a tendência em

nível mundial, sendo a grande marca dessas reformas “a descentralização administrativa, financeira e pedagógica, repassando as responsabilidades para o nível local, por meio da transferência de ações” (OLIVEIRA, 2011, p. 327).

Outro destaque das reformas foi o processo de terceirização, que transfere, para o setor privado, serviços auxiliares ou de apoio, contudo, sem detalhar na proposta de reforma questões fundamentais dessas parcerias público-privadas. Sob essa ótica, Peroni (2003, p. 63) conclui que “o Estado está querendo passar para a sociedade tarefas que deveriam ser suas, principalmente no âmbito das políticas sociais”.

Acerca da perspectiva neoliberal, Peroni (2003) chama a atenção para a reforma do Estado, que se encontra amparada nos marcos dessa proposta neoliberal.

> Contudo, quando analisamos o neoliberalismo, devemos levar em consideração a especificidade brasileira, pois como o Brasil não teve um Estado de bem-estar-social, a efetividade dos direitos sociais é residual e, portanto, não há “gorduras” nos gastos sociais de um país com os indicadores sociais que temos (PERONI, 2003, p. 64).

As reformas que determinaram novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação resultaram em mudanças que foram determinantes nas novas relações entre as esferas administrativas, principalmente entre União e municípios. Ao final do governo FHC, tais mudanças derivaram em um processo de fragmentação da gestão que, segundo Oliveira (2011), revelavam a grande dispersão de políticas temporárias que se afirmavam mais como políticas de governo que de Estado, cujas bases institucionais de controle social não estavam definidas.

> Ao final do governo FHC, é possível considerar que a educação nacional se encontrava em um quadro de (des)sistematização, para designar uma orientação de governo na contramão do que se pode considerar um sistema, ou seja, uma organização da educação nacional fragmentada, segmentada, flexível e dispersa, o que não contribui para estabelecer bases de cooperação, integração e coesão entre os entes federativos e menos ainda entre os indivíduos na sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 327).

Embora as promessas de campanha tenham sido de mudança, Oliveira (2011) destaca que os primeiros anos do governo Lula foram marcados mais por permanências do que por rupturas em relação ao governo FHC, considerando que o primeiro mandato de Lula foi caracterizado pela promoção de políticas assistenciais e compensatórias por meio de programas sociais.

Neste sentido, a primeira grande iniciativa do ministro Fernando Haddad apontada por Oliveira (2011) foi o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), com o objetivo de repartir as competências e as responsabilidades e de melhorar os indicadores educacionais,

especialmente da educação básica. Outro destaque foi o Programa de Ações Articuladas (PAR) do governo federal que, por meio do Ministério da Educação (MEC), buscou a adesão dos municípios a uma política com a finalidade de aumentar os índices educacionais da educação básica, tendo como referência o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007.

O grande problema enfrentado pela educação básica, relatado por Oliveira (2011) como resultante da divisão de competência entre os entes federativos persiste e é, ao mesmo tempo, o que possibilita uma política ambivalente empreendida pelo MEC.

> Por um lado, o MEC tem procurado promover uma política nacional de condução da educação básica, envolvendo os estados e os municípios e setores da sociedade civil, e buscando recuperar certo protagonismo perdido na definição das políticas educativas em âmbito nacional pelas reformas ocorridas nas décadas passadas. Por outro lado, reduz as possibilidades de autonomia e autodeterminação dos governos subnacionais (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

Outra iniciativa do governo federal no intuito de recuperar o seu protagonismo na área educacional foi a aprovação do Piso Nacional de Salários para os professores (Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN) além da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em substituição ao FUNDEF, que teve o objetivo de corrigir as falhas do seu antecessor, embora ainda apresentasse desequilíbrios entre os estados, no que tange ao financiamento da educação básica.

Destacamos que as iniciativas do governo federal são indicadas por Oliveira (2011) como uma tentativa de preenchimento de um espaço vazio, ou de lacunas deixadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), até então vigente, Lei nº 10.176/2001.

Por outro lado, na "ausência de uma legislação nacional que estabelecesse o Sistema Nacional de Educação", caberia ao PNE preencher essa lacuna (OLIVEIRA, 2011, p. 330). Contudo, a força de lei que deveria ter, não se fez cumprir. Para a autora, "a integração promovida pelo sistema relaciona-se diretamente com os níveis de desigualdades social e escolar, as taxas de emprego e desemprego, as transferências sociais, o nível socioeconômico dos alunos" (OLIVEIRA, 2011, p. 331).

As desigualdades brasileiras impactam diretamente na educação e têm sido apontadas com frequência a necessidade de aumento da escolarização da população e aumento do desempenho dos alunos, devido à ocupação do Brasil no cenário político mundial.

O contexto das reformas instaurados nos anos 1990 criou um ambiente propício à mudança e à inovação, e, ao mesmo tempo, uma trouxe a "negação de valores, culturas e tradições constituintes do ambiente escolar e do ofício docente" (OLIVEIRA, 2011, p. 333).

Em relação ao papel do Estado, as reformas pretendidas que objetivaram promover uma maior desregulamentação e descentralização na gestão das políticas sociais envolvendo outros setores da sociedade, não resultaram em maior eficiência. Oliveira (2011) aponta a necessidade de maior coesão nacional para combater a fragmentação que tem caraterizado o sistema educacional brasileiro.

É nesse contexto de mudanças e reformas, centralização e descentralização, que os CMEs ganham força e têm sua instituição obrigatória, estabelecida mediante instrumentos como a CF, de 1988, e a LDBEN 9.394, de 1996. Neste sentido, torna-se importante conhecer a história dos conselhos de educação no Brasil, analisar as mudanças ocorridas até a atualidade e a sua funcionalidade.

3.2 História dos conselhos de educação no Brasil

A origem e a natureza dos conselhos são muito diversificadas. As instituições sociais, em geral, são fruto de longa construção histórica. "A origem dos conselhos se perde no tempo e se confunde com a história da política e da democracia" (BORDIGNON, 2004, p. 14).

Bordignon (2004) relata que os registros históricos indicam que já existiam, há quase três milênios, no povo hebreu, nos clãs visigodos e nas Cidades-Estado do mundo greco-romano, conselhos como formas primitivas e originais de gestão dos grupos sociais. Segundo ele, a própria Bíblia menciona o conselho de anciãos do povo hebreu, que era a prudência que aconselhava Moisés.

Observa-se na literatura o caráter do surgimento dos conselhos, em que o critério de escolha dos membros se dava, inicialmente, entre os "mais sábios", "os melhores" e os "homens bons", sendo substituído gradualmente pelos que tinham o poder da influência social, econômica ou política. Segundo Bordingnon (2004), os conselhos populares exerciam a democracia direta e/ou representativa como estratégia para resolver as tensões e conflitos resultantes dos diferentes interesses e eram também a voz das classes que constituíam as comunidades locais. Essa característica observada ao analisar a historicidade dos conselhos, é identificada ao dizer que

> O sentido dado aos conselhos, hoje, tem sua compreensão carregada desse imaginário histórico. Os conselhos sempre se situaram na interface entre o Estado e a sociedade, ora na defesa dos interesses das elites, tutelando a sociedade, ora, e de maneira mais incisiva nos tempos atuais, buscando a co-gestão das políticas públicas e se constituindo canais de participação popular na realização do interesse público (BORDIGNON, 2004, p. 18).

Ao analisar a historicidade dos conselhos, categoria indispensável para compreender o seu papel, pode-se afirmar que as características que marcam o seu surgimento conservam, até hoje, o seu caráter de mediador. Por outro lado, pode-se verificar o caráter antagônico dos conselhos no decorrer da história, como afirmado anteriormente por Bordignon (2004).

Na educação brasileira, a existência dos conselhos pode ser identificada desde o Império (TEIXEIRA, 2004, p. 693). Segundo a autora, as concepções acerca da organização dos conselhos de educação sofreram transformações ao longo da história educacional brasileira e podem ser identificadas ao analisar os atos legais.

> Considerando-se o período republicano, constata-se uma contínua transformação das concepções que orientaram a organização dos conselhos de educação nos diferentes momentos da história educacional brasileira e que plasmaram sua forma de funcionamento. Tais mudanças podem ser identificadas através dos atos legais que definem a natureza desses órgãos. Essas mudanças podem ser identificadas nos preceitos legais que definem a natureza desses órgãos em cada momento histórico, as competências que lhes são atribuídas e sua composição (TEIXEIRA, 2004, p. 694).

No Brasil, até a década de 1980, predominaram os conselhos de notáveis – o critério de escolha era o do “notório saber” – de caráter governamental, de âmbito estadual e nacional, especialmente nas áreas de educação, saúde, cultura e assistência social (BORDIGNON, 2004, p.18). Esses conselhos tinham como função assessorar o governo na formulação de políticas públicas, embora se assumissem como de caráter técnico especializado, com atuação centrada nas questões de normatização e credencialismo dos respectivos sistemas.

Os conselhos de instrução pública tiveram início no império, em 1842, e vão até a primeira década do século XX (BORDIGNON, 2004, p. 27). Estes conselhos eram, em sua maioria, compostos por funcionários públicos com cargos de chefia e diretores de estabelecimentos de ensino e possuíam atribuições de organização e inspeção escolar.

São encontrados nos registros, o Conselho de Instrução Pública, criado na Bahia pela Lei Provincial n.º 172, de 25 de maio de 1842, sendo o primeiro registro efetivo da criação de um conselho de educação no Brasil, com âmbito estadual. O Conselho Director do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte, criado pelo Decreto n.º 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854, foi o primeiro conselho municipal, que funcionou com organização e sede

própria. Segundo Bordignon (2004), o registro foi encontrado em referências esparsas, até o início do século XX.

Outros conselhos também são encontrados nos registros, como o Conselho Geral de Instrucção Pública (1846), que seria a primeira proposta de conselho em âmbito nacional, mas que não chegou a ser regulamentado e implantado. O Conselho Superior de Instrução Pública, proposto em 1870 e, novamente, em 1877, mas que não foi efetivado. O Conselho Superior de Instrução Nacional (1882), denominado Rui Barbosa como corporação, seria constituído por 41 membros com participação de representação de professores e da sociedade, muito embora não tenha chegado a ser instituído. O Conselho de Instrução Superior, criado pelo Decreto n.º 1.232 G, de 2 de janeiro de 1891, do chefe do Governo Provisório, Deodoro da Fonseca, logo no início da República, também não há notícias ou registros de sua implementação. O último conselho de instrução pública encontrado é o Conselho Director da Instrução Primária, criado em 1906 pelo governo do Estado de Alagoas.

Posteriormente, foram criados os conselhos de ensino, que funcionaram de 1911 até 1930. O Conselho Superior de Ensino (Decreto n.º 8.659, de 5 de abril de 1911) tinha a tarefa de substituir a função fiscal do Estado no ensino superior e o Conselho Nacional de Ensino (Decreto n.º 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925) modificou o CSE ampliando sua composição e atribuições para abranger todos os graus de ensino.

O Conselho Nacional de Ensino foi recriado em 1931, como Conselho Nacional de Educação (Decreto n.º 8.050, de 11 de abril de 1931). Vale destacar que

> Embora em 1931 o Conselho Nacional de Ensino tenha sido transformado em Conselho Nacional de Educação, somente com a Constituição de 1934, que instituiu os sistemas de ensino, os conselhos de educação, de âmbito nacional e estadual, passaram a ter uma concepção mais definida. A Constituição de 1988 viria a instituir os sistemas municipais de ensino e, com eles, os conselhos municipais de educação ganharam institucionalidade própria (BORDIGNON, 2004, p. 28).

A legislação relativa à criação e regulamentação desses dois conselhos, o de 1925 e o de 1931, evidencia o caráter administrativo que lhes foi conferido, como parte da estrutura burocrática do Estado (TEIXEIRA, 2004, p. 694). A autora ressalta que apesar de serem concebidos como órgãos administrativos, é possível perceber mudanças significativas no tipo de atribuições a eles conferidas.

> A análise desse período evidencia que o caráter de órgão auxiliar do poder executivo com função fiscalizadora, que predominou no início do século, cedeu lugar à formação de um órgão com características técnicas, composto por profissionais especializados, com condições para assumir as atribuições

> normativas que lhe foram atribuídas a partir de então (TEIXEIRA, 2004, p. 696).

O Conselho Nacional de Educação, instituído em 1931, funcionou regularmente até dezembro de 1960, quando foi substituído pelo Conselho Federal de Educação, criado pela Lei 4.024/1961, tendo sido extinto em 1994. Os conselhos estaduais de educação foram fundados em alguns estados brasileiros antes da LDB de 1960 (Bahia, Alagoas e Rio Grande do Sul). Contudo, segundo Bordignon (2004, p. 29), somente a partir de 1961, com a regulamentação dos sistemas de ensino pela LDB, passaram a ser criados e a funcionarem efetivamente.

Os conselhos municipais de educação, embora já previstos na Lei 5.692/1971, porém sem autonomia, passaram a se organizar efetivamente a partir da Constituição Federal de 1988, que criou os sistemas municipais de ensino.

> Nascidos do espírito da institucionalidade cidadã da Constituição de 1988, os conselhos municipais assumiram características mais próximas de conselhos de representação popular, ao contrário dos estaduais e dos de âmbito nacional, marcados desde suas origens e ao longo de suas histórias como conselhos de "notáveis" (BORDIGNON, 2004, p. 30, grifos do autor).

Os conselhos municipais de educação emergem sob a ótica da gestão democrática, assegurada pela Constituição Federal de 1988 (artigo 206, inciso VI), Constituição Estadual de 1989 (artigo 249), LDB 9.394/1996 (artigos 3º, inciso VIII, e 14), reforçadas também pelo Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei 13.005/14, meta 19).

Os órgãos de controle social ligados à educação, como o Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CMAE), Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS - FUNDEB) e os Conselhos Escolares, por meio dos instrumentos jurídicos e de planejamento, passam a ter sua constituição obrigatória, com funções e atribuições estabelecidos em leis e regimentos próprios, garantindo-lhes autonomia pedagógica, administrativa e financeira.

3.3 Gestão democrática da educação

A Constituição Federal de 1988 apresenta em seu artigo 206 alguns princípios do ensino, entre eles, o da "gestão democrática do ensino público na forma da lei" (BRASIL, 1988). Nesse contexto, o princípio da gestão democrática se viu reproduzido nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais (CATANI; OLIVEIRA, 1993 *apud* CURY, 2016, p. 201).

A gestão democrática engloba a participação de setores da sociedade civil na tomada de decisões, formulação e acompanhamento de políticas educacionais, mediante mecanismos como conselhos escolares, conselhos de educação, eleição para diretor escolar, participação de fóruns e outros integrantes do serviço público.

> Sendo a transmissão de conhecimento um serviço público, o princípio associa este serviço à democracia. Isto quer dizer que está aí implicada uma noção de participação na *gestio rei publicae*. Lembrando-se que o termo gestão vem de *gestio*, que por sua vez, vem de *gerere* (trazer em si, produzir) fica mais claro que a gestão não só é o ato de administrar um bem fora-de-si (alheio) mas é algo que se traz em si, porque nele está contido. E o conteúdo deste bem é a própria capacidade de participação, sinal maior da democracia (CURY, 2016, p. 201).

A gestão democrática está diretamente ligada à participação, por isso mesmo, não podem ser analisadas isoladamente. A gestão democrática é efetivada pela participação, já a participação se dá mediante a efetivação da gestão democrática.

> A participação como fonte da gestão será tanto direta como no caso de consultas, assembleias, encontros ou mesmo questionários, quanto mediada através de órgão colegiados como conselhos escolares, conselhos municipais, estaduais e o próprio conselho nacional (CURY, 2016, p. 205).

Neste sentido, “a gestão democrática do ensino público supõe a transparência de processos e atos. Ao caráter público e aberto se opõe o privado e o secreto (CURY, 2016, p. 205). Sendo assim, a transparência é um ato obrigatório do processo democrático, cabendo aos órgãos colegiados, conselhos e outros mecanismos a publicidade dos atos, decisões e regulamentações.

Com relação à legislação educacional, Cury (2016) destaca duas novidades: a gestão democrática (art. 206, VI da Constituição Federal) e a (re)criação do Conselho Nacional de Educação (lei 9.131/1995) que, segundo ele, “possuem entre si, em maior ou menor grau, uma relação com os avanços da própria formalização em lei da derrubada de critérios autoritários ou privatistas e da assunção de critérios de participação” (CURY, 2016, p. 206).

Depois da ditadura militar, difundiu-se a concepção de municipalização, materializada posteriormente nas reformas do Estado ocorridas a partir da década de 1990. A municipalização é alicerçada no argumento da descentralização, “que numa versão progressista apresenta dois argumentos – descentralização e participação” (CURY, 2016).

> Descentralização pode ser entendida 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, 2015, p. 177).

Por outro lado, o argumento da participação é, por vezes, reduzido à existência de mecanismos, ou de legislação específica que, muitas vezes, abordam a questão de forma genérica, não garantindo a sua efetivação, desconsiderando fatores como população, composição e outras implicações.

> O argumento de possibilitar uma maior participação reduz a complexa questão a somente um problema de "espaço – população". É pobre pois desconsidera que parte significativa da população se encontra em municípios com mais de 100.000 habitantes, onde o acesso aos centros de tomada de decisão nem sempre é fácil do ponto de vista físico-geográfico (OLIVEIRA, 2015, p. 178).

Nascidos sob a égide da CF de 1988, os conselhos são órgãos de participação social, integrando-se ao regime democrático. Fazem parte da democracia como mecanismos que, na prática, deveriam efetivar o ato democrático.

> A democracia como princípio articula-se ao da igualdade, ao proporcionar a todos os integrantes do processo participativo, a condição de sujeitos expressa no seu reconhecimento como interlocutor válido; como método deve garantir a cada um dos participantes igual poder de intervenção e decisão, criando mecanismos que facilitem as condições de iguais possibilidades de opção e ação diante dos processos decisórios (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 70).

Nesse contexto, temas como descentralização, participação e democratização passam a emergir com força, na perspectiva de fortalecimento da sociedade civil nos processos decisórios que interessam à sociedade, assim, é indispensável "enfrentar a tradição autoritária brasileira, presente não apenas no espaço estatal, mas nas múltiplas dimensões da vida social" (RAICHELIS, 1998 *apud* MARQUES; COSTA, 2015, p. 3).

É neste sentido que a gestão democrática é um princípio constituinte da educação e da qual emergem os conselhos, tanto extra como intraescolares, além de outras formas colegiadas de atuação, afirma Cury (2016). Segundo este autor,

> Os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença em arenas públicas de elaboração e nos momentos de tomada de decisão. Trata-se de democratizar a própria democracia. Tal é o caso dos múltiplos Conselhos hoje existentes no âmbito de controle e fiscalização de recursos obrigatórios para a educação escolar, da merenda e de outros assuntos (CURY, 2016, p. 29).

Nessa perspectiva, os conselhos, enquanto órgãos de controle social, caracterizam-se por uma democracia representativa, em que os membros são escolhidos pelos seus pares. Tais integrantes possuem um relevante papel na garantia da participação social, devendo conter, em

sua composição, a pluralidade de representações, de maneira a garantir a sua eficaz atuação, uma vez que atuam na educação infantil (rede pública e privada), ensino fundamental, educação de jovens e adultos, educação especial e afins. Segundo Souza (2006),

> O controle social exercido pela sociedade civil demanda um conjunto de ações que possibilitem a participação social na elaboração das políticas públicas bem como o monitoramento e avaliação dessas políticas, portanto, este controle social requer a existência de sujeitos coletivos com intuito de garantir a efetividade dos serviços prestados pelo estado (SOUZA, 2006 *apud* MARQUES; COSTA, 2015, p. 7).

Sob a ótica da gestão democrática, o Plano Nacional de Educação (PNE), estabelecido pela Lei n.º 13.005/2014 e com vigência de 10 anos, em sua meta 19, apresenta a seguinte redação:

> Assegurar condições, no prazo de 2 (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 (BRASIL, 2014, *on-line*).

Conforme se extrai da meta 19 do PNE (2014), as estratégias 19.2 e 19.5 visam à ampliação de programas de formação aos conselheiros membros dos conselhos de acompanhamento de políticas públicas, a fim de garantir a estes colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções. Outrossim, estimular a constituição e o fortalecimento dos conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, garantindo-lhes autonomia.

> A previsão de um plano de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público, é o mecanismo adotado pela Lei Maior para evitar a dispersão, sobreposição e desarticulação da ação das esferas do Poder Público e garantir uma clara distribuição de responsabilidades (OLIVEIRA, 2015, p. 190).

O autor aponta que essa concepção tem sido sistematicamente desconsiderada na concepção e elaboração da Política Educacional no Brasil. O autor destaca que a experiência brasileira na elaboração dos planos de educação tem sido a de “dar a estes um caráter de mera formalidade e não o de diretriz para uma política educacional” (OLIVEIRA, 2015, p. 190).

O Plano Estadual de Educação da Bahia (PEE, Lei Estadual nº 13.559/2016) e o Plano Municipal de Educação do Município de Itapetinga (PME, Lei Municipal nº 1.275/2015), como

desdobramentos do PNE (2014), apresentam metas e estratégias em comum e distintas, de acordo com as corresponsabilidades de cada ente federado.

Tendo em vista o objetivo dos planos de educação, Oliveira (2015) chama atenção para a implementação deles, o que traria, de imediato, "a necessária articulação das diferentes esferas da administração pública no cumprimento dos seus deveres constitucionais para com a educação". Desta forma,

> Com um adequado Plano de Educação, que pode ser concebido, tanto em nível nacional, estadual, regional e municipal, campatibilizar-se-ia, por exemplo a capacidade de arrecadadora de cada município, o atendimento da demanda e o papel equalizador das demais esferas da administração pública, complementando as deficiências locais, regionais e estaduais (OLIVEIRA, 2015, p. 191).

Sob essa ótica, a ideia de plano entenderia a educação como uma responsabilidade do Poder Público, não importando a esfera sob cuja responsabilidade direta se encontre atendimento à população. Para Oliveira (2015), a integração entre as esferas embutidas na ideia de Plano de Educação, se conceberia adequadamente "as utopias da escola única, do Sistema Nacional de Ensino e do ponto de vista do aluno, da igualdade de oportunidades" (OLIVEIRA, 2015, p. 191).

A integração entre as diferentes esferas da administração pública deve transcender aos arranjos e conluios partidários, pois se supõe que a missão Educativa do Estado esteja acima dos interesses partidários, porém, na prática, não é o que acontece, conforme afirma Oliveira (2015). "Há, portanto, a necessidade de estabelecerem-se mecanismos que permitam o planejamento da educação para além do horizonte de um governo, ou, até mesmo, de um Ministro ou Secretário da Educação" (OLIVEIRA, 2015, p. 191).

A forma de estabelecer essa desvinculação entre Plano de Educação e a duração de um governo, segundo Oliveira (2015), é a criação de organismos que não estejam atrelados ao administrador de plantão. Tais organismos devem ter a participação da sociedade civil organizada com mandatos diferenciados dos governantes.

> Note-se que a concepção de gestão democrática no âmbito do Sistema de Ensino, entendida como processo de participação dos diferentes setores da comunidade escolar nas decisões da política educacional em nível de sistema, justifica-se também, do ponto de vista da eficiência, pois não há nada mais "ineficiente" do que políticas educacionais abandonadas a cada mudança de governo ou mesmo de ministro ou secretário de educação (OLIVEIRA, 2015, p. 192).

A composição do Conselho Nacional de Educação foi uma formulação que buscou responder essa necessidade de participação dos diferentes setores da sociedade, presentes nas primeiras versões do Projeto de LDB. O CNE possuía em sua composição 34 conselheiros representantes de diversos segmentos.

Numa mesma perspectiva, os conselhos estaduais e municipais poderiam ter composição semelhante. Assim, no âmbito de cada esfera (municipal, regional, estadual e federal), seria definida "a contribuição de cada esfera da administração pública para com o atendimento da demanda por educação, já hierarquizada pelos preceitos constitucionais priorizando o ensino fundamental, seguido pela educação infantil e ensino médio" (OLIVEIRA, 2015, p. 194). Só depois de contempladas as demandas destes níveis de ensino, é que se contemplaria o ensino superior.

Além de possuir em sua composição uma diversidade de representações, a autonomia dos CMEs é garantia primordial para sua atuação no acompanhamento das políticas educacionais no município. Para tanto, os conselheiros precisam de formação e capacitação para conhecimento da legislação educacional, atos normativos do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Conselho Estadual de Educação (CEE), além de visitas *in loco* para conhecer a realidade educacional do município com o objetivo de diagnosticar, provocar e propor ações para a garantia do direito à educação pública e de qualidade.

Desta forma, compreende-se o Conselho Municipal de Educação (CME) como importante instrumento na garantia da gestão democrática e participativa, constituído por leis específicas que não só delimitam e visam a garantir sua atuação, como também ampliam sua participação, uma vez que precisam estar atualizados sobre as ações educacionais do município, com atribuições específicas no processo de acompanhamento das políticas públicas educacionais, inseridas também nas metas do PME.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS

Na presente seção, discutiremos, diante dos documentos coletados no Conselho Municipal de Educação de Itapetinga, a atuação e o funcionamento do conselho, buscando identificar as categorias de conteúdo para uma análise sobre as práticas do CME.

Para tanto, fundamentamos em autores que discutem de forma crítica os conselhos e a gestão democrática, no intuito de realizar uma análise reflexiva e que traga contribuições significativas para esta pesquisa e para outros autores que estudem a temática.

Esta seção está dividida em 5 subseções. A primeira apresenta o histórico, a criação, a composição e as funções do CME de Itapetinga, objeto de estudo, com base nos documentos normativos municipais. A segunda, apresenta uma análise dos documentos levantados no conselho para análise. Da terceira à quinta subseção, discutimos as análises de conteúdo identificadas nos documentos. Por fim, discutimos a atuação do CME no período da pandemia provocada pelo Novo Coronavírus (SARS-COV2).

4.1 Histórico e funcionamento do CME de Itapetinga

O Conselho Municipal de Educação de Itapetinga, órgão colegiado do Sistema Municipal de Ensino, nos termos do artigo 18, inciso 3º da Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB) foi criado pelo artigo 113 da lei Orgânica Municipal de Itapetinga, estabelecendo em sua ementa que

> Fica criado o Conselho Municipal de Educação, órgão consultivo e normativo, que tem a competência de definir normas, diretrizes, planos e programas educacionais, participando em sua composição o Executivo, o Legislativo, comunidade escolar, entidades representativas de classe e profissionais do setor (ITAPETINGA, 1990, *on-line*).

Embora criado em 1990 pela Lei Orgânica, o CME foi normatizado em 12 de novembro de 1997, instituído pela Lei Municipal nº 740/1997. Conforme seu artigo 1º, o CME foi regulamentado, inicialmente, atribuindo-lhe o caráter normativo, consultivo e deliberativo do Sistema Municipal de Educação de Itapetinga, sendo definido na sua finalidade o “estudo, o planejamento e a orientação de todas as atividades relacionadas com o Sistema Municipal de Ensino” (ITAPETINGA, 1997, *on-line*).

Também foi estabelecida pela lei de criação a composição do CME, sendo 15 membros efetivos e 15 suplentes nomeados por ato do prefeito, escolhidos entre as pessoas identificadas pela educação e todos indicados pelos órgãos constantes em seu art. 4º, a saber:

> I – um representante efetivo e um suplente indicados pela Secretaria Municipal de Educação; II – um representante efetivo e um suplente da DIREC-14; III – um representante e suplente do Poder Legislativo; IV – um representante do Corpo Docente Municipal – Ensino Fundamental; V - um representante e suplente da Educação – Ensino Médio; VI – um representante e suplente da Educação – Ensino Superior; VII – um representante e suplente da OAB; VIII – um representante e suplente de profissional na educação esportiva; IX – um representante e suplente da Igreja Católica; X – um representante e suplente de profissional na educação infantil; XI – um representante e suplente da Associação dos Professores Licenciados do Estado da Bahia, experiência em educação e ainda atuante; XII – um representante e suplente da Maçonaria; XIII – um representante e suplente da Igreja Batista; XIV – um representante e suplente das Unidades Executoras ou Associação de Pais; XV – um representante e suplente de entidades de alunos de nível Médio ou Superior (ITAPETINGA, 1997, *on-line*).

A composição do CME foi alterada posteriormente pela Lei nº 861/2002, de 20 de março de 2002, passando de 15 representações para 9. Foram retirados do colegiado os representantes do poder legislativo, profissional da educação esportiva, da igreja católica, da Maçonaria, da Igreja Batista e representantes de entidades de alunos de nível Médio ou Superior, tendo ficado com o seguinte formato:

> Um representante efetivo e suplente indicados pela Secretaria Municipal de Educação; Um representante efetivo e suplente da DIREC-14; Um representante efetivo e suplente da Subseção da OAB de Itapetinga; Um representante efetivo e suplente do Corpo Docente Municipal, em atuação no Ensino Fundamental; Um representante efetivo e suplente, em atuação no Ensino Médio; Um representante efetivo e suplente, em atuação no Ensino Superior; Um representante efetivo e suplente, em atuação na Educação Infantil; Um representante efetivo e suplente indicados pela Associação dos Professores Licenciados do Estado da Bahia, com experiência em Educação e ainda atuante; Um representante efetivo e suplente indicados pelas Unidades Executoras das Escolas e Associações de Pais (ITAPETINGA, 2002, *on-line*).

O mandato dos conselheiros é definido com a duração de dois anos, cabendo a sua reeleição por uma única vez, e a renovação dos membros desde que respeite a manutenção de 1/3 dos seus membros. Tal manutenção diz respeito à garantia da continuidade do trabalho do CME, sem que haja mudanças significativas em sua composição, implicando em dificuldades na sua atuação e até funcionamento, uma vez que o conselheiro não é formado para exercer o mandato, mas se forma durante o exercício da função.

A Lei 740/1997 define a estrutura do CME, composta por presidente e vice-presidente, secretário geral, assessor técnico, assessor administrativo e câmaras de trabalho. Conforme o artigo 10º, para ocupar os referidos cargos, os membros efetivos deverão ser eleitos na primeira reunião de posse. As atribuições de cada membro são definidas no regimento interno do CME, tendo sido encontrado nos documentos o registro do Regimento Interno (RI) do ano de 2003.

As sessões do conselho são dirigidas pelo presidente ou por seu substituto legal e definidas para realização das seções, a maioria absoluta dos seus membros, já para a tomada de decisões, o voto da maioria simples dos presentes.

A lei de criação do CME estabelece que a "função do conselheiro será considerada de relevante interesse público e não remunerada". A lei também define que no caso dos conselheiros serem "servidores públicos municipais ou não, ficam dispensados da frequência de seus órgãos, caso as reuniões tenham sua realização no mesmo horário de trabalho" (ITAPETINGA, 1997, *on-line*). Em seu artigo 9º, a Lei 940/1997 define as competências do CME que englobam a elaboração do regimento interno, das diretrizes para o Sistema Municipal de Ensino e sugere normas e medidas para a organização, aperfeiçoamento e o seu funcionamento.

Compete ao CME discutir e aprovar o Projeto Municipal de Educação e suas alterações subsequentes, normatizar a ação didático pedagógica do Sistema Municipal de Ensino, adaptar e reajustar as normas de avaliação, aprovação, reprovação e verificação do rendimento escolar e estudos de recuperação para que possam garantir um ensino de qualidade, evitar a evasão e a repetência nas Unidades Escolares do Município. O conselho tem a atribuição de avaliar, modificar, aprovar o Regimento Interno das Escolas Municipais, emitir parecer sobre assuntos de natureza pedagógica e educativa que lhes sejam submetidas pelo prefeito, secretário da educação ou pais de alunos da Rede Municipal.

A lei estabelece que o CME deve manter-se informado e atualizado para que suas ações sejam integradas às diretrizes educacionais, em níveis hierarquicamente superiores, usufruindo do espaço de liberdade criada pela LDB 9.394/1996. Devendo também manter intercâmbio com os Conselhos Federal e Estadual de Educação e seguir as recomendações do Conselho Nacional de Educação e Conselho Estadual de Educação.

Embora não esteja presente na lei de criação, no artigo 1º que trata das atribuições do conselho, o seu caráter fiscalizador é observado no artigo 9º, que trata das competências do conselho, destacando os seguintes incisos:

> IV – fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à educação nos termos da Constituição Federal e Estadual vigentes; V – autorizar e fiscalizar a autorização de cursos ou escolas em estabelecimento de ensino da Rede Particular, de acordo com a lei vigente; [...] XIII – apreciar sugestões ou denúncias contra estabelecimento escolar feitas por associação de pais e alunos ou individualmente (ITAPETINGA, 1997, *on-line*).

Neste sentido, é conferido também o caráter fiscalizador do CME como uma de suas atribuições enquanto órgão do Sistema de Ensino. Tal função é definida na Lei do Sistema Municipal de Ensino em seu artigo 16:

> O Conselho Municipal de Educação é o órgão de natureza colegiada, integrante do Sistema Municipal de Ensino, com autonomia administrativa e dotação orçamentária própria, que desempenha as funções consultiva, deliberativa, normativa, propositiva, mobilizadora, fiscalizadora e de controle social de forma a assegurar a participação da sociedade na gestão da educação municipal (ITAPETINGA, 2012, *on-line*).

O regimento interno do CME normatiza o funcionamento do conselho, com base nas normas e disposições da legislação pertinentes. Apresenta em seu Artigo 2º a finalidade do conselho de "formar as diretrizes e prioridade da política de educação do Sistema Municipal de Ensino exercendo funções normativas, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras" (ITAPETINGA, 2003, p. 1). Nessa perspectiva, em seu artigo 3º, o regimento define que

> O Conselho Municipal de Educação de Itapetinga destina-se a estimular, fortalecer e institucionalizar a participação dos setores organizados da Sociedade civil na definição de normas da gestão democrática do Ensino Público Municipal, de acordo com as suas peculiaridades (ITAPETINGA, 2003, *on-line*).

Sendo assim, pressupomos que o CME se configure como um espaço de materialização da gestão democrática, garantindo a participação da sociedade, devendo, para tanto, buscar e manter interlocução com a sociedade civil e o poder público municipal, atuando também como mediador.

Ao analisar as competências e as atribuições do CME, constantes em sua lei de criação e no regimento interno, pode-se observar o acréscimo de outras competências não estabelecidas na Lei 940/1997. No artigo 4º do Regimento Interno, destacamos as seguintes atribuições/competências:

> I. Interpretar e zelar pelo cumprimento da legislação educacional aplicável à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental no âmbito de sua competência e jurisdição; II. Elaborar, emendar, reformular e aprovar seu Regimento Interno; III. Definir normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino; IV. Discutir, aprovar o Plano Municipal de Educação suas alterações subsequentes, acompanhando e avaliando a sua execução; V. Aprovar planos

> e projetos Municipais de Educação para fins de concessão de auxílio financeiro; VI. Acompanhar o levantamento anual da população em idade escolar e propor alternativas para seu andamento; VII. Manifestar-se sobre questões que abranjam a Educação Infantil no âmbito das Redes Municipais Privadas e do Ensino Fundamental, da Rede Municipal de Ensino; VIII. Incentivar a integração das Redes de Ensino Municipal, Estadual, Federal e Privada, no âmbito do Município; [...] XXI. Estudar e sugerir medidas que visem à expansão qualitativa e quantitativa do Ensino Municipal; (ITAPETINGA, 2003, *on-line*).

O Item IV é apresentado na lei de criação como "Discutir e aprovar o Projeto Municipal de Educação" (ITAPETINGA, 1997, *on-line*). O termo "Projeto Municipal de Educação" foi substituído por "Plano Municipal de Educação".

Outro instrumento importante para balizar o funcionamento do CME é o Plano Municipal de Educação, que estabelece em sua meta 19, a gestão democrática, indicando nas estratégias a autonomia do CME e a garantia da dotação orçamentária para o seu funcionamento. Em seguida, analisaremos a atuação do CME, com base nas atas e relatórios levantados no órgão, de modo que identificamos as categorias de conteúdo para uma análise detalhada dos achados.

4.2 Seleção e análise dos documentos levantados no CME

Após autorização fornecida pela presidência do Conselho Municipal de Educação de Itapetinga (Anexo 1), fomos *in lócus* realizar diálogo com o representante legal do CME e requisitar o levantamento dos documentos que seriam importantes para a realização da nossa análise. Solicitamos, então, as atas de reuniões do conselho dos últimos 5 anos (2017 a 2021), assim como os respectivos relatórios anuais de atividades do mesmo período. Após o levantamento dos documentos, assinamos um termo para a retirada do conselho e realização de fotocópias, os quais foram devidamente devolvidos em seguida.

Posteriormente, realizamos a leitura flutuante dos documentos (atas e relatórios) objetivando a identificação de documentos que deveriam ser utilizados ou descartados para análise. Optamos pela análise integral das atas e relatórios levantados, pois, consideramos que os assuntos tratados poderiam trazer pistas para responder à questão desta investigação. Assim, foram analisados os documentos constantes na Tabela 7, a seguir:

Tabela 7 – Levantamento de documentos para análise

Tipo	Ano	Quantidade
Atas	2017	14
	2018	16

Tipo	Ano	Quantidade
	2019	11
	2020	06
	2021	12
Relatórios de atividades	2018/2019	01
	2019/2020	01
	2020/2021	01
	Total	62

Fonte: CME/Diário Oficial do Município. Dados sistematizados pelo autor (2022).

Com a leitura inicial dos documentos, optamos pela digitalização de todas as atas e relatórios, para facilitar o manuseio e a análise dos dados mediante uso de *software*. Após esse processo, realizamos a categorização dos dados, identificação dos assuntos e temas abordados nas reuniões e nos relatórios de atividades do conselho. Essa leitura além de ter permitido uma visualização inicial de temas mais incidentes, foi importante para direcionar a análise e discussão dos dados.

Após a leitura dos documentos, utilizamos o *software MAXQDA* para realizar a codificação dos temas. Este processo consistiu na codificação por meio de palavras, termos ou frases, que foram agrupados por temática, sendo identificadas, em um primeiro momento, 7 categorias de conteúdo, conforme Figura 2, adiante:

Figura 2 – Nuvem de códigos/categorias

Fonte: CME/Diário Oficial do Município. Dados sistematizados pelo autor (2022).

A nuvem de palavras apresenta os códigos/categorias identificados nos documentos, ilustrados por tamanho, os de maior recorrência e os de menor incidência, como observado na Figura 2. Os códigos são definidos como categorias de análise, que agrupam diversas temáticas tratadas nas reuniões do colegiado. Essas categorias foram sistematizadas e organizadas por temas recorrentes, conforme Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Categorias identificadas e assuntos abordados

Nº	Categorias	Assuntos abordados
1	Normatização	Atualização de normativas do CME Aulas/Atividades remotas Autorização para funcionamento de escolas Base Nacional Comum Curricular – BNCC Calendário escolar (discussão, alteração, aprovação) Continuum curricular 2020/2021 Corte etário Divisão do ano letivo em 03 unidades Educação integral Eleição para diretor escolar Formulário de transferência Matrícula Normatização da Educação Especial Programa Acelera Itapetinga (regularização de fluxo) Protocolo de retorno às aulas presenciais Referencial Curricular do Sistema Municipal de Ensino de Itapetinga - RCSMEI Regimento Escolar Unificado Reserva técnica (Lei do Piso) Resolução que trata da vida escolar dos alunos
2	Fiscalização	Transporte escolar Estrutura física das escolas Visitas em parceria com conselhos do FUNDEB e CAE Averiguação de denúncias Fechamento de escola do Campo Instauração de comissão interna para averiguar situações Acompanhamento do censo escolar Cumprimento dos dias e horas letivos Interdição de escola municipal Visitas escolares
3	Autonomia	Análise dos planos de educação objetivando o fortalecimento dos conselhos Autonomia do CME para reconduzir membros Autonomia garantida pela legislação Prorrogação do mandato de conselheiros Falta de autonomia dos professores (pandemia) Dificuldades com transporte para realização de visitas
4	Participação	Ações para mitigar impactos da pandemia Atuação do conselho Ausência de conselheiros em reuniões Campanha nacional para aprovação do Novo FUNDEB Comitê para discutir ações educacionais durante a pandemia e no retorno pós-pandemia Discussão do PME, meta 19: gestão democrática Indicação de conselheiros para o FME Indicação de membros para o conselho do FUNDEB Monitoramento e avaliação do PME Novos representes do CME Plano de execução dos Precatórios do FUNDEF Reunião com a Comissão de Educação na Câmara Reunião com Ministério Público/Projeto EcoKids e Teens Reunião com o CAEE sobre educação especial Reuniões das câmaras do CME
5	Acompanhamento	Acompanhamento da educação infantil na rede privada de ensino

Nº	Categorias	Assuntos abordados
		Acompanhamento das aulas no período de greve Acompanhamento de reforma nas escolas Acompanhamento do Censo Escolar Alunos com distorção idade/série Atendimento de alunos da Educação Especial Atendimento psicológico a alunos da rede Atividades remotas na rede privada Atividades remotas realizadas no município Cumprimento do calendário escolar Dificuldades dos sábados letivos, professores, EJA e das atividades remotas Dotação orçamentária do CME Jogos estudantis Medidas sanitárias para o retorno das aulas Mobilização das famílias Monitoramento e avaliação do PME Plano de carreira unificado Plano Pluri Anual (PPA) Profissionais da rede com comorbidades Protocolo de retorno às aulas presenciais Relatório de visitas escolares Visitas às escolas da rede pública e privada
6	Atuação/Funcionamento	Ausência de equipe técnica do CME Diálogo com a Secretaria Municipal de Educação Eleição e posse da nova diretoria Encaminhamentos ao MP Entraves do CME com a SME Estrutura física do CME Estudo de documentos/legislação Formação/reunião das câmaras Funcionamento e fortalecimento do CME Funções do CME Importância e Atuação do CME em tempos de pandemia Liberação de conselheiros para participar de reuniões Orientações para garantia da aprendizagem escolar Parecer jurídico sobre eleição do CME Plano de ação do CME Proposições à SME para o momento de pandemia Prorrogação do mandato do CME Reforma da sede do CME Regime de colaboração para o fortalecimento dos conselhos municipais Regimento interno do CME Relatório anual de atividades do CME Solicitação de reuniões com o secretário municipal Substituição de membros Substituição de membros do CME sem comunicado Valorização dos profissionais da educação Vencimento do mandato do CME Visita ao CME de Itororó-BA
7	Formação	Agenda Nana Bahia Conferência dos conselhos municipais de educação Dificuldades de participação em eventos dentro e fora do estado Encontro regional dos conselhos Encontros da UNCME (estadual e nacional) Estudos e participação de *lives* no período de pandemia

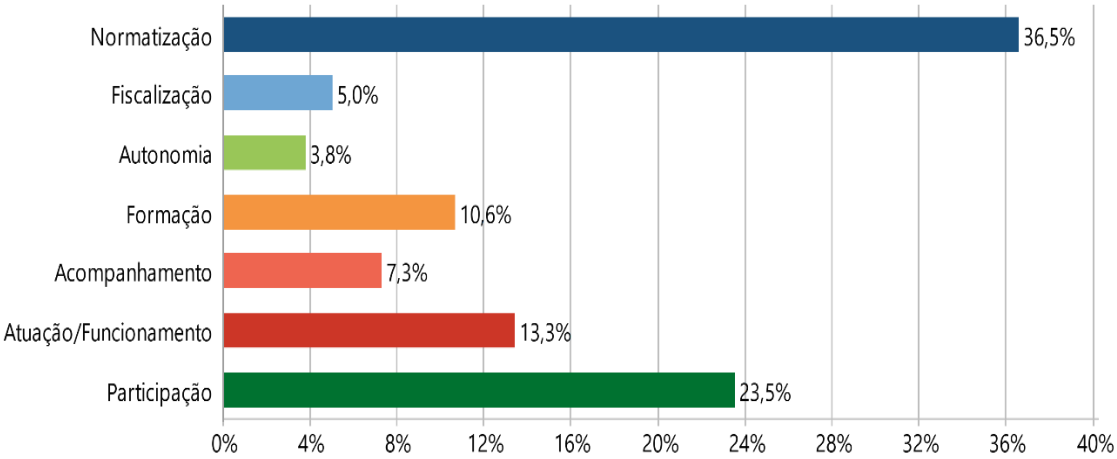
Nº	Categorias	Assuntos abordados
		Formação de professores e coordenadores para uso da plataforma digital Formação dos conselheiros Formação dos conselheiros escolares Formação para auxiliares administrativos Formação sobre livro didático e BNCC Formação técnica dos conselhos de educação Mestrado dos professores em convênio com a UESB Projeto Saber Melhor Realização de encontros *on-line* com professores

Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

Na leitura e análise dos documentos, foi possível realizar algumas observações quanto à recorrência dos termos dentro das categorias elencadas (Gráfico 5, adiante). Inicialmente, a categoria Normatização apresenta maior recorrência (36,5%), sendo possível identificar em todos os documentos do CME a abordagem do tema ou menção a questões normativas do conselho.

A recorrência da categoria Normatização é seguida pelas categorias Participação (23,5%) e Atuação/Funcionamento (13,3%), que são aquelas com maior recorrência nos documentos analisados. O tema formação apresenta o percentual de 10,6% e, por fim, com menor recorrência após a codificação dos documentos, ficam as categorias Acompanhamento (7,3%), Fiscalização (5,0%) e Autonomia (3,8%).

Gráfico 5 – Segmentos codificados (todos os documentos)



Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

O caráter normativo do Conselho Municipal de Educação, atribuído pelas leis vigentes, define o CME como órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino, cabendo ao órgão estabelecer normas complementares com base nas definições do CNE e do CEE, além de autorizar o funcionamento de escolas da educação infantil na rede pública e privada e do ensino

fundamental na rede pública. Desta forma, nas reuniões do órgão, os conselheiros se debruçam sobre a legislação educacional para discutir questões municipais, devendo o CME baixar normas próprias.

Ao analisar a categoria, temas e assuntos recorrentes, elaboramos a nuvem de palavras (Figura 3, a seguir), na qual é possível identificar os assuntos mais abordados nas reuniões e nos relatórios de atividade.

Figura 3 – Nuvem de palavras de uso mais recorrente na categoria Normatização

Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

Podemos visualizar na nuvem de palavras os assuntos de maior incidência (letra maior) e os de menor incidência (letra menor) decorrentes das menções nos documentos do CME. A função normativa do conselho é destacada aqui pela discussão e elaboração de pareceres, resoluções, processo de regulamentação da BNCC, autorização e funcionamento de escolas, análise de portarias, ano letivo escolar, eleição, entre outros.

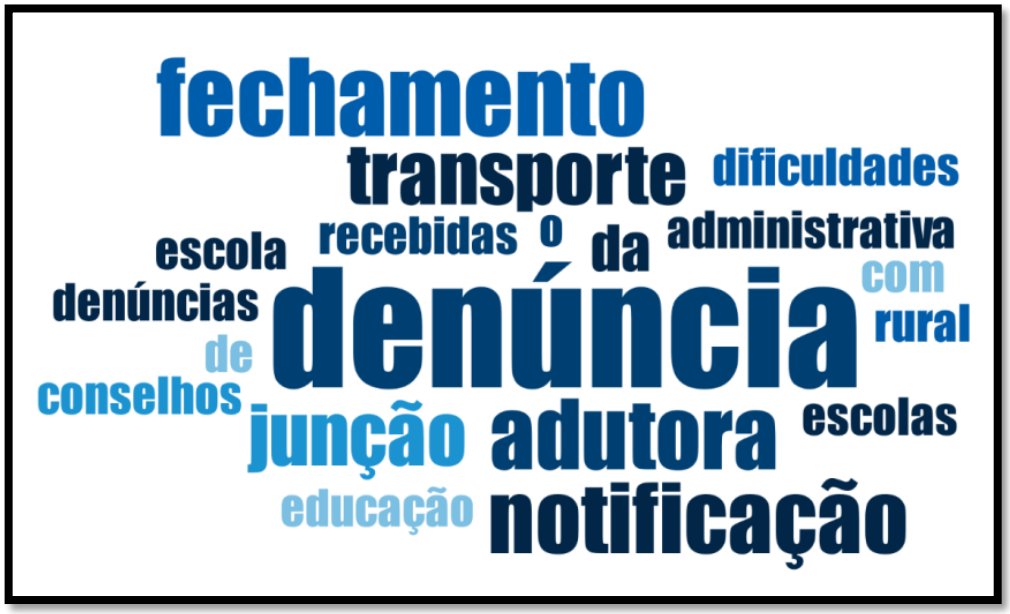
A categoria Fiscalização configura outra função significativa do CME. Nela, compete ao conselho fiscalizar a execução do calendário escolar, estrutura física das escolas municipais, a qual envolve também questões pedagógicas e administrativas que interfiram ou impliquem na garantia do direito à educação, constante no Artigo 205 da CF de 1988: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, *on-line*).

É possível perceber nos documentos a atuação do conselho com vistas a sua função fiscalizadora. Desde a apreciação de denúncias recebidas pela comunidade ao MP, além de

fiscalização quanto à garantia do transporte escolar, fechamento de escola do campo, junção de unidades escolares e situação do rompimento de uma adutora em uma escola municipal.

Tais observações são possíveis de identificar na nuvem de palavras (Figura 4, a seguir), com destaque na maior incidência das palavras denúncia, adutora, notificação, fechamento e transporte.

Figura 4 – Nuvem de palavras de uso recorrente na categoria Fiscalização



Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

A categoria Autonomia, embora presente na análise, apresentou poucas recorrências. Tem em seu bojo uma grande importância que acaba englobando outras categorias de análise identificadas. A autonomia diz respeito ao próprio funcionamento do CME enquanto órgão autônomo definido na Lei do Sistema com "autonomia administrativa e dotação orçamentária própria" (ITAPETINGA, 2012, *on-line*). Isso presume a garantia de sua autonomia no Sistema Municipal de Ensino, se de fato a lei municipal for respeitada e cumprida.

A autonomia diz respeito às ações do CME e sua liberdade para visitar escolas, participar e formar seus conselheiros, ter o seu pleno funcionamento garantido, dotação orçamentária, equipe técnica, espaço físico adequado, além de poder realizar as demais funções: consultiva, fiscalizadora, mobilizadora, propositiva e deliberativa sem interferências.

Para tanto, não basta constar na legislação, é preciso esforço não só dos membros do conselho, mas de toda a sociedade, uma vez que o colegiado é representativo, para que juntamente com o poder público, sejam garantidas as condições adequadas para a sua

autonomia. Na figura 5, a seguir, apresentamos a nuvem de palavras mais recorrentes na categoria Autonomia.

Figura 5 – Nuvem de palavras de uso recorrente na categoria Autonomia

Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

Estabelecemos a frequência mínima de 3 menções para a criação da nuvem de palavras da categoria. Visualizamos, assim, as palavras autonomia, visitas escolares, prorrogação do mandato como mais mencionadas, seguidas pelas menos recorrentes: transporte, planos estaduais (de educação) e CME.

A categoria Formação é de grande relevância para analisar a atuação do CME. Cabe a ela o destaque de que, sem a formação adequada, o conselho será apenas um validador de decisões externas sem a devida capacidade de discutir, propor, mobilizar e garantir a sua autonomia.

A formação aparece entrelaçada com a categoria participação, tendo em vista a participação do conselho em diversas atividades formativas dentro e fora do Estado, promovidos pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) em parceria com o Ministério Público (MP), Conselho Estadual de Educação (CEE) e outros órgãos, bem como a participação em diversas *lives*, como pode ser constatada nos relatórios de atividades do CME.

Os temas mais recorrentes relacionados à categoria estão apresentados na nuvem de palavras, na Figura 6, a seguir:

Figura 6 – Nuvem de palavras de uso recorrente na categoria Formação

Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

Observamos na nuvem de palavras o destaque da palavra formação, sendo a mais recorrente encontrada nos documentos analisados. Seguida pela palavra *live*, marcada pelo grande número de participação do CME em formações *on-line*, devido ao período de pandemia nos anos de 2020 e 2021. As outras palavras como: Projeto Saber Melhor, mestrado, reunião, conferência, eventos, encontro regional, nacional e estadual aparecem com menos frequência, face as mencionadas anteriormente.

As categorias Acompanhamento, Atuação/Funcionamento e Participação também são bastante recorrentes nos documentos analisados. As funções atribuídas ao CME pela legislação em vigor, definidas também em seu regimento interno, justificam a recorrência das categorias nos documentos analisados.

O acompanhamento, por ser uma função nata do CME, que deve acompanhar as políticas públicas municipais, definida na Lei do Sistema, Artigo 19º, parágrafo 3º "compete ao Conselho Municipal de Educação o acompanhamento e a avaliação da execução do Plano" (ITAPETINGA, 2012, *on-line*). Tal acompanhamento perpassa por questões pedagógicas, estrutura física das unidades escolares, execução do calendário escolar, acesso, permanência e outras questões definidas no PME.

Podemos visualizar por meio da nuvem de palavras (Figura 7, que segue) os temas mais recorrentes da categoria, oriundos da análise das atas e relatórios de atividades do conselho.

Figura 7 – Nuvem de palavras de uso recorrente na categoria Acompanhamento

Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

A leitura da nuvem de palavras permitiu destacar a discussão do planejamento para retorno das aulas (no período de pandemia), medidas (protocolos e ações da SME), visitas para acompanhamento e monitoramento das escolas, além da mobilização (famílias e comunidade escolar) entre outros.

A Atuação/Funcionamento é outra recorrência justificada pela própria categoria, pois os registros sinalizam a área de atuação e funcionamento do CME, em que são tratados assuntos que são sempre recorrentes e discutidos para o exercício do mandato dos conselheiros. Destacam-se, na análise dos documentos, temas abordados como o estudo e discussão da legislação educacional, composição e reuniões das câmaras, mandato dos conselheiros e eleição da diretoria, estrutura física, pedagógica e administrativa do CME, orientações da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), discussão sobre funções, atribuições e papel do conselho em tempos de pandemia, entre outros.

A nuvem de palavras na Figura 8, adiante, mostra a recorrência dos temas discutidos nas reuniões e presentes também nos relatórios de atividades do CME.

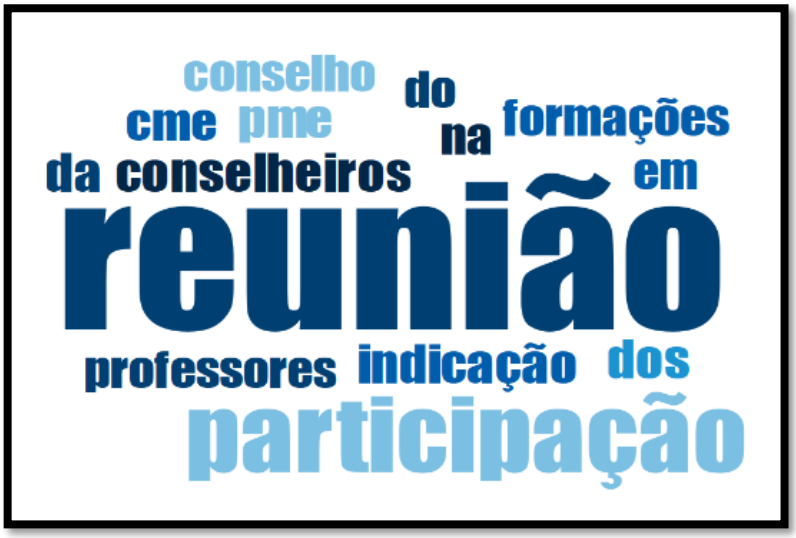
Figura 8 – Nuvem de palavras de uso recorrente na Categoria Atuação e Funcionamento

Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

A categoria Participação é outro eixo que acaba englobando outras categorias de análise emergentes nos documentos. Ela é visualizada desde a composição e representação do conselho pela sociedade civil e pela sua própria atuação em todos os setores em que ela se faz necessária. Desta forma, optamos por analisar a recorrência dos temas nos documentos inicialmente, para uma posterior junção de categorias, objetivando uma análise mais profunda.

Neste sentido, apresentamos, na Figura 9, que segue, a nuvem de palavras de uso mais recorrente na categoria Participação.

Figura 9 – Nuvem de palavras de uso recorrente na categoria Participação

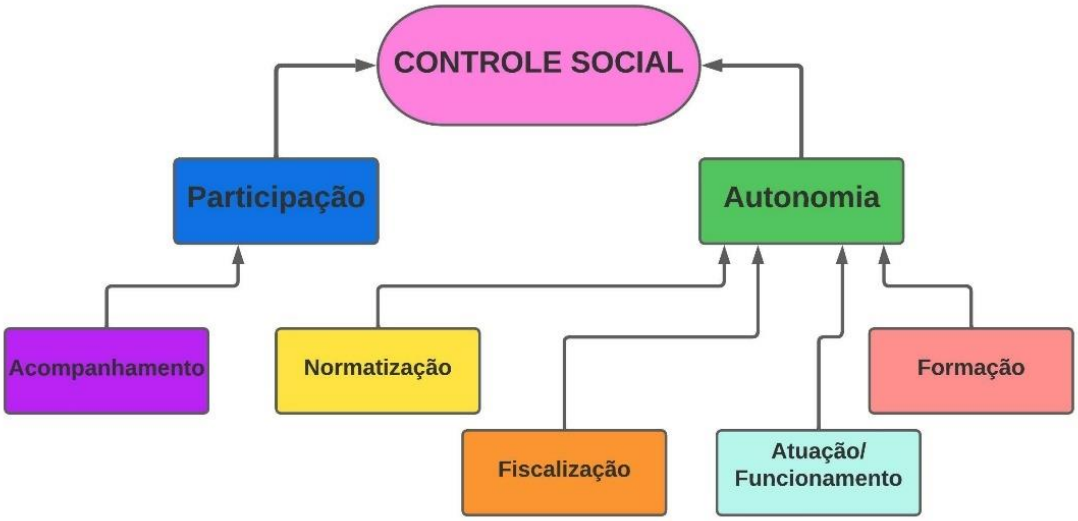


Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

Em destaque, a palavra reunião, elemento principal da participação, momento em que todas as discussões importantes para o colegiado são trazidas para o conhecimento dos conselheiros e tomada de decisões.

Após codificação/categorização inicial dos documentos, fizemos uma leitura dos temas recorrentes buscando unir as categorias que dialogam entre si, para uma análise e discussão específica dos achados. Sendo assim, as 7 categorias, identificadas inicialmente, foram divididas em 2 subcategorias: Participação e Autonomia, que passaram a integrar a categoria Controle Social, conforme fluxograma a seguir:

Figura 10 – Fluxograma de Categorias



Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

O acompanhamento, por estar vinculado à própria participação do conselho e os membros do colegiado, foi incorporado à Categoria Participação. As categorias normatização, fiscalização, atuação/funcionamento e formação estão diretamente vinculadas à questão da autonomia do CME. Neste sentido, foram incorporadas à Categoria Autonomia.

A visualização do fluxograma ilustra a conexão entre os códigos, com destaque para a categoria Autonomia que absorveu a maioria das categorias identificadas inicialmente. Em seguida, com base nos documentos levantados no conselho, realizamos a discussão da categoria Controle Social e das (sub)categorias Participação e Autonomia.

4.3 O CME e a Participação

A categoria participação foi bastante propagada nas políticas públicas que marcaram as reformas educacionais na década de 1990. Juntamente com a descentralização, a participação foi entendida como marca "das políticas públicas e das reformas educacionais que se impuseram em vários países na década de 1980 e, no Brasil principalmente a partir da década de 1990" (BETLINSKI, 2006, p. 70).

O autor apresenta essas duas categorias como indissociáveis e complementares, pois entende que uma depende da outra para existir.

> A observação inicial que fazemos sobre participação e descentralização é que são medidas políticas interdependentes e que se complementam. No processo de descentralização supõe-se a participação e, portanto, a concessão de maior autonomia para instâncias inferiores dos sistemas educacionais que se expandem até as unidades escolares. Por outro lado, não há possibilidade prática de participação em sistemas centralizados e hierárquicos baseados no autoritarismo e na burocracia (BETLINSKI, 2006, p. 71).

Betlinski (2006) destaca que as pesquisas e as obras de autores referenciados por ele apontam que a linguagem da participação e da descentralização indicam uma tentativa de construção de uma cultura de "quase mercados", na busca de fazer funcionar os sistemas educacionais com princípios mercadológicos.

Sob essa ótica, aponta que os governos neoliberais se apropriaram do discurso da descentralização e da participação, anteriormente utilizados pelos movimentos populares e pelos sindicatos profissionais da educação em protestos que exigiam mudanças nos sistemas burocráticos centralizados.

> A liberdade de escolha de escolas instaladas em alguns países, a possibilidade de interferir nas decisões escolares por intermédio dos conselhos de escolas ou nos conselhos municipais; a política de qualidade da educação baseada em resultados; investimentos baseados no custo-benefício e no valor de investimento por aluno são elementos que evidenciam a construção de uma cultura de mercado para a educação, processos esses, que se colocam na contramão do que se pretendia em décadas anteriores, onde a Educação era entendida como direito do cidadão e como condição para a socialização e para construção de uma sociedade democrática (BETLINSKI, 2006, p. 71).

A apropriação a que se refere o autor, formou a chamada "simbiose" cultural e ideológica que serviu para confundir e convencer a sociedade a aceitar e acreditar nas reformas educacionais dos anos 1990. Como justificativas para as reformas, utilizavam-se da necessidade de agilidade dos sistemas educacionais na busca de melhor qualidade de ensino nas unidades escolares e para a democratização dos sistemas.

Entretanto, ao analisar o resultado das reformas nos sistemas educacionais brasileiros, pode-se perceber que “as reformas resultaram no sucateamento da educação que aos poucos deixou de ser um direito e passou a funcionar de acordo com os mecanismos do mercado” (BETLINKSI, 2006, p. 71).

A participação da comunidade na vida escolar por intermédio de conselhos, Unidades Executoras e outras formas, enquadra-se na noção de escola democrática, que deve ser aquela que se organiza de modo que estimule e propicie a participação de todos os implicados no contexto educacional.

A participação é entendida como condição para que as unidades escolares e os sistemas intermediários se autorregulem. Sendo assim, vista como processo que viabilize maiores controles dos cidadãos sobre as práticas educativas. Deste modo, seria necessária a abertura de novos espaços de participação que funcionem como “locais de legitimação e de conscientização para uma prática de Educação auto-referida. Às comunidades educacionais caberia apenas a execução das ações, posto que as decisões sobre políticas públicas e de planejamentos educacionais já teriam ocorrido no sistema central [Estado]” (BETLINSKI, 2006, p. 75).

> À crescente importância atribuída ao envolvimento da comunidade nas escolas e das escolas na comunidade subjazem, além de todos os demais factores, manifestações de insucesso das políticas que, na resposta, procuram fazer apelo a esse mesmo envolvimento (VELOSO; CRAVEIRO; RUFINO, 2012, p. 828).

Os autores apontam que os relatórios de avaliação externa descrevem diferentes modalidades de participação na escola. Apesar de as diferentes iniciativas e enquadramentos legais buscarem valorizar a participação democrática de todos os agentes na escola, são verificados níveis baixos de participação. Veloso, Craveiro e Rufino (2012) destacam que “a participação dos alunos é privilegiadamente realizada por meio de procedimentos legais e relações com a comunidade”.

Ball (2001 *apud* BETLINSKI, 2006, p. 75) apresenta a teoria de que a participação dos profissionais de educação, dos pais e dos alunos nas gestões escolares e nas gestões municipais, propagadas como processos de autonomia, ou seja, de desenvolvimento da capacidade de tomar decisões e executar ações, “esconde o desenvolvimento de uma nova cultura de administração na educação pública, agora orientada pelo gerencialismo”. Segundo essa teoria,

> [...] as instituições e os sujeitos desenvolvem a consciência e os mecanismos de autocontrole das ações e dos processos. No caso das escolas, o autocontrole surge, mesmo que de forma não declarada, orientado pelos resultados aferidos nas avaliações do ensino-aprendizagem e através da “referência curricular

> nacional". Nos municípios se faz a partir da lei de responsabilidade financeira, descaracterizando o sentido político da Educação (BETLINSKI, 2006, p. 75).

Para Betlinski (2006), esse processo não corresponde ao sentido e aos princípios da democracia participativa que entendem a gestão como mediação para a realização de objetivos políticos, exercício da cidadania e emancipação dos participantes. Apesar de trabalhar com objetivos e metas, a gestão democrática enfatiza o processo, a socialização e a produção de conhecimentos socialmente contextualizados e politicamente comprometidos. "A gestão e o financiamento são instrumentos e condições para a realização dos fins e não meios de controle e de padronização dos serviços" (BETLINKSI, 2006, p. 76)

Na linha de pensamento de Ball (2001 *apud* BETLINSKI, 2006, p. 76), a política educacional centrada no gerencialismo é, ao mesmo tempo, meio e fim do processo de reforma e não apenas um movimento de mudança estrutural ou técnico, sendo também cultural e ideológico.

> A gestão como sinônimo de eficiência é considerada a melhor maneira de dirigir os sistemas municipais e as próprias escolas. E, na medida em que abarca um caráter empresarial e mercantil, separa essas unidades da cultura do bem-estar social em detrimento de uma cultura de custo-benefício e de produtividade (BETLINSKI, 2006, p. 76).

Segundo Ball (2001 *apud* BETLINKSI, 2006, p. 76), os principais instrumentos de gestão escolar são os planos municipal e escolar, por meio dos quais os gestores e professores estabelecem objetivos e metas qualificáveis com prazos definidos. Assim, na medida em que as tarefas de planejamento são elaboradas pelas comunidades escolares, o Plano pode tornar-se um eficiente instrumento de disciplinamento do trabalho, uma vez que exige o cumprimento das metas, dos objetivos e dos resultados. Nesse aspecto, afina-se com o controle do Estado central perante a política de "gerenciamento à distância".

Alguns autores como Anderson (2002 *apud* BETLINSKI, 2006, p. 76) fazem variadas críticas às reformas participativas. Com base nos discursos e nas práticas de participação que invadiram as instituições educacionais nas últimas décadas, percebe-se que a linguagem de participação tem afetado o discurso educacional em muitos níveis: "administração escolar autônoma e participativa, investigação participativa, participação dos pais e da comunidade na vida escolar e participação dos educadores nas decisões são alguns elementos do discurso que prega o *empowerment* das comunidades escolares" (BETLINSKI, 2006, p. 76).

Desta forma, a participação, vista como solução para a forte burocracia hierárquica e da excessiva especialização, tem forte apoio das autoridades locais, dos diretores de escola, dos educadores e do público em geral. Entretanto, estudos de casos realizados sugerem que a

estrutura de gestão compartilhada pode não resultar em uma participação significativa nas decisões. Pelo contrário, pode resultar numa colegialidade artificial.

Entendendo o contexto do surgimento e da força gerada em torno da categoria participação no cenário de reformas educacionais no Brasil,

> [...] impõe-se não ter uma visão ingênua da participação, como frequentemente parece querer divulgar-se publicamente no discurso sobre participação. É incontornável atender às relações e hierarquias de poder existentes dentro da escola e em seu meio envolvente e à forma como se estruturam os processos de participação (LEWIS; NAIDOO, 2004 *apud* VELOSO; CRAVEIRO; RUFINO, 2012, p. 819).

Betlinski (2006) aponta que muitos educadores já se manifestaram desmotivados em investir tempo em esquemas de participação que não consideram autênticos. No meio industrial, os trabalhadores têm a consciência que a sua participação e seus poderes se resumem apenas sobre as decisões de suas tarefas. Esses trabalhadores também estão conscientes que suas organizações sindicais estão sendo quebradas, suas empresas reduzidas, seus postos de trabalho transferidos para outras regiões e seus salários e benefícios cortados.

> Pode-se concluir, então, que existe um movimento de perda do poder em lugar de aumento do mesmo a partir das denominadas reformas participativas. No caso da Educação há aumento de famílias e de comunidades pobres que, em vez de lutarem por participações mais autênticas, que lhes garantam direitos à cidadania, estão abandonando a luta e buscando os bônus (*vouchers*) que lhes permitam escolher as escolas que desejam (BETLINSKI, 2006, p. 76).

Embora autores como Anderson (2002 *apud* BETLINSKI, 2006, p. 77) critiquem os atuais esquemas de participação, por serem instrumentos de dominação e cooptação, concordam que precisam ser tomados como desafios, vislumbrando possibilidade de transformação, tendo em vista a criação de novos espaços públicos.

Destacamos que muitas das propostas de participação se inserem no paradigma de democracia liberal ou representativa (como os conselhos). Ou ainda confundem a democracia com livre escolha que, segundo Betlinski (2006), “é um dos principais valores do capitalismo de mercado”. Nesses casos, a participação se faz à distância pelo voto ou localmente, por intermédio livre e consentida escolha do consumidor.

Por outro lado, “a participação autêntica está ancorada no conceito de democracia radical (com base em políticas de igualdades sociais e de identidades políticas). Esse conceito responde, de modo mais adequado, aos problemas de uma sociedade crescentemente pluralista” (BETLINSKI, 2006, p. 77). Diante disso, “o futuro da democracia depende da existência de espaços sociais locais nos quais os atores sociais podem aprender e exercitar a capacidade de

diálogo e debate necessário para o desenvolvimento de uma autêntica cidadania" (DEWEY *apud* BETLINSKI, 2006, p. 77).

Ao discutir a participação de forma crítica, Anderson (2002 *apud* BETLINSKI, 2006, p. 77) aponta que

> [...] os fins últimos da participação devem ser a constituição de uma cidadania democrática e da justiça redistributiva para os grupos desfavorecidos ou, em termos educacionais, de níveis de aproveitamento igualitários e com resultados sociais e acadêmicos idênticos para todos os estudantes.

Não podemos limitar o discurso da participação à efetividade e à produção da autonomia local e escolar, ignorando os modos como a Educação se apresenta em estruturas crescentes de desigualdades. Desta forma, as políticas de descentralização e de participação tendem mais a fracassar, ou exacerbar as desigualdades sociais em vez de amenizá-las.

Outro ponto que vale destacar é a questão da legitimação e da solução de conflitos, discutido por autores como Habermas (1989 *apud* BETLINSKI, 2006, p. 77), quando diz ser possível

> [...] identificar uma crise de legitimidade no sistema capitalista tardio que se tem manifestado nos sistemas econômico, político e cultural da sociedade. Na atualidade, na medida em que os modelos neoliberais ganham influência global, e que o papel mediador do Estado de bem-estar retrocede, a crise de legitimidade tem se intensificado. Embora a ganância das corporações e a produtividade no trabalho aumentem dia a dia, os salários, benefícios sociais e estabilidade no trabalho diminuem. Este sistema global do capitalismo desregulado tem criado uma nivelação para baixo das condições ambientais, de trabalho e sociais. Muitos teóricos vêm a crise como um produto das contradições entre a acumulação do capital e a legitimidade. O Estado tem que promover a acumulação do capital, acumulação que, em uma estrutura capitalista sempre gera desigualdades. Ao mesmo tempo, o Estado deve promover e manter a legitimidade em todo o sistema político e econômico.

Sobre a legitimação, Betlinski (2006) traz reflexões importantes ao dizer que com relação à legitimação e à solução de conflitos, a descentralização e a participação podem funcionar como mecanismos de pulverização, ou seja, de transferir os conflitos e as decisões para as instâncias mais baixas do sistema. Para ele, o poder central ganha legitimidade democrática e desfaz as críticas que os ajustes suscitam.

Alguns autores também apontam que a participação nas instituições pode funcionar como práticas disciplinatórias e como tecnologias de autocontroles. Tal fato se dá pelo direcionamento profissional para a melhoria das competências dos educadores, aumento da tomada de decisões nas escolas, produzindo falsas simulações de controles democráticos. Betlinksi (2006, p. 77) aponta que

> [...] os discursos das participações podem levar o aumento dos controles regulatórios internos e externos das escolas feitos pelos sujeitos que nelas atuam ou por grupos dominantes (elites) das comunidades. Portanto, nas instituições pós- burocráticas o foco de controle é crescentemente transferido da administração centralizada para os próprios trabalhadores que colaboram no desenvolvimento de mecanismos para o seu próprio controle.

Neste sentido, o autocontrole se apresenta como contrário aos controles burocráticos, uma vez que o autocontrole organizacional é mais sutil e eficiente na medida em que são os membros das organizações, equipes e grupos que

> [...] criam sistemas de controles fundamentados em certos valores e princípios capazes de produzir vigilâncias, pressões ou humilhações nas ações cotidianas. Dessa forma, as participações se convertem em práticas de disciplinamentos, e corporizam as formas de controles abertos ou ocultos que não vem de fora da instituição, mas são resultantes das participações e das decisões dos seus próprios membros (BETLINSKI, 2006, p. 79).

Por esses motivos, é necessário aprofundar a noção de participação, buscando formas mais autênticas e democráticas de participar, pois o discurso de participação atual acaba fracassando na promoção do exercício do poder popular e nega a democracia. A participação autêntica precisa superar o interesse de legitimidade e das relações públicas de compartilhar o controle. A concepção de participação se define como "algo importante para o desenvolvimento do indivíduo, para a criação de instituições democráticas e como meio de melhorar a aprendizagem. Sua dimensão política inclui a questão da equidade e o modo de exercer o poder nos sistemas educativos" (BETLINSKI, 2006, p. 79). Além disso,

> Na última década, a participação dos alunos e de suas famílias nas escolas tem sido crescente, acompanhando as transformações na educação a que nos referimos. A influência desses agentes é visível no controlo da oferta educativa e descreve uma regulação pelo mercado em que o Estado alia-se aos alunos e suas famílias, aumentando e legitimando mecanismos de controlo e de decisão desses agentes (VELOSO; CRAVEIRO; RUFINO, 2012, p. 820).

Paralelamente ao crescimento da participação de alunos e de suas famílias nas escolas, tem sido também constantes as mudanças dos órgãos de gestão da escola na relação com a comunidade local (associação de pais e encarregados de educação) que interferem na segmentação cultural e sócio-organizacional da escola enquanto se caminha para integrar o novo modelo de autonomia. É nesse novo enquadramento que se coloca a questão da participação.

Veloso, Craveiro e Rufino (2012) chamam atenção sobre os processos de participação, que embora não estejam consolidados ainda da mesma forma nas diferentes organizações

escolares e nos respectivos territórios, assiste-se à crescente importância da presença dos vários agentes nas tarefas de gestão escolar. Desta forma, “impõe-se continuar a desenvolver os mecanismos de avaliação externa e de autoavaliação para consolidar os ainda incipientes processos de participação”, pois, “a escola é um lugar privilegiado para a aprendizagem do exercício da cidadania” (ALONSO, 2011 *apud* VELOSO; CRAVEIRO; RUFINO, 2012, p. 830).

Na discussão da democracia participativa, Betlinski (2006) destaca a importância de lembrarmos que a democracia participativa e o resultado de seu exercício é o fortalecimento das instituições, a formação de cidadãos mais ativos, melhor informados e com maior autoridade moral. Somente por meio dessas considerações é que poderemos dar significado ao que se considera democratização de sistemas educacionais.

Nessa linha, ao observarmos os documentos do CME de Itapetinga, realizamos a nuvem de palavras de temas mais recorrentes abordados na categoria Participação, conforme Figura 11 que segue.

Figura 11 – Nuvem de palavras da categoria Participação, após incorporação da categoria Acompanhamento

Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

A nuvem de palavras nos permite visualizar de que forma ocorre a participação do/no CME. A palavra “reunião” aparece em destaque por ser a mais recorrente. Ela é seguida pela palavra “participação”, que se justifica pela própria ação dos conselheiros em diversas atividades do colegiado. Com menor incidência, mas ainda em destaque com relação às demais, aparecem as palavras “retorno das aulas” e “visitas”. As outras palavras com menos

recorrência versam sobre o monitoramento, acompanhamento, mobilização, PEC, planejamento e medidas (retorno das aulas) e indicação de conselheiros.

Destacamos que a palavra “reunião” foi de uso mais corrente, por ser a principal ferramenta de funcionamento do CME, em que o colegiado se reúne e discute questões relativas à educação municipal. Entre os anos de 2017 a 2021, o colegiado se reuniu 59 vezes, retirando as reuniões das câmaras e participação em outros espaços.

Durante as reuniões do colegiado, os conselheiros dialogam, debatem, apresentam proposições sobre assuntos diversos recebidos pela SME e pela comunidade, colocando em votação e realizando os devidos encaminhamentos. Nas reuniões também acontecem o planejamento das ações do conselho, o estudo da legislação vigente, das ações formativas e das outras temáticas necessárias para discussão pelo colegiado. Os documentos analisados permitem vislumbrar o leque de eixos temáticos tratados durante as reuniões que vão desde o recebimento de denúncias, acompanhamento, fiscalização, questões referentes à normatização, mobilização entre outras atribuídas ao CME.

A incidência da palavra “participação”, descreve a participação do conselho e conselheiros em diversos eventos realizados entre os anos de 2017 a 2021, dentro e fora do estado, promovidos por órgãos como a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Ministério Público (MP), Conselho Estadual de Educação (CEE) e outras parcerias.

Ao analisarmos as dificuldades na participação da sociedade civil, Betlinski (2006) relata que alguns estudos apontam que o principal obstáculo é a falta de qualificação técnica dos conselheiros representantes da sociedade civil, uma vez que, para a formulação, deliberação e execução das políticas públicas, exige-se um saber técnico especializado. Tal desqualificação tem sido utilizada por alguns setores para defender interesses privados.

No CME de Itapetinga, destacamos que embora exista um importante debate acerca das formações dos conselheiros, existem inúmeras dificuldades na sua realização. Destaca-se, inicialmente, que as formações são realizadas em sua maioria em cidades mais desenvolvidas e que possuem boa estrutura física para atender as demandas dos conselheiros (que são muitos) em todo o estado da Bahia. Outro ponto é a dotação orçamentária do CME, que embora seja definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do município, não significa que esteja disponível para uso pelo CME, devido à falta de autonomia do órgão em poder gerir os seus recursos. Neste ponto também entramos em outra questão que depende da boa vontade e entendimento do gestor municipal em compreender a importância da formação dos conselheiros para o pleno exercício do seu mandato.

Para Gohn (2002), a participação, para ser efetiva, precisa ser qualificada, ou seja, não basta a presença numérica das pessoas porque o acesso está aberto.

> É preciso dotá-las de informações e de conhecimentos sobre o funcionamento das estruturas estatais. Não se trata, em absoluto, de integrá-las, incorporá-las simplesmente à teia burocrática. Elas têm necessidade e o direito de conhecer essa teia para poderem intervir de forma qualificada e exercitar uma cidadania ativa, e não uma cidadania regulada, outorgada, passiva (GOHN, 2002, p. 25).

Neste sentido, os representantes da população devem ter igualdade de condições para participar, ter acesso às informações (que estão codificadas nos órgãos públicos) e algum tipo de remuneração para sua atividade (tal remuneração pode ser possível desde que devidamente regulamentada pela legislação).

Sendo o CME um espaço de disputas e poder, a formação dos membros pode ser vista também como ameaça aos gestores municipais, uma vez que dariam conhecimento técnico para atuação e defesa da legislação vigente, fiscalizando e buscando fazer-se cumprir a lei. Neste ponto, temos dois extremos que também precisam ser levados em consideração. Nem sempre o poder público consegue dar conta do que está definido por lei, por isso, o CME tem papel importante na fiscalização para que, exercendo o controle social, esteja em defesa do direito à educação, não perdendo de vista também o diálogo, enquanto mediador.

> Nos anos 1990 a grande novidade foram os conselhos gestores, de caráter interinstitucional. Eles têm o papel de ser instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988 e em outras leis do país (GOHN, 2002, p. 12).

Assim, autores como Gohn (2002) discutem o surgimento dos conselhos gestores, realizando uma análise crítica também sobre a participação empreendida nesses mecanismos. Para além da inserção da sociedade,

> É preciso entender os espaços públicos, a exemplo dos conselhos gestores, como áreas de aprendizado, considerando que a convivência com a pluralidade e com a legitimidade de interlocutores somadas às diversidades, aos conflitos, à argumentação, à negociação, à produção de consensos, às articulações de interesses comuns e à definição de princípios de interesses públicos são significativos para a cidadania e para a cultura democrática (BETLINSKI, 2006, p. 81).

Neste sentido, o autor destaca que quando se discute a participação nos conselhos gestores é preciso considerar que o aparato institucional obedece a diretrizes básicas, padronizadas nacionalmente, provenientes da regulamentação legal em que a presença da sociedade civil é obrigatória e em condições de paridade com a representação governamental.

Sabemos que a Constituição de 1988 adotou como princípio geral a cidadania e previu instrumentos concretos para seu exercício, via democracia participativa. Diante disso, leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder Executivo e de instituições da sociedade civil. Desde então,

> [...] um número crescente de estruturas colegiadas passou a ser exigência constitucional em diversos níveis das administrações (federal, estadual e municipal). Muitas já foram criadas, a exemplo dos conselhos circunscritos às ações e aos serviços públicos (saúde, educação e cultura) e aos interesses gerais da comunidade (meio ambiente, defesa do consumidor, patrimônio histórico-cultural), assim como a interesses de grupos e camadas sociais específicas, como crianças e adolescentes, idosos, mulheres, etc. (GOHN, 2002, p. 12).

Apesar disso, relatos de várias pesquisas demonstram profundas resistências e hostilidades em relação a formatos igualitários de participação por parte dos ocupantes do aparato do Estado.

> Os formatos institucionais dos conselhos gestores representam brechas democratizantes muitas vezes inseridas em contextos com predomínios conservadores e historicamente autoritários. O caráter que os conselhos vão assumir em cada caso dependerá das disputas que se travam nos diferentes espaços que os abrigam. Podem se tornar meras estruturas governamentais adicionais ou espaços públicos onde se constituem atores coletivos e sujeitos políticos autônomos (BETLINSKI, 2006, p. 82).

Em específico, o CME de Itapetinga possui sua composição definida pela indicação dos seus pares em sua lei de criação. Contudo, é definida pela Lei do Sistema a indicação de 1/3 de seus membros pelo poder executivo. Desta forma, a composição paritária não se aplica, assim, não é parâmetro ou condicionante para o seu funcionamento.

Embora haja críticas sobre o formato dos conselhos gestores, não podemos negar que a instituição dos conselhos provocou impactos culturais positivos sobre os processos de construção de uma cultura democrática brasileira. Isso pelo próprio confronto com a cultura elitista de democracia, tecnocráticas e autoritárias sobre o processo decisório no interior do Estado.

Ao discutir o surgimento dos conselhos populares na década de 1990, Gohn (2002) apresenta algumas informações que nos permite uma melhor compreensão sobre o contexto do surgimento dos conselhos. A autora destaca que

> Os conselhos populares foram propostas dos setores da esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, tais como:

> organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao Executivo (tendo a possibilidade e decidir sobre determinadas questões de governo); como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder – uma espécie de poder popular paralelo às estruturas institucionais; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo para incorporar o movimento popular ao governo, no sentido de que sejam assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução (GONH, 2002, p. 12).

A criação de espaços onde a participação da sociedade civil organizada tenha direito a voz e representação já se configura um avanço, pois, mesmo com as críticas já apontadas acerca da participação, é uma realidade que pode ser mudada. Dessa forma,

> [...] os conselhos e outros espaços participativos podem ser canais de expressão e de defesa dos direitos dos excluídos, de publicização de demandas já que, nesses espaços, é possível o desenvolvimento de uma visão global da sociedade superando o particularismo e o corporativismo (BETLINSKI, 2006, p. 82).

Do mesmo modo, Betlinksi (2006) aponta que a participação da população em conselhos pode referendar e subsidiar as políticas do Estado já que a normatização e a institucionalização dos conselhos conduzem à padronização de atuação, à hierarquização de funções e a posicionamentos que enaltecem os aspectos técnicos em detrimento das decisões fundamentadas nos aspectos políticos.

Ao discutir a participação da sociedade nos conselhos, Gohn (2002) referencia Arendt que concebe os conselhos como única forma possível de um governo horizontal, que tenha como condição de existência a participação e a cidadania. Gohn (2002) cita o pensamento de Arendt em *Crises da república* (1973), quando a autora afirma que

> [...] os conselhos poderiam ser, não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado. O debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia é um tema da agenda de propostas para a gestão pública, tanto entre os setores liberais como entre os da esquerda. A diferença é que eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, pelos liberais, e como vias ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder, pela esquerda (ARENDT, 1973 *apud* GOHN, 2002, p. 11).

A discussão sobre os conselhos populares nos anos 1980 tinha como núcleo a questão da participação popular. Nesse aspecto, Gohn (2002, p. 11) relata que a participação era

> [...] reivindicada pela sociedade civil ao longo das décadas de lutas contra o regime militar, havia vários entendimentos sobre o seu significado. O termo recorrente era participação popular e a categoria central é a das classes populares que remete à de "povo" – figura genérica, carente de estatuto teórico, bastante criticada na literatura das ciências sociais.

Sendo assim, a participação popular foi definida, naquele período, como esforço organizado para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlam a vida em sociedade. Esses esforços deveriam partir da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. “O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante eram os agentes e os atores básicos da participação popular” (GOHN, 2002, p. 11).

Gohn (2002) evidencia que vários pesquisadores trabalharam com a categoria da participação como imperativo nas relações sociais vigentes, como forma de democratizar o Estado e seus aparelhos. Para ela, a participação se tornou um dos principais termos articuladores no repertório das demandas e movimentos.

Entretanto, para além da demanda, a participação exigiria a criação de canais para sua efetivação. Seria importante pensar sobre quais canais, com que qualidade e como participar. “O debate denotava que se estava passando de uma fase da participação como simples pressão pela demanda de um bem, para uma outra fase, em que há numa certa qualificação da participação” (GOHN, 2002, p. 11).

> A participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque as políticas públicas ganharam destaque e centralidade nas estratégias de desenvolvimento, transformação e mudança social. A sociedade civil não é o único ator social passível de inovação e dinamização dos canais de participação, mas a sociedade política, por meio das políticas públicas, também passa a ser objeto de atenção e análises (GOHN, 2002, p. 12).

Neste sentido, Gohn (2002) afirma que a principal característica desse tipo de participação é a tendência à institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico-institucional do Estado, mediante estruturas de representação criadas por leis.

> Essas estruturas são mistas, compostas por representantes do poder público estatal e por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil; eles integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo. Isso implica a existência do confronto (que se supõe democrático) entre diferentes posições político-ideológicas e projetos sociais (GOHN, 2002, p. 12).

No campo de conflitos e disputas no interior dos conselhos, há relatos limitadores que indicam fracassos e cooptações sofridas pelos conselhos. Apesar disso, os conselhos são mecanismos de participação, que somados a outros, integram-se como estratégias de infiltração no interior do Estado, em que são travadas guerras de posições entre diferentes projetos políticos e sociais. Na mesma linha, o pensamento de Dagnino (2002, p. 300) que compreende

> [...] os espaços de formulação de políticas constituem uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica, numa guerra de posições onde ações pontuais, de menor escopo e significado mais imediato, podem vir a se acumular molecularmente na direção de minar a ordem social desigual e significar a expansão gradual de um projeto hegemônico alternativo, se, evidentemente, esse projeto for capaz de manter um vínculo orgânico em relação a essas ações pontuais, conferindo-lhes uma articulação e direção próprias.

Nos documentos levantados no CME de Itapetinga, foram observados alguns trechos nos quais os conselheiros relatam desde dificuldades com transporte para realização de visitas, problemas com estrutura física, obstáculo na liberação de conselheiros para participação de reuniões do colegiado e, até mesmo, objeção de reunirem-se com o secretário municipal para dialogar sobre a situação e condições de funcionamento do conselho.

Neste ponto, encontra-se no registro em ata, uma notificação do CME à SME em que o presidente relata que "Informou que foi enviado ao Ministério Público um ofício informando a situação do CME, ausência de diálogo com o Secretário de Educação, negativas para formação dos conselheiros, falta de impressora, entre outros pontos" (CME/ITAPETINGA, ATA n.º 82, 2019, p. 2).

Sobre os conflitos e as dificuldades que os conselhos enfrentam junto ao poder público municipal, Betlinski (2006, p. 109) chama a atenção para algumas questões:

> [...] é preciso considerar que somente pelo fato de existirem os conselhos já criam preocupações para a Secretaria Municipal de Educação no que tange à fiscalização e à aprovação das políticas públicas. Numa perspectiva crítica, consideramos ser necessário que esses conselhos não se ausentem do diálogo com a sociedade civil organizada, com os movimentos sociais, se tiverem finalidades democráticas e de transformação da sociedade.

Ao apresentar dois papeis centrais dos conselhos, Gohn (2002) destaca que podem ficar no plano da consulta, em que eles se limitam a serem auxiliares do poder legislativo ou podem atuar como fiscalizadores do executivo. Assim, a segunda posição implica um estilo de governo que tenha como diretrizes e eixos fundamentais as questões da participação e da cidadania, ou seja, "um governo que aceite conflitos". Portanto, "o papel dos conselhos incide na discussão sobre as estratégias de gestão pública de uma forma geral e sobre o caráter das próprias políticas públicas em particular" (BORJA, 2000 *apud* GOHN, 2002, p. 23).

Neste sentido, é importante que o CME busque estreitar relações com a Secretaria Municipal de Educação mediante diálogo, discutindo e enxergando os benefícios de uma atuação em parceria entre os dois órgãos que, no Sistema Municipal de Ensino, se

complementam: um executa, outro fiscaliza, um implementa, outro acompanha, assim sucessivamente. Vale destacar que

> O tema da participação propriamente dito não existe ou tem um papel coadjuvante, de auxiliar uma boa gestão. O olhar é focalizado no poder político, nos dirigentes governantes de plantão: a sociedade entra no cenário como consumidora, cliente ou contribuinte/beneficiária. Acesso a recursos, bens e serviços parece ser a meta última dos indivíduos e grupos sociais numa sociedade em que todos são vistos de forma indiferenciada, do ponto de vista de suas condições socioeconômicas (GOHN, 2002, p. 13).

Assim como Gohn (2002), acreditamos que os conselhos criam condições para um sistema de vigilância sobre a gestão pública, implicando uma maior cobrança de prestação de contas do poder Executivo, principalmente no nível municipal. Por este motivo, a autora aponta que certas questões são muito relevantes no debate atual sobre a criação e a implementação dos conselhos gestores, tais como:

> [...] a representatividade qualitativa dos diferentes segmentos sociais, territoriais e forças políticas organizadas – em sua composição; o percentual quantitativo, em termos de paridade, entre membros do governo e membros da sociedade civil organizada que o compõe; o problema da capacitação dos conselheiros – mormente os advindos da sociedade civil; o acesso às informações (e sua decodificação) e a publicização das ações dos conselhos; a fiscalização e o controle sobre os próprios atos dos conselheiros; o poder e os mecanismos de aplicabilidade das decisões do conselho pelo Executivo e outros, etc. (GONH, 2002, p. 14).

Tais questões corroboram as apontadas também nos documentos analisados do CME de Itapetinga, para que a participação do conselho seja mais próxima do ideal, no sentido de possibilitar a participação entendida pelos autores críticos discutidos nessa seção.

Adiante, discutiremos a categoria Autonomia, que também está interligada à atuação do CME, mas que, para além de ações, é o fundamento da garantia do seu pleno funcionamento de maneira autônoma, sem interferências ou dependência e subordinação ao poder executivo municipal.

4.4 O CME e a Autonomia

A autonomia também ganha força em razão das reformas educacionais dos anos 1990 e é um dos objetivos justificados pelos processos de descentralização das políticas educacionais. A descentralização é a principal ferramenta apresentada pelo Banco Mundial para a implantação das reformas educacionais que ele julga necessárias.

Na educação básica, as reformas elegem a escola como núcleo da gestão. Neste caso, também as reivindicações por maior autonomia para as escolas são respondidas pelo Estado com a possibilidade da descentralização administrativa e financeira.

> A autonomia pedagógica, compreendida como a liberdade de cada escola construir o seu projeto pedagógico, tem caráter limitado já que, em muitos casos, tais projetos são elaborados de acordo com critérios de produtividade definidos previamente pelos órgãos centrais e garantidos pelos processos de avaliação (OLIVEIRA, 2006, p. 101).

Neste sentido, o gerenciamento dos recursos financeiros, na avaliação do banco, deve ser de responsabilidade mais descentralizada/desconcentrada, incentivando as instituições educacionais a se tornarem o mais autônomas possível. Para Souza (2003, p. 29), este gerenciamento é balizado por um conjunto de indicadores padronizados que ficou conhecido como "gestão de qualidade".

> A autonomia é um dos princípios centrais das políticas educativas dos anos 90. Trata-se de dotar as escolas com os meios para responderem de forma útil e atempada aos desafios quotidianos. [...] A autonomia é [...] importante para a criação de uma identidade da escola, de um ethos específico e diferenciador, que facilite a adesão dos diversos actores e a elaboração de um projeto próprio (NÓVOA, 1998 *apud* SOUZA, 2003, p. 29)

Podemos apontar que a descentralização, particularmente a descentralização financeira, em si, não é garantia de melhoria da qualidade do ensino. Tal apontamento, corrobora Carnoy e Castro (1997), ao afirmarem que "A autonomia, que acompanha a descentralização, também não produz melhorias significativas na qualidade do ensino e no desempenho dos alunos (CARNOY; CASTRO, 1997 *apud* SOUZA, 2003, p. 24). Cabe evidenciar, ainda, que

> [...] a autonomia administrativa, financeira e pedagógica da unidade escolar, preconizada pelos organismos internacionais [...], baseia-se no pressuposto de que, com tal nível de descentralização, se estabeleceria, nas escolas públicas, um cenário muito próximo àquele da iniciativa privada, em que objetivos próprios e recompensas por produtividade representam, em tese, o motor do dinamismo do setor (ZIBAS, 1997 *apud* SOUZA, 2003, p. 24).

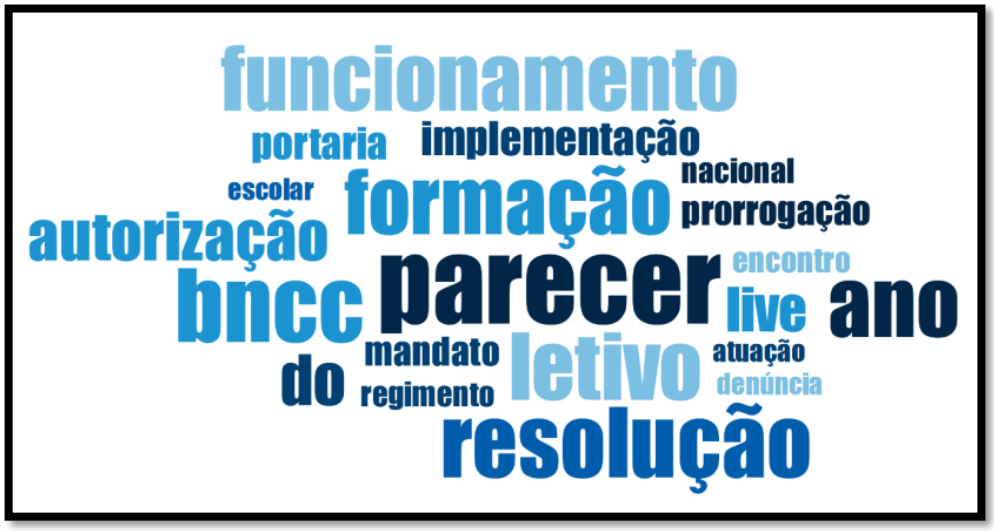
No que diz respeito aos conselhos municipais de educação, existe o embate para que o órgão tenha autonomia garantida para sua atuação, acompanhando e fiscalizando das políticas públicas educacionais no âmbito dos sistemas municipais de ensino. Discussões realizadas pelos conselheiros de Itapetinga apontam que

> Embora tenha autonomia garantida pela legislação vigente, o CME não trabalha sozinho e depende da Secretaria Municipal de Educação que deve fornecer as devidas condições físicas e de insumos para o funcionamento do

> conselho, além da disponibilização de recursos para formação dos conselheiros e veículo para a realização de visitas escolares de rotina (CME/ITAPETINGA, RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2020, p. 10).

Ao analisarmos as atas e relatórios do CME de Itapetinga, realizamos a nuvem de palavras dos temas mais recorrentes, apresentada na Figura 12, a seguir:

Figura 12 – Nuvem de palavras da Categoria Autonomia, após incorporação das categorias Normatização, Fiscalização, Atuação/Funcionamento e Formação



Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

A recorrência das palavras destacadas na nuvem nos permite tecer algumas considerações acerca da análise dos documentos do conselho. Inicialmente, a palavra “parecer” aparece em destaque, sendo a de uso mais recorrente. Dado o caráter normativo do CME, são encontrados nos documentos a discussão, a análise e a emissão de pareceres relativos ao calendário escolar, implementação da BNCC, Regimento Escolar Unificado e atividades remotas em tempo de pandemia. Nos chamou atenção nos documentos, o destaque do conselho quanto à necessidade de atualização dos seus atos normativos e, até mesmo, da lei que cria o conselho. Tal afirmação é observada no relatório de atividades, conforme extraímos do documento:

> Quanto aos atos normativos do conselho (como as resoluções), a maioria precisa ser atualizada e adequada a legislação nacional que já sofreu várias mudanças deste que tais atos foram exarados. Para tanto é necessário que haja estudo e assessoramento técnico para que os instrumentos sejam devidamente adequados e estejam de acordo com a legislação educacional em vigor (CME/ITAPETINGA, RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2019, p. 11).

Sobre o funcionamento do CME, encontramos diversos registros nos documentos que vão desde a garantia de dotação orçamentária, disponibilidade de carro para realização de visitas

para acompanhamento das unidades escolares, estrutura física e administrativa do conselho, até o registro de dificuldades encontradas para sua atuação e funcionamento junto à SME. Destacamos alguns pontos mencionados nos relatórios de atividades do CME, tais como:

> 1) Dificuldade de participação dos conselheiros nas atividades do CME (reuniões, visitas escolares, reuniões das câmaras) pela não liberação dos mesmos de suas atividades laborais; [...] 3) Participação dos conselheiros em formações para o exercício de suas funções; 4) Ausência de diálogo e articulação com a Secretaria Municipal de Educação, para a devida escuta e discussão sobre assuntos que dizem respeito ao CME de forma direta e à educação pública municipal; [...] 6) Ausência de assessor técnico conforme estabelece a Lei nº 740/97 de criação do CME; 7) Dificuldades com o transporte para a realização de visitas in loco de rotina e para averiguação de denúncias. 8) Ausência de infraestrutura adequada para funcionamento do CME e demais conselhos que utilizam o espaço: ventiladores, internet rápida e constante molhação do prédio em períodos de chuvas (CME/ITAPETINGA, RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2020, p. 11).

Salientamos que os pontos informados no relatório do CME interferem diretamente em sua autonomia, pois, sem as condições mínimas, o conselho fica impedido de realizar as suas atribuições legais. Entretanto, apesar das dificuldades apresentadas, o CME busca realizar as suas funções buscando alternativas, inclusive em parceria com outros conselhos da educação como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS-FUNDEB) e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), como podemos observar no registro de ata do CME:

> Em seguida, o presidente informou aos presentes que realizou até o período a visita em 17 escolas municipais, mediante cronograma enviado a SME solicitando o transporte, em conjunto com o conselho da Merenda e o Conselho do FUNDEB. Será solicitado novamente para continuidade das visitas (CME/ITAPETINGA, ATA n.º 82, 2019, p. 2).

Um ponto discutido e abordado diversas vezes nas reuniões e presentes também nos relatórios de atividades do CME é sobre a ausência de equipe técnica, conforme estabelecido na lei de criação do CME. A equipe técnica seria um importante aliado na atuação do CME, orientando não só na mudança de gestão, mas tendo uma equipe capacitada, com conhecimento técnico necessário sobre a legislação educacional, que auxiliaria o CME na tomada de decisões, emissão de atos normativos (pareceres, resoluções e outros) entre outras funções.

> A ausência de equipe técnica de assessoramento tem dificultado o trabalho do conselho a cada mudança de gestão, com a renovação de diversos membros, uma vez que não se é formado para ser conselheiro, mas se aprende e se forma no exercício de sua função. Neste sentido, seria de suma importância para o conselho que o atual presidente após findar o seu mandato, pudesse permanecer no conselho como assessor técnico, devido a sua formação

> adquirida ao longo do mandato (CME/ITAPETINGA, RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2020, p. 12).

Neste sentido, os conselheiros também apontam para a necessidade de atualizar atos normativos do CME para que atendam as mudanças na legislação educacional. Além disso, é apontada a necessidade de atualização da própria Lei que cria o CME, adequando-se às normas vigentes.

> Outro ponto que vale destacar é a desatualização da lei que cria o CME e de atos normativos exarados pelo conselho que dispõem sobre a educação municipal. A Lei do CME nº 740/97, completou 23 anos de criação, tendo sido alterada somente em 2012 no que diz respeito à composição do conselho. Nestes termos, é urgente e necessário que a próxima gestão do CME priorize a atualização desta lei, adequando-a a legislação nacional em vigor, pois existem conflitos pela atual legislação (CME/ITAPETINGA, RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2020, p. 11).

No que tange à formação, existe, nos registros, um amplo debate e busca pela capacitação do colegiado. São mencionados diversos eventos dentro e fora do município, promovidos pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), Ministério Público, Conselho Estadual de Educação (CEE), Instituto Anísio Teixeira (IAT), entre outros.

> Mesmo com a dificuldade no custeio das despesas pelo executivo municipal, o CME não deixou de fazer as solicitações, tendo em vista que estas são de extrema importância, pois o conselheiro é formado durante o exercício do seu mandato. Por outro lado, com a suspensão de diversas atividades presenciais em função da pandemia e das normas de segurança dos órgãos sanitários nacionais e internacionais, as formações mudaram de perspectiva passando a ser oferecidas de forma remota através das plataformas digitais como Youtube, Google Meet, Zoom, entre outras (CME/ITAPETINGA, RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2020, p. 1).

Com relação à atuação do CME na fiscalização, os registros apontam para a realização de visitas escolares da rede pública municipal e de educação infantil da rede privada, averiguação de denúncias recebidas pelo conselho e conselheiros, emissão de notificações para adequações e regularização de unidades escolares, solicitação de interdição de escola fechamento de escola do campo, transporte escolar e acompanhamento do censo escolar.

Novamente, a ausência de equipe técnica é mencionada, justificada pela necessidade de manter o funcionamento do CME, evitar prejuízos quando há substituição de membros, por vezes, não respeitada a renovação mínima dos membros para continuidade dos trabalhos.

> Outra questão levantada é a ausência de equipe técnica no CME que seja devidamente capacitada e que auxilie o conselho nas mudanças de gestão, pois

> muitas vezes o conselho é renovado não respeitando a manutenção da quantidade mínima de membros. Isto tem ocasionado um apagão temporário no funcionamento do conselho, uma vez que a cada mudança os membros deverão participar de todo o processo formativo para que tomem ciência de suas competências e atribuições (CME/ITAPETINGA, RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2020, p. 12).

Na legislação municipal, embora não tenha referência direta à autonomia, as atribuições definidas ao CME implicam sua autonomia para que se materialize de fato na prática. Apesar disso, é reconhecido pela Lei Municipal nº 1.175/2012 (Lei do Sistema) que define o CME como órgão integrante do Sistema Municipal de Ensino, "com autonomia administrativa e dotação orçamentária própria" (ITAPETINGA, 2012, *on-line*). Destacamos aqui a contradição entre o que está posto na lei e o que ocorre de fato.

Como já mencionado anteriormente, a análise dos documentos evidencia que o CME ainda busca sua autonomia, uma vez que os relatos apontam dificuldades básicas com relação ao seu funcionamento, desde equipe técnica, infraestrutura e formação dos conselheiros para atuação, conforme preconiza a legislação vigente.

4.5 O CME e o Controle Social

Os conselhos municipais são instrumentos de controle social, assegurados constitucionalmente e instituídos em diferentes setores da administração pública, que nos remetem para a chamada democratização da gestão e controle das políticas públicas.

> Nas últimas duas décadas do século XX, em vários países da América Latina onde tivemos a chamada "transição democrática", organizaram-se diferentes experiências de institucionalização de processos e mecanismos para controle social da gestão do Estado e para participação na formulação de políticas públicas (BETLINKSI, 2006, p. 85).

A literatura apresenta variadas motivações quanto às formas de participação/controle permitidas. Betlinski (2006) descreve experiências na elaboração do orçamento participativo, participação social na gestão pública, em que existe uma variada forma de intervenção cidadã no controle da coisa pública, como comitês e conselhos.

> O controle social conquistado pela sociedade civil deve ser entendido como instrumento e expressão da democracia, eliminando, portanto, toda forma de governo autoritário e excludente, buscando a adoção de práticas que favoreçam a participação da sociedade no processo de tomada de decisões, reiterando sempre o processo contínuo de democratização (MARQUES; COSTA, 2015, p. 8).

Na mesma linha de pensamento, Souza (2006) destaca que o controle social exercido pela sociedade civil demanda um conjunto de ações que possibilitem a participação social na elaboração das políticas públicas, bem como o monitoramento e a avaliação dessas políticas. Desta forma, este controle social requer a existência de sujeitos coletivos com intuito de garantir a efetividade dos serviços prestados pelo Estado. Pontua ainda que

> O controle social não é apenas uma lei geral por um direito adquirido. Trata-se de potencializar a criatividade da sociedade civil na elaboração das políticas públicas, uma vez que é ela quem percebe no cotidiano dos serviços prestados a efetividade ou não das suas políticas, e principalmente as lacunas deixadas pelos serviços públicos (SOUZA, 2006 *apud* MARQUES; COSTA, 2015, p. 8).

A gestão participativa pressupõe uma articulação entre sociedade civil e governo, esboçada por um espaço de negociação das decisões públicas que visem à justiça social. Essa articulação buscou promover uma nova relação entre Estado e sociedade na qual a função estatal é "trazer o cidadão para a órbita do governo da comunidade, envolvê-lo nos assuntos governamentais" (NOGUEIRA, 2011 *apud* MARQUES; COSTA, 2015, p. 8).

Essa nova relação entre Estado e Sociedade requer um novo modo de governar, que aposta no controle social como medida democrática para a garantia do bem coletivo, ela prevê, também, a existência de um cidadão que participe ativamente dessa gestão. Desse modo, a gestão participativa vai orientar-se por critérios como: a flexibilidade, a eficiência e a agilidade, uma vez que

> Se o aparato público abre-se para a participação, mas não se desburocratiza a participação não se completa. Se os atores sociais mobilizam-se, mas as coisas não saem do lugar, eles retrocedem e deixam de participar. Desburocratizar, porém, não significa apenas introduzir procedimentos competitivos, gerenciais, tecnológicos ou empreendedores para dinamizar as operações administrativas. Significa, acima de tudo, democratizar, abrir as organizações, oxigená-las, submetê-las a outros controles, promovendo um movimento virtuoso de crítica e de recriação organizacional (NOGUEIRA, 2011 *apud* MARQUES; COSTA, 2015, p. 8).

A partir da Constituição Federal de 1988, adotou-se uma perspectiva mista de democracias representativas e participativas, ressaltando em seu Artigo 14º que "a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular" (BRASIL, 1988, *on-line*).

> Além dessas formas de participação, a Constituição abriu à sociedade a possibilidade de fiscalização da administração pública. As inovações

> constitucionais são férteis em sua indicação de ampliar as formas de participação da cidadania que dependerão da criação e da regulação de novos canais na legislação infraconstitucional (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI; art. 227, § 7º) (BETLINSKI, 2006, p. 85).

Tais formas de participação direta da sociedade na gestão pública constitui o controle social como um importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. Nesse contexto, observam-se esforços, principalmente na gestão municipal, para a atuação da cidadania, essencialmente nas áreas das políticas sociais vinculadas aos direitos sociais assegurados pela CF. Entretanto, o espaço de participação ocorre de maneira majoritária no controle de implementação de políticas em vez de sua formulação.

Ainda assim, essa participação representa uma conquista resultante de lutas democráticas da sociedade nas áreas das políticas sociais de prestação de serviços públicos como educação, saúde, justiça, políticas compensatórias, como assistência social, previdência e as reformas agrárias e urbanas.

Betlinski (2006) observa que podemos considerar que a sociedade avançou na vigilância da gestão pública e que está em processo de consolidação uma cultura cívica de controle social sobre o Estado. A respeito disso podemos mencionar os mecanismos de fiscalização como ouvidorias, os conselhos, chamando atenção também para a importância da mídia que realiza denúncias, forçam investigações e, até mesmo, investigam e exigem transparência no trato com a coisa pública.

A informatização dos sistemas, mediante portais de transparência em que é possível acompanhar repasses e execução de despesas, diários oficiais e outros, também tem permitido o acesso às informações e às denúncias de irregularidades, corroborando, assim, o exercício do controle social perante os órgãos responsáveis.

> Esse movimento é fortalecido pela atuação das organizações não-governamentais, pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Conta na medida em que vêm se libertando das pressões políticas e adquirindo autonomia para assumir seus papéis, avançando na fiscalização do cumprimento da lei por meio de proposição de ações. E, para que o controle social funcione, é necessária a consciência, pela sociedade, de seu direito à participação e à criação de instrumentos de participação amplamente divulgados e ao alcance de todos (BETLINSKI, 2006, p. 86).

Neste prisma, o processo de controle social compreende a instituição dos conselhos que, pela lei, são compreendidos como mecanismos de abertura à participação social e que podem (devem) contribuir para enfrentar os desafios da sociedade de “reassumir o controle do Estado” (BETLINSKI, 2006, p. 86).

Na perspectiva de Campos (2006, p. 119), “o controle social é um instrumento da democracia participativa e sua efetivação está associada à capacidade que a sociedade brasileira tem para impor mudanças nas tradicionais dinâmicas de gestão pública”. Neste sentido,

> Compreende-se que a Constituição Federal de 1988 em seu preâmbulo, institui o Estado Democrático de Direito destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna e engajada pelo bem comum, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social (MARQUES; COSTA, 2015, p. 7).

Dessa forma, a Carta Magna estabelece em seu primeiro artigo, o fortalecimento da Federação, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, declara seus princípios fundamentais e afirma a soberania popular, além de instituir como novo paradigma, a democracia participativa.

Os conselhos de controle social são, muitas vezes, apropriados por interesses de grupos privados quando deveriam primar pela busca de interesses públicos. Assim,

> A efetivação desses conselhos significa a possibilidade de participação da sociedade no interior do próprio Estado, participação entendida como gestão pública, coletiva do aparato estatal. Os conselhos, inovação institucional da Constituição de 1988, começam a se configurar como espaços públicos de articulação entre governo e sociedade (BETLINSKI, 2006, p. 87).

Eis que surge a pergunta: qual a participação que se efetiva nos conselhos? A participação pressupõe diálogo e decisões coletivas. Nessa perspectiva, os conselheiros devem ter acesso a todas as informações necessárias ao entendimento das questões da sociedade e do governo, em tempo hábil para sua reflexão.

> Devem ser parte de espaços públicos, construídos, coletivamente, e que nesses fóruns possam propor, socializar e debater alternativas para a solução da totalidade dos problemas da sociedade. Participar é planejar, é formular projetos comuns com base no diagnóstico dos problemas da sociedade (BETLINSKI, 2006, p. 87).

Para tanto, a formação torna-se também um importante aliado na garantia de uma participação efetiva, pois assim será possível dialogar com o conhecimento necessário para a tomada de decisões pautadas em ações palpáveis e fundamentadas. O caráter deliberativo atribuído aos conselhos, atualmente, representa um avanço em relação ao seu papel meramente consultivo de períodos anteriores. Atualmente, verificam-se muitos conselhos em diversas áreas, na maioria das vezes, por imposição legal.

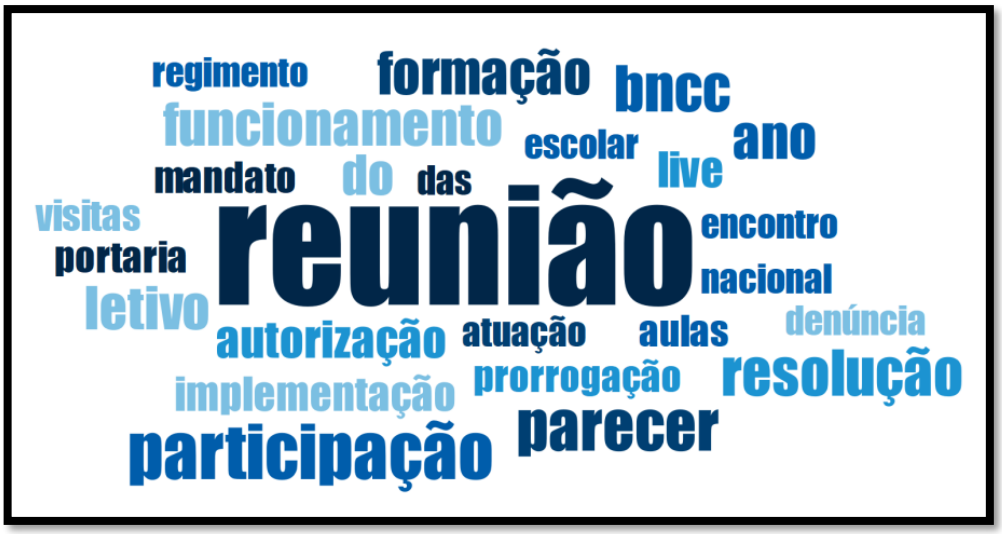
Esse movimento tem ocasionado mudanças significativas no interior do aparelho estatal, gerando resistências de grupos de interesse, uma vez que são atribuídos aos conselhos poderes, passando a constituir uma nova estrutura do Estado institucionalizando a participação social. Em alguns casos, porém, a criação dos conselhos é apenas formal, não provocando, com isso, impactos na organização social.

> Em função da resistência das classes políticas às decisões coletivas, criadas pelas dificuldades próprias de consolidação de culturas políticas participativas e dos processos de organização da sociedade civil, os conselhos têm acumulado nesses processos dialéticos e lentos uma cultura da qual fazem parte algumas habilidades básicas desenvolvidas nessa trajetória: processar, construir e difundir informações; formular políticas públicas, construir redes de solidariedade, administrar, fiscalizar (BETLINSKI, 2006, p. 87).

Na perspectiva apresentada por esse autor, os conselhos seriam dotados de saberes que poderiam devolver à sociedade o efetivo controle de seu governo. Entretanto, para isso, é preciso saber como está estruturada, como se caracteriza e como ocorre na prática a participação social por meio dos conselhos. É preciso conhecer a natureza de suas decisões e quais as formas de participação da comunidade.

Com base nos documentos colhidos no Conselho Municipal de Educação de Itapetinga, realizamos a análise acerca do controle social exercido pelo órgão. Para tanto, geramos por meio do uso do *software* MAXQDA a nuvem de palavras (Figura 13) para visualizar o uso de termos mais recorrentes.

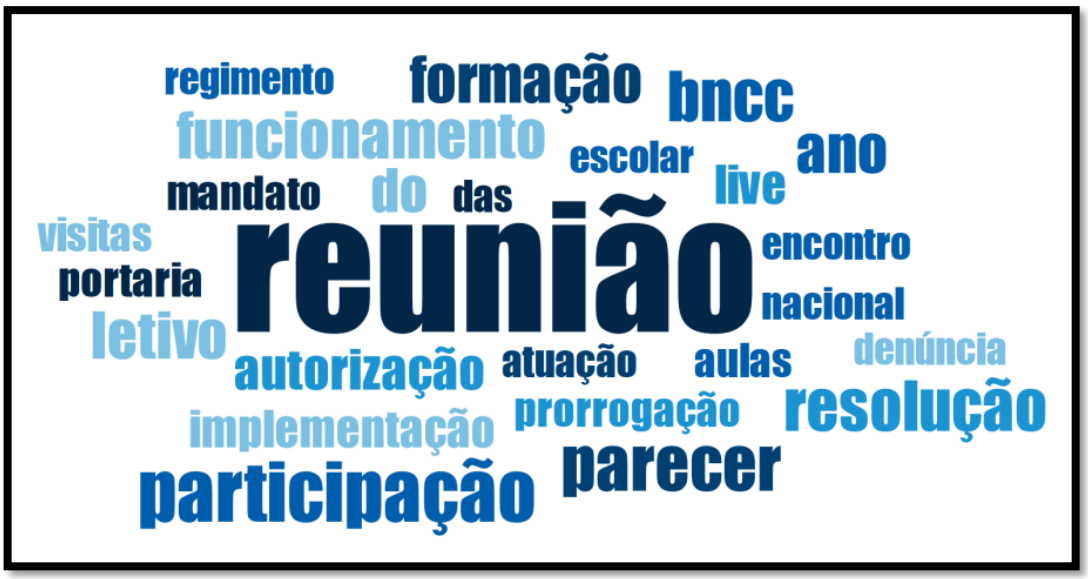
Figura 13 – Nuvem de palavras de uso recorrente na categoria Controle Social



Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

Ao juntar as duas categorias, Participação e Autonomia, para compor a categoria Controle Social, novamente a palavra “reunião” aparece em destaque de uso recorrente na análise dos documentos do CME. Como já dito anteriormente, as reuniões do colegiado são o destaque de sua atuação, visto que todo o planejamento acontece e se discute em função da legislação e das demandas que chegam ao conselho.

Figura 14 – Nuvem de palavras com a junção das categorias, Participação e Autonomia para compor a categoria Controle Social



Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

Outras palavras recorrentes foram: participação, parecer, resolução, formação, BNCC, ano letivo e funcionamento. As de menor recorrência foram relacionadas aos temas regimento, mandato, encontro nacional, atuação, denúncia, visitas, *live*, dentre outras. Vale destacar que com a junção das categorias, a nuvem apresentou muitas palavras, dificultando assim visualização. Desta forma, optamos pelo aumento da frequência dos termos, o que justifica a ausência de palavras presentes nas nuvens anteriores.

A seguir, apresentamos o quadro elaborado com base no relatório de atividades do CME com os temas recorrentes abordados nas reuniões por ano.

Quadro 3 – Temas recorrentes abordados nas reuniões do CME

Temas recorrentes	**Ano* 2018/2019**	**Ano** 2019/2020**	**Ano 2021**
Implementação da BNCC	X	X	X
Currículo Municipal		X	X

Temas recorrentes	Ano* 2018/2019	Ano** 2019/2020	Ano 2021
Fechamento da Escola do Campo Texana		X	
Processos em trâmite no CME	X	X	X
Programa Acelera Itapetinga de regularização de fluxo escolar		X	
Censo escolar	X	X	
Visitas escolares	X	X	X
Calendário escolar	X	X	X
Educação especial	X	X	
Reunião das câmaras	X	X	X
Centro de Atendimento Educacional Especializado (CAEE)	X	X	
Plano de execução dos Precatórios do FUNDEF		X	
FUNDEB		X	
Matrícula	X	X	X
Aprovação de instrução normativa para matrícula		X	
Mandato dos conselheiros		X	
Prorrogação de mandato do CME		X	
Pandemia causada pelo Novo Coronavírus		X	X
Suspensão de atividades presenciais nas escolas		X	X
Atividades remotas		X	X
Medidas adotadas pela educação municipal no período de suspensão de aulas		X	X
Corte Etário	X		
Mudança de unidades letivas	X	X	
Educação Integral	X		
Formação dos conselheiros	X	X	X
Autorização, renovação e credenciamento de escolas	X	X	X
Denúncias	X	X	X
Estrutura física, pedagógica e administrativa do CME	X	X	X

Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).
* O relatório anual do CME no período compreende o mês de julho de 2018 a junho de 2019.
** O relatório anual do CME no período compreende o mês de julho de 2019 a junho de 2020.

Ao analisarmos os três relatórios encontrados no CME, verificamos que não foram localizados os relatórios de anos anteriores. Observamos que alguns temas são recorrentes, estando sempre na pauta de discussão do colegiado, assim, aparecem termos como o calendário escolar, as visitas escolares, a matrícula e outros referentes à fiscalização da educação pública municipal.

Nos anos de 2020/2021, com a pandemia causada pelo novo Coronavírus, assuntos como atividades remotas, protocolo de retorno e medidas sanitárias foram assuntos novos que foram discutidos na maioria das reuniões do CME, configurando uma nova mudança, até mesmo, na atuação do CME, com a suspensão de atividades presenciais. Nesse período, o conselho participou de formações *on-line*, para agregar conhecimentos em busca de orientações

sobre o contexto e ações que o município deveria adotar, tendo em vista a garantia do direito à educação.

No Quadro 3, ora apresentado, temos um panorama dos temas que permeiam ações e discussão do conselho. Em sua maioria, interligados e que culminam no controle social exercido pelo órgão, com vistas ao acompanhamento da execução de políticas públicas que se materializam (ou não) no chão das escolas municipais.

Extraímos da Lei Municipal n.º 1.175 do PME, meta 19, que trata sobre a gestão democrática no âmbito do Sistema Municipal de Ensino, as seguintes metas:

> 19.1) Aderir aos programas federais e estaduais de apoio e formação aos conselheiros do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, do Conselho Municipal de Alimentação Escolar, do Conselho Municipal de Educação aos representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções; 19.2) Garantir a liberação da carga horária para os conselheiros presidentes funcionários efetivos com vista ao bom desempenho das suas funções; 19.3) Garantir a dotação orçamentária para o funcionamento do Conselho Municipal de Educação de forma a possibilitar sua autonomia financeira (BRASIL, 2015, p. 127).

Tais metas dizem respeito ao funcionamento e autonomia dos conselhos de controle social como o CME, CACS-FUNDEB e CAE, que são integrados ao Sistema Municipal de Ensino. A primeira meta diz respeito à formação, categoria indispensável para a atuação e funcionamento do CME, como já discutimos anteriormente. Sem o devido conhecimento, torna-se impossível que o conselho cumpra seu papel de controle social, podendo ser apenas validador de decisões do governo.

A segunda meta garante que os presidentes dos conselhos tenham a sua carga horária disponibilizada para atuação frente aos colegiados, estando à disposição do órgão. É uma meta importante, haja vista a demanda de trabalho nos conselhos e com pouca ou nenhuma equipe técnica para apoio, pois, os presidentes, muitas vezes, ficam sobrecarregados de trabalho, devido às funções que lhes são atribuídas. Ademais, estando vinculados a outras funções laborais, torna-se inviável cumprir com suas funções de maneira efetiva, ficando assim os conselhos “abandonados” ou com pouca atuação.

A terceira meta é um importante avanço para os conselhos municipais de educação na busca pela autonomia financeira. Entretanto, vale ressaltar que ter a dotação orçamentária na LDO não é garantia da sua disponibilidade ou do seu uso pelo CME. Conforme os documentos

analisados, na maioria das vezes, o CME de Itapetinga não consegue a utilização plena dos recursos constantes na LDO, quando solicitado.

Quando o conselho consegue a utilização de recursos é com bastante dificuldade e/ou insistência. A solicitação da utilização dos recursos é para uso em questões básicas do seu funcionamento (impressora, *datashow*, veículo para visitas) como também relatam a dificuldade em participar de ações formativas dentro e fora do estado. Entre as principais dificuldades indicadas no CME no relatório de visitas está a "designação e utilização da dotação orçamentária para as ações do CME" (CME/ITAPETINGA, RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2018/2019/2020).

4.6 O CME e a Pandemia provocada pelo Novo Coronavírus (COVID-19)

O governo brasileiro decretou estado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, em 6 de fevereiro de 2020, devido ao novo Coronavírus. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde proclamou estado de pandemia mundial, deixando o mundo todo em alerta sobre a chegada do vírus.

Nesse período, a única certeza e orientação recebida pelos órgãos de saúde foi a de distanciamento social para evitar o contágio, devido ao alto índice de contaminação do vírus, então desconhecido pela comunidade científica. Assim, os governos começaram a emitir decretos suspendendo as atividades presenciais em diversos setores da sociedade.

Na área da educação, a pandemia deixou milhões de estudantes sem aula por todo o mundo. No Brasil não foi diferente. As aulas foram suspensas em todo o território nacional, atingindo desde a educação básica ao ensino superior. Os impactos provocados pela pandemia foram os mais diversos, abrangendo aspectos educacionais, psicossociais e socioeconômicos, escancarando o abismo social e econômico em que o país se encontra.

Neste contexto, o Conselho Nacional de Educação emitiu o Parecer n.º 05/2020, indicando pontos da educação que foram atingidos com a pandemia, a saber:

> Dificuldade para reposição de forma presencial da integralidade das aulas suspensas ao final do período de emergência, com o comprometimento ainda do calendário escolar de 2021 e, eventualmente, também de 2022; retrocessos do processo educacional e da aprendizagem aos estudantes submetidos a longo período sem atividades educacionais regulares, tendo em vista a indefinição do tempo de isolamento; danos estruturais e sociais para estudantes e famílias de baixa renda, como stress familiar e aumento da violência doméstica para as famílias, de modo geral; e abandono e aumento da evasão escolar (BRASIL, 2020, *on-line*).

Com o parecer, o CNE apresenta a possibilidade da realização de atividades não presenciais enquanto durar a suspensão das aulas, indicando a possibilidade de computar a carga horária para fins de cumprimento das horas letivas anuais. Essa possibilidade resultou de consultas feitas ao CNE por instituições de ensino de todo o país que buscaram diretrizes que fornecessem subsídios e orientações às redes de ensino.

> Os impactos intertemporais da pandemia da COVID-19 sobre a educação são preocupantes pois reproduzem de modo ampliado assimetrias previamente existentes nas sociedades, de modo que os atores econômicos privilegiados e com amplo acesso ao ensino privado e às Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) conseguem minimizar os efeitos pandêmicos no curto prazo por meio da continuidade educacional via EAD em contraposição a atores econômicos mais vulneráveis (SENHORAS, 2020, p. 134).

Para além dos pontos já apresentados, outro impasse considerável, no que diz respeito ao acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Segundo dados do Censo (2017), 43,4% dos domicílios brasileiros não possuem microcomputador e 74,9% não acessam internet, tendo como equipamento mais utilizado para o acesso à rede os telefones celulares presentes em 98,7% dos domicílios.

Além da dificuldade de implementar atividades remotas nas escolas públicas, um número significativo dos municípios brasileiros que mantém contratos temporários, rompeu os vínculos trabalhistas com os profissionais da educação, a exemplo do município de Itapetinga. Assim, além dos impactos emocionais, os docentes têm sofrido inclusive no âmbito econômico, tendo em risco sua subsistência. Segundo Pereira, Santos e Manenti (2020, p. 29),

> A pandemia causada pelo COVID-19 traz consigo para o sistema educacional, além de vários outros elementos corrosivos, a custosa demanda da constante "reinvenção docente", transmudada esteticamente quanto uma necessária manutenção de uma educação remota que se faça ativa, presente e minimamente acessível, sem considerar, entretanto, as lacunas das condições trabalhistas, estruturais e até mesmo formativas, destes profissionais da educação.

Sobre esse cenário, Oliveira e Santos (2020, p. 101) destacavam que "todos compartilham de uma vivência sem precedentes na história mundial pós-guerra. A perda de parentes, amigos, colegas e conhecidos será uma realidade dura a ser enfrentada no contexto social, familiar e escolar". Desta forma, fazia-se necessário não só a manutenção e aprofundamento dos vínculos, mas o planejamento de um retorno que teria um papel crucial para amenizar os impactos sofridos por toda comunidade escolar.

Em 1º de abril de 2020, o Governo Federal editou a Medida Provisória (MP) n.º 934 que estabeleceu normas excepcionais para o ano letivo da educação básica e do ensino superior, em

decorrência da Lei 13.979/2020. A MP dispensou, em caráter excepcional, as escolas de educação básica da obrigatoriedade de observar o mínimo de 200 dias letivos de efetivo trabalho escolar e manteve o cumprimento da carga horária mínima de oitocentas horas, nos termos das normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino. Também dispensou as instituições de educação superior, em caráter excepcional, do cumprimento da obrigatoriedade do mínimo de dias letivos de trabalho acadêmico, nos termos das normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino.

Diante desse cenário, os conselhos estaduais e municipais de diversos estados e municípios emitiram pareceres ou resoluções de orientações para as instituições escolares de seus respectivos sistemas sobre a reorganização do calendário escolar e sobre o uso de atividades não presenciais.

O Conselho Estadual de Educação da Bahia (CEE) emitiu a Resolução n.º 27, de 25 de março de 2020, que orienta as instituições integrantes do Sistema Estadual de Ensino sobre o desenvolvimento das atividades curriculares em regime especial. Esta resolução serviu como base para que os conselhos municipais de educação emitissem seus atos no âmbito dos sistemas municipais. Salientamos, porém, que antes mesmo dessa resolução, diversos municípios e principalmente a rede privada já estavam realizando atividades não presenciais.

Nesse contexto, nota-se a ausência de uma diretriz unificada que partisse da esfera federal para os estados e municípios. Destacamos a necessidade de um sistema nacional de educação, que nunca foi instituído no país, mesmo constante no Plano Nacional de Educação. Saviani (2008) fez uma análise dos desafios para construção desse sistema nacional articulado de educação no Brasil, destacando:

> Conclui-se, pois, que as dificuldades para a realização da ideia de sistema nacional de ensino se manifestaram tanto no plano das condições materiais e políticas como no âmbito da mentalidade pedagógica. Assim, o caminho da implantação dos respectivos sistemas nacionais de ensino, por meio do qual os principais países do Ocidente lograram universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo, não foi trilhado pelo Brasil. E as consequências desse fato se projetam ainda hoje, deixando-nos num legado de agudas deficiências no que se refere ao atendimento das necessidades educacionais do conjunto da população (SAVIANI, 2008, p. 13).

Nessa perspectiva, as resoluções e atos exarados pelos conselhos estaduais de educação foram fundamentais para a organização dos sistemas municipais, das redes privadas e também dos municípios que não possuem sistemas de ensino instituídos por lei. Com esse movimento ocorrendo nos estados e municípios do país, diversas consultas foram formuladas ao CNE

solicitando orientações em nível nacional a respeito da organização do calendário escolar e dos desdobramentos advindos da pandemia.

Com efeito, o CNE publicou, em 17 de abril de 2020, o edital de chamamento de consulta pública sobre o texto de referência do parecer que trata da Reorganização dos calendários escolares e da realização de atividades pedagógicas não presenciais durante o período de pandemia da covid-19. O Parecer do CNE n.º 05/2020 foi aprovado em 28 de abril de 2020 e homologado parcialmente pelo MEC, em 1º de junho de 2020.

Em seguida, foi sancionada pelo Presidente da República, em 18 de agosto de 2020, a Lei n.º 14.040/2020 que estabeleceu normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009.

Em 6 de outubro de 2020, o CNE exara o Parecer 15/2020, tratando sobre as Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei n.º 14.040, de 18 de agosto de 2020. O parecer apontou caminhos para os sistemas de ensino efetivarem a Lei n.º 14.040/2020. Nesse sentido, destaca-se a possibilidade de junção dos anos letivos de 2020/2021, estabelecendo-se para tanto um *continuum* pedagógico, de modo a não prejudicar a progressão do estudante.

Os atos exarados pelos conselhos apresentam diretrizes, caminhos e possibilidades que podem ser seguidas pelos estados e municípios para amenizar os impactos causados pela suspensão das atividades presenciais. Tais atos buscaram respeitar a autonomia dos sistemas de ensino, que, de acordo suas realidades, puderam planejar ações que visassem à garantia do direito à educação.

Enquanto parte integrante do Sistema Municipal, compete aos conselhos municipais elaborar normas complementares com base nos atos exarados pelo CNE e CEE. Nesse contexto, os CMEs assumiram um papel importante na garantia do direito à educação, devendo buscar alternativas e soluções para o atendimento aos alunos prejudicados pela suspensão de aulas e interrupção da aprendizagem escolar. Oliveira e Santos (2020, p. 104) advertiram sobre isso:

> É o momento de fortalecer a gestão democrática e o regime de colaboração. Manter e ampliar o diálogo entre o poder público, os conselhos de educação, as instituições e organizações educacionais e garantir a participação de gestores, professores, alunos e família. Neste cenário de incertezas, não existe decisões solitárias. Partindo do diagnóstico situacional, cada sistema de ensino adotará medidas de acordo suas possibilidades e realidades locais, traçando caminhos para superação desse contexto, replanejando, avaliando ações e por fim, se reinventando durante este.

Ao analisar os documentos do CME de Itapetinga, do ano de 2020, identificamos a interrupção de suas atividades causadas pela pandemia do Novo Coronavírus, ancorada no

Decreto Estadual n.º 19.586/2020 e Decreto Municipal n.º 062/2020, que suspendeu as atividades presenciais em todos os órgãos públicos e privados do município, com o intuito de diminuir o índice de contaminação pelo vírus, até então, desconhecido até pelas autoridades de saúde em âmbito mundial.

Neste sentido, as atividades do CME foram interrompidas em março de 2020, tendo sido retomadas três meses depois, em junho de 2020, de forma remota como foi evidenciado nos documentos do conselho. O conselho manteve as reuniões remotas até novembro de 2021. Apesar da diminuição dos casos de covid-19, até aquele momento, não tinha sido decretado ainda o fim da pandemia. Entretanto, com a diminuição significativa de casos e com o avanço da vacinação de toda a população, adotando-se as medidas de segurança sanitárias, houve confiança do órgão em retomar suas reuniões presencialmente, em dezembro de 2021.

Neste período também houve diminuição significativa da quantidade de reuniões realizadas. No ano de 2020, foram registradas apenas 6 reuniões do colegiado, o menor número de reuniões realizadas do período analisado. Já o ano de 2021, o colegiado contou com a realização de 12 reuniões, a média dos outros anos analisados.

Vejamos a Tabela 8, a seguir:

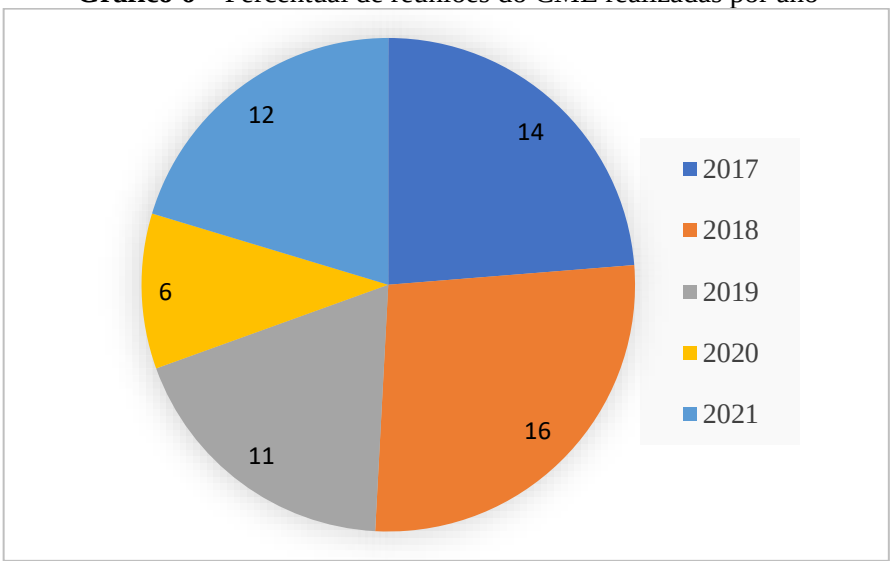
Tabela 8 – Quantidade de reuniões realizadas por ano pelo CME

Ano	Quantidade
2017	14
2018	16
2019	11
2020	6
2021	12
Total	59

Fonte: elaborado pelo autor com dados do CME (2022).

O ano de 2021, comparado aos demais, representa apenas 20% do montante de reuniões realizadas no período de 5 anos. No ano de início da pandemia (2020) houve uma diminuição significativa de reuniões. Observemos o Gráfico 6, que segue:

Gráfico 6 – Percentual de reuniões do CME realizadas por ano



Fonte: elaborado pelo autor com dados do CME (2022).

A diminuição da quantidade de reuniões realizadas no período justifica-se pela suspensão de atividades presenciais em diversos segmentos da sociedade. Atos exarados pelos estados e municípios consideraram o medo instaurado em toda a sociedade no início da pandemia frente ao desconhecimento do vírus e à ausência de um tratamento eficaz para a doença. Nesse contexto, a preservação da vida era o único meio a ser adotado naquele momento.

Posteriormente, com adoção de plataforma digitais (como Youtube e GoogleMeet) para a realização de reuniões, eventos, até mesmo, aulas, houve uma mudança na realidade não só brasileira, mas também, mundial. Naquele momento, a realização de atividades de forma remota era a única forma de manter os vínculos e o andamento de diversas ações em vários setores da sociedade, haja vista que a maioria dos serviços ficaram suspensos por um bom período. Diante disso, ficaram funcionando apenas aqueles considerados serviços essenciais, de modo que os demais foram sendo retomados aos poucos, à medida que se tinha mais conhecimento e controle sobre o Coronavírus e sua forma de contágio.

> Com a pandemia, os Conselhos Municipais de Educação, como órgãos de controle social e com suas funções consultiva, deliberativa, mobilizadora, fiscalizadora e normativa, assumem novas funções no acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas de educação, bem como orientam as instituições do sistema de ensino nos assuntos que se refiram à garantia do direito de todos e todas à educação de qualidade (UNCME, 2020, p. 15).

Nesse contexto, foi atribuído ao CME o importante papel de normatizar as ações educativas no contexto de pandemia, realizando a mobilização necessária no uso de suas

atribuições. No *Guia para os Conselhos Municipais de Educação*, a UNCME destacou a importância dos conselhos no contexto de pandemia.

> Os Conselhos Municipais de Educação, como órgãos normatizadores e mobilizadores, deverão valorizar este momento para ocupação de espaços que de direito já são seus, procurando estabelecer relações de liderança proativa com os gestores e educadores para oferecer orientações seguras e coerentes para a comunidade escolar e, especialmente, para as famílias que têm dificuldade no gerenciamento do processo de ensino-aprendizagem com crianças e adolescentes fora das salas de aula, dentro de casa (UNCME, 2020, p. 13).

Sob esse prisma, coube aos conselhos municipais de educação a responsabilidade de buscar o diálogo junto às secretarias de educação, articulando-se também com a comunidade escolar. Para tanto, os conselhos precisariam se debruçar sobre as orientações dos órgãos superiores e pautados na legislação para oferecer alternativas viáveis e seguras para mitigar os efeitos da pandemia na educação municipal.

> Os conselhos são órgãos do sistema de ensino responsáveis por zelar pela legislação educacional. Cabe aos conselhos regulamentar, fiscalizar e propor medidas para melhoria das políticas educacionais em cada município. A sociedade civil, representada no conselho, torna-se ativamente vigilante na defesa dos direitos de cada criança e adolescente, jovem e adulto a uma educação de qualidade e na observância dos regulamentos e leis municipais, estaduais e federais relacionadas ao processo educacional (UNCME, 2020, p. 14).

É importante destacar que, sempre que possível, o CME precisa atuar em parceria com as Secretarias Municipais de Educação, facilitando e garantindo a participação de toda a comunidade escolar. Assim, cabe aos conselheiros ajudar a definir o que for necessário para assegurar o ensino e a aprendizagem, a atenção aos professores(as) e a orientação às famílias e estudantes.

Segundo a UNCME (2020), os conselhos, sempre orientados pelas leis e pelas normas que regem a educação, devem apoiar e zelar para que as medidas tomadas pelas redes de ensino reforcem os princípios da gratuidade e da universalidade da educação como direito subjetivo e como serviço público.

> São com esses princípios, também, que os conselhos municipais de educação devem se colocar na reorganização dos calendários escolares pós-pandemia, por serem porta-vozes da sociedade nesse contexto adverso. O princípio orientador desse diálogo deve ser a construção de soluções possíveis, fortalecendo os laços institucionais entre secretarias e conselhos para a consolidação da garantia de direitos das crianças e adolescentes, jovens e adultos e de seu processo de aprendizagem. Também é fundamental que todos e todas contem com informações precisas e confiáveis e com uma

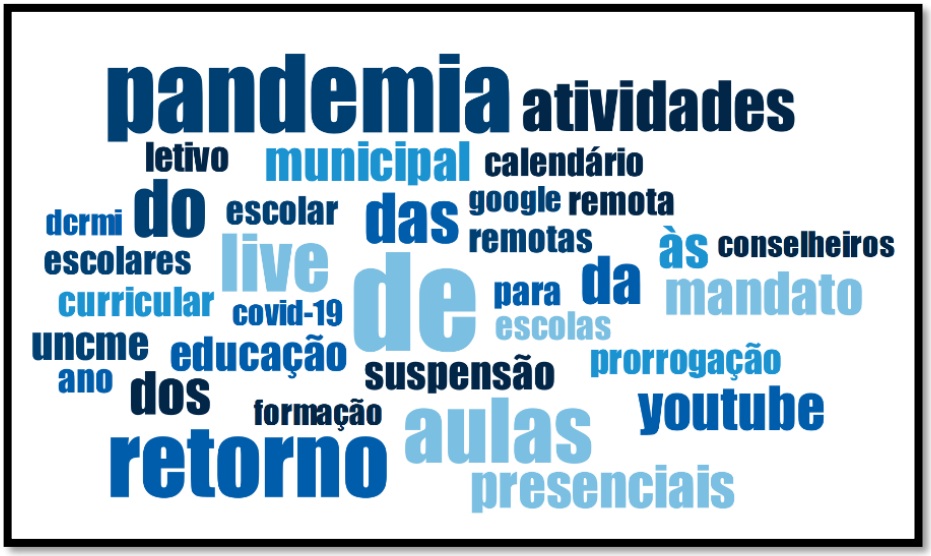
> comunicação, clara, transparente e sincera sobre a realidade (UNCME, 2020, p. 15).

A UNCME apontou também a necessidade fundamental de que os Conselhos Municipais de Educação buscassem o diálogo permanente com os dirigentes municipais de educação, de forma colaborativa. Lembrando, ainda, que as relações construídas com essa troca serão importantes também no cenário pós-pandemia.

Como já informado, o CME suspendeu suas atividades presenciais mediante o Decreto Municipal n.º 062/2020, de 17 de março de 2020, tendo retornado suas atividades presencialmente em maio de 2020. Entretanto, ressaltamos que as reuniões do colegiado continuaram a acontecer de forma remota, para evitar aglomerações e exposição dos membros do conselho e de seus familiares.

Nos anos de 2020/2021, temas como pandemia, atividades remotas, protocolo de retorno, medidas sanitárias e prorrogação do mandato dos conselheiros foram assuntos novos bastante discutidos na maioria das reuniões do CME, configurando uma mudança, até mesmo, na atuação do CME, com a suspensão de atividades presenciais. Os assuntos mais recorrentes tratados pelo colegiado durante as reuniões do conselho, são apresentados na Figura 15, a seguir:

Figura 15 – Nuvem de palavras de uso recorrente na Pandemia



Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

O ano de 2020, marcado pelo início da pandemia mundial causada pelo novo Coronavírus, trouxe inúmeros desafios ao CME no uso de suas atribuições mobilizadoras, fiscalizadoras, normativas e de acompanhamento. A nuvem de palavras sinaliza alguns dos principais temas recorrentes abordados, no período de pandemia, pelo CME. Com base nos

documentos analisados, elencamos os principais assuntos abordados durante as reuniões, fruto de discussão do colegiado, constante no Quadro 4, adiante:

Quadro 4 – Assuntos abordados pelo CME no período de pandemia

Assuntos abordados	Ano 2020	Ano 2021
Ações para mitigar impactos da pandemia	X	X
Autonomia do CME em reconduzir seus membros	X	
Autonomia garantida pela legislação	X	
Base Nacional Comum Curricular (BNCC)	X	X
Busca ativa escolar		X
Campanha nacional para provação do novo FUNDEB	X	
Cômputo da carga horária das atividades letivas	X	X
Currículo Municipal/DCRMI	X	X
Diálogo com a SME	X	
Dificuldades dos professores	X	X
Discussão do calendário letivo 2020/2021 como um continuum/ciclo	X	X
Estudo de documentos para tomada de decisões	X	X
Importância do CME no contexto de pandemia	X	X
Medidas sanitárias	X	
Mobilização das famílias	X	
Orientações para garantia da aprendizagem escolar		X
Planejamento/Protocolo para o retorno de aulas	X	X
Profissionais da rede que possuem comorbidades	X	
Proposições à SME para o momento de pandemia	X	
Prorrogação do mandato do CME	X	
Realização de atividades remotas	X	
Recomposição do conselho	X	X
Reestruturação do ano letivo 2020		X
Resoluções sobre atividades no período de pandemia	X	
Reuniões para discussão do protocolo de retorno	X	
Vencimento do mandato do CME	X	
Visitas escolares		X

Fonte: Dados sistematizados pelo autor (2022).

Inicialmente, o maior desafio do CME, assim como diversos setores da sociedade, foi lidar com a suspensão de suas atividades presenciais. Embora tenha retomado as atividades da sede do conselho, as reuniões continuaram acontecendo de forma remota. Os membros participaram de *lives*, seminários e reuniões remotas que tiveram como objetivo discutir, apontar caminhos e possíveis soluções para a garantia do direito à educação. Nesse período, encontramos registro em ata relatando que "o CME se debruçou sobre os documentos, participou de diversas *lives* e estudos de documentos orientadores" (CME/ITAPETINGA, ATA n.º 99, 2021, p. 25).

As formações *on-line* serviram para agregar conhecimentos em busca de orientações sobre o contexto e ações que o município deveria adotar, tendo em vista a garantia do direito à educação, manutenção de vínculos com a suspensão de aulas e planejamento de ações durante

a pandemia e pós-pandemia, pensando sobre aprovação, promoção e recuperação dos direitos de aprendizagens dos alunos da rede.

Com a suspensão das aulas no município de Itapetinga, o Conselho Municipal de Educação assume papel importante em face das suas funções mobilizadoras, normativas, de acompanhamento e de fiscalização. Nesse prisma, competiu ao conselho dialogar com a Secretaria Municipal de Educação com o objetivo de traçar estratégias no contexto de pandemia.

Os atos normativos do Conselho Nacional de Educação, Conselho Estadual de Educação, a própria LDB e a Constituição Federal foram a base para a realização do diálogo e o planejamento de estratégias que garantissem a manutenção do vínculo dos alunos/família com a escola, realização de atividades e aulas remotas, atividades impressas, cadernos pedagógicos, orientações quanto ao uso de tecnologias e outras ações.

Mediante análise dos documentos, destacamos nos registros o papel da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação que, em regime de colaboração com o CNE, CEE, Ministério Público, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Instituto Anísio Teixeira e outros, olvidaram esforços para mitigar os impactos da pandemia na vida de milhares de estudantes em todo o país.

O CME de Itapetinga participou de diversas *lives* promovidas pela UNCME por meio de plataformas digitais como o YouTube, além de reuniões, encontros e conferências realizadas de forma remota, como observamos em trecho do relatório de atividades:

> Com a suspensão de diversas atividades presenciais em função da pandemia e das normas de segurança dos órgãos sanitários nacionais e internacionais, as formações mudaram de perspectiva passando a ser oferecidas de forma remota através das plataformas digitais como Youtube, Google Meet, Zoom, entre outras (CME/ITAPETINGA, RELATÓRIO DE ATIVIDADES, 2020, p. 1).

É importante salientar que, no período de início da pandemia, o Estado da Bahia estava em processo de implementação da BNCC e reformulação dos currículos municipais na maioria dos municípios, como foi o caso de Itapetinga. Os registros apontam uma intensa discussão a respeito da BNCC e do currículo municipal nos anos de 2020 e 2021. As discussões foram interrompidas no período de suspensão das atividades e reuniões do CME, tendo sido retomadas em seguida.

Um ponto importante que destacamos na análise dos documentos, refere-se ao mandato dos conselheiros. O decreto vigente venceria em julho de 2021, quando o conselho passaria pelo processo de recomposição dos seus membros, conforme preconiza a legislação local.

Entretanto, com a gravidade da pandemia, a suspensão das atividades presenciais e a dificuldade de muitos órgãos se reunirem (inclusive os professores) o CME viu-se na necessidade de prorrogar o mandato dos membros, uma vez que não haveria tempo hábil para recompor os membros, além das demandas urgentes e emergentes que surgiram com a pandemia, necessitando de estudo e empenho de todos os membros do colegiado.

Após análise desse cenário e vislumbrando uma alternativa viável, mediante trecho extraído de ata de reunião, "os conselheiros então discutiram e decidiu-se pela prorrogação do mandato pelo período de 30 dias, podendo ser prorrogado por igual período. Nestes termos, abriu-se para a votação, tendo os presentes votado de forma unânime pela prorrogação" (CME/ITAPETINGA, ATA n.º 92, 2020, p. 19).

Tensões e conflitos marcaram a decisão do colegiado em prorrogar o mandato dos seus membros neste período. Tal afirmação é feita com base nas atas que relatam documento recebido pela Secretaria Municipal de Educação substituindo membros do CME, antes mesmo do conselho realizar a solicitação.

> O presidente informou que recebeu com surpresa o Oficio SME de número 078/2020 de 03 de agosto de 2020 com a substituição de membros do CME, inclusive o atual presidente sem nenhum comunicado ou conversa realizada pela secretaria. O presidente realizou a leitura do ofício aos presentes e destacou que a prerrogativa para a substituição de conselheiros deve ser estendida às demais representações para que mantenha ou substitua suas indicações (CME/ITAPETINGA, ATA n.º 94, 2020, p. 20).

A medida da SME em substituir os membros do conselho, até mesmo o presidente, em um contexto de pandemia em que diversas ações passariam pelo colegiado, pode ser considerada, no mínimo, uma decisão arbitrária, unilateral e que desrespeita a gestão democrática no sistema de ensino. Tal decisão fere a autonomia do colegiado, e se cumprida implicaria em um apagão no funcionamento do CME até que um novo decreto fosse baixado. Além disso, havia necessidade da indicação de outros representantes que não poderiam ser reconduzidos.

O colegiado decidiu, então, por uma nova prorrogação dos conselheiros, conforme já havia sido previsto em uma outra reunião. A prorrogação não foi bem aceita pela representação da SME, que questionou a decisão do colegiado, contestando a sua legitimidade. Nestes termos,

> O presidente informou que a prorrogação do mandato dos atuais membros já estava previsto em reunião anterior, e. embora houvesse passado um dia do prazo estipulado os conselheiros poderiam sim deliberar sobre o assunto. Por outro lado, a reunião havia sido solicitada em tempo hábil e não pode ser realizada devido a impedimentos dos próprios conselheiros, e principalmente

> da representante da SME Joana[4] que não pode participar das datas solicitadas anteriormente por compromissos pessoais. O presidente destacou também que o conselheiro se torna oficialmente conselheiro após o decreto e a sua posse, pois é o decreto do executivo que regulamenta a Lei (CME/ITAPETINGA, ATA n.º 94, 2020, p. 20).

Na mesma reunião, o então presidente do CME aproveitou a situação e relatou algumas dificuldades vivenciadas pelo colegiado e a SME, conforme extraímos da Ata:

> O presidente fez um relato dos entraves que o CME tem tido com a secretaria, lembrando aos conselheiros os conflitos com a secretaria por causa da aprovação do calendário escolar, ofícios que não foram respondidos e outros desmerecendo a atuação e a competência dos conselheiros, bem como questionando sua forma de atuação até na averiguação de denúncias recebidas pela comunidade. Destacou que a atuação do CME é pautada na legislação e que ele não pode fugir disso, para tanto precisa dialogar com todos os integrantes do sistema de ensino, principalmente com a Secretaria de Educação. Informou que tentou por diversas vezes agendar reuniões com o secretário municipal de educação, sem sucesso, com tentativas negadas em todas as solicitações (CME/ITAPETINGA, ATA n.º 94, 2020, p. 21).

O relato do presidente aponta para os desafios que o CME tem enfrentado para a sua atuação e garantia da gestão democrática. A falta de diálogo, os questionamentos sobre a atuação do CME, sua autonomia e, até mesmo, a substituição de membros, sem o devido processo legal, configura um conflito a ser superado.

O CME precisou realizar consulta jurídica a respeito da recondução dos seus membros que, mediante análise de leis regulamentares, reconheceu a autonomia do colegiado em decidir sobre a prorrogação do mandato sem a interferência externa da SME. Destacamos trecho de ata sobre o assunto, em que

> O presidente informou que o parecer fazia referência a autonomia do CME em reconduzir os seus membros sem necessidade de consulta à SME ou outro órgão, uma vez que enquanto órgão de Estado tem a sua autonomia garantida pela legislação. O parecer reconhece a legalidade na indicação dos representantes pela APLB, representante legal dos trabalhadores e trabalhadoras da educação, bem como aponta que a lei não permite que o conselheiro seja indicado para um terceiro mandato (CME/ITAPETINGA, ATA n.º 95, 2020, p. 21).

Após esse impasse sobre a indicação dos membros para recomposição do CME, as entidades enviaram as indicações de novos nomes para compor o conselho. Foi agendada então a reunião para posse dos novos membros constantes, em 12 de janeiro de 2022, posteriormente, a reunião para escolha da comissão eleitoral para coordenação de todo o processo eleitoral.

---

[4] Nome fictício utilizado para preservar a identidade da conselheira.

Diante da resolução dos impasses para a recomposição do CME, os conselheiros retomaram as suas atividades, cuja pauta eram assuntos como: implementação da BNCC, retorno das aulas, protocolo de retorno, validação da carga horária das atividades remotas. A presidente "destacou que realizará visitas às escolas do campo para analisar a situação das mesmas, com vistas aos protocolos para o retorno" (CME/ITAPETINGA, ATA n.º 99, 2021, p. 26).

Em umas das atas de reunião, destacamos os registros sobre o acompanhamento da implementação/normatização da BNCC e do currículo municipal.

> A professora Judite[5] abordou também, em linhas gerais, toda a trajetória para a construção do referido documento, ressaltando, o caminho percorrido, as diversas atividades e discussões aprofundadas dos textos da BNCC. Reiterou que o documento - RCSMEI, já mencionado, foi feito por muitas mãos, pois foi estabelecido interlocução com diversos atores sociais, inclusive pelos Profissionais da Educação, haja vista a importância de tais atores na transformação Curricular do Município. A Professora Judite falou ainda sobre as dificuldades e avanços do referido documento desde dois mil e dezoito, pois o mesmo foi aprovado em dois mil e dezenove e só disponibilizado em dois mil e vinte e por isso no período de dezenove a trinta de julho do ano corrente, estará aberto a toda a comunidade para fazer sugestões, através do formulário digital, no site da Prefeitura Municipal de Itapetinga, o regimento da consulta pública para o Referencial Curricular da Rede Municipal de Itapetinga-Ba, e logo depois será encaminhado ao CME (CME/ITAPETINGA, ATA n.º 102, 2021, p. 1).

Podemos observar no registro, que a professora apresenta toda a trajetória da BNCC no município, para isso, destaca a participação de diversos atores nesse processo. Observamos também o relato das dificuldades encontradas na implementação, com relação aos prazos, que foram agravadas pela pandemia. Após os devidos trâmites, o Referencial Curricular do Sistema Municipal de Ensino de Itapetinga (RCSMEI) foi definido.

O conselho também realizou inúmeras visitas às escolas para fiscalização, acompanhamento e verificação de condições físicas e pedagógicas, com vistas também à autorização de unidades escolares e verificação de irregularidades. Numa dessas visitas, o CME encontrou uma situação delicada em um estabelecimento privado que atende crianças e funciona como creche, quando os conselheiros que visitaram a unidade demonstraram

> [...] preocupação diante da gravidade do que foi visto, desde crianças gripadas juntas a outras, numa piscina de bolinhas, bebês dormindo em um quarto, em cadeirinhas usadas em viagens, crianças correndo na cozinha, próximas ao fogão a gás em funcionamento, com várias panelas no fogo, inclusive uma de pressão, todas sem supervisão, contando apenas com a proprietária e uma

[5] Nome fictício utilizado para preservar a identidade do(a) conselheiro(a).

> outra pessoa que estava na área de serviços lavando louças e por isso a mesma encaminhou imediatamente, após a visita, um documento para o referido estabelecimento informando a necessidade e urgência interromper o atendimento (CME/ITAPETINGA, ATA n.º 194, 2021, p. 2).

O protocolo de retorno às aulas foi tema recorrente nas reuniões do colegiado, nos anos de 2020 e 2021. Tal documento foi enviado ao CME apenas no ano de 2021 para análise e considerações do conselho, que considerou o documento satisfatório e adequado, e que caberia, após o retorno das aulas, análise da SME e as devidas adequações que fossem necessárias.

A análise dos documentos levantados no Conselho Municipal de Itapetinga nos permite visualizar que apesar das dificuldades, o CME conseguiu lograr êxito em ações importantes no período de pandemia devendo manter sua atuação, pois ainda vivemos uma pandemia que se estende por mais de 2 anos.

Mesmo depois do retorno das atividades presenciais, as escolas municipais estão enfrentando muitos outros desafios trazidos pelos impactos da covid-19, que dizem respeito não apenas às práticas pedagógicas e defasagem de aprendizagens, mas em aspectos interpessoais, institucionais, saúde mental e econômicos.

Ao CME foi delegado o importante papel de mobilizador, normatizador e mediador, não perdendo de vista as referências às leis, às normas e às políticas públicas da Educação para a sua atuação. Para tanto, o conselho utilizou como baliza para suas decisões a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, as Diretrizes Nacionais e demais normas complementares dos sistemas de ensino, a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e, especificamente, sobre a pandemia, o parecer do CNE, CNE/CP 05/2020, com as devidas adequações à realidade municipal.

Ainda vivenciando o contexto de pandemia e os impactos percebidos com o retorno das aulas na rede pública municipal de Itapetinga e os constantes desafios, o CME deve continuar atuando como mediador, acompanhando, fiscalizando, visitando as unidades escolares para visualizar de perto a materialização das políticas públicas, conhecendo a realidade posta para, diante dela, traçar estratégias em regime de colaboração com à Secretaria Municipal de Educação e outros atores sociais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve o objetivo analisar os desafios do Conselho Municipal de Educação do município de Itapetinga – BA para efetivação da gestão democrática por meio dos mecanismos da participação, da autonomia e do controle social. Buscamos, assim, conhecer, em face dos documentos existentes/oficiais a regulamentação, a dinâmica de funcionamento e as funções do Conselho Municipal de Educação de Itapetinga, bem como a análise da sua forma de atuação.

Assim, buscamos como metodologia de pesquisa uma aproximação com o Materialismo Histórico-Dialético, tendo sido adotada como técnicas para análise dos documentos a Análise de Conteúdo (AC) de acordo os pressupostos teóricos de Bardin (2007).

Partimos da análise dos documentos oficiais que regulamentam o funcionamento do CME com o objetivo de conhecer a dinâmica de seu funcionamento e atuação com base nos atos normativos legais. Neste sentido, utilizamos a Lei de Criação do CME, seu Regimento Interno, a Lei do Sistema Municipal de Ensino e o Plano Municipal de Educação.

Partimos do pressuposto de que o conselho, enquanto órgão colegiado, com suas funções normativa, propositiva, mobilizadora, fiscalizadora e de acompanhamento, deveria se materializar como espaço onde se efetiva a gestão democrática. Acreditando, assim, que o conselho estaria de acordo com o que preconiza os atos legais que regulamentam o seu funcionamento.

Sob a égide da Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e os Planos de Educação, aos conselhos são atribuídas importantes funções no âmbito dos sistemas municipais de ensino, cabendo a eles não só a função de baixar normativas próprias do sistema municipal, mas, também, de acompanhar e fiscalizar a execução das políticas públicas educacionais.

Destacamos, ainda, que diante das reformas educacionais que ocorreram no Brasil, a partir da década de 1990, os temas da participação, gestão democrática, controle social e autonomia dos sistemas de ensino e das escolas ganham importante destaque na agenda nacional, no momento de luta pela democratização do país. Com base nos autores discutidos neste estudo, é possível compreender a dinâmica das políticas públicas educacionais em face da descentralização proposta nas reformas educacionais.

O diálogo com autores que abordam as temáticas de forma crítica, nos permitiu desnudar a visão romantizada sobre a participação e a gestão democrática, entendendo as intenções por trás de discursos da garantia da participação e da gestão democrática. Tais categorias acabam se tornando mecanismo de controle da própria sociedade, conferindo, assim, uma falsa

concepção de democracia, ou uma democracia que apenas permite a validação e controle daquilo que o Estado permite.

Ao traçar o surgimento dos conselhos de educação no Brasil, permitiu-se também visualizar as mudanças ocorridas com relação ao funcionamento dos órgãos ao longo dos anos. Mudanças referentes ao papel dos conselhos, forma de atuação, caráter, composição, também, sua função, que ora se apresenta como validador das decisões do governo, ora como apenas normatizador, até chegar na forma em que conhecemos atualmente.

O estudo tipo "estado do conhecimento" serviu para fundamentar a pesquisa, conhecendo trabalhos publicados sobre a temática, autores, identificando aproximações e distanciamentos entre o que se apresentava e o nosso objeto de estudo. Essa etapa foi fundamental para o aprofundamento acerca do conhecimento sobre os conselhos municipais de educação, a gestão democrática e a participação, contribuindo para a pesquisa.

Após o levantamento dos documentos no CME (atas e relatórios de atividades) no período de 5 anos (2017 a 2021) e aplicação das técnicas da Análise de Conteúdo, realizamos a análise dos documentos, fazendo, inicialmente, a codificação de termos, frases e palavras. Em seguida, os códigos foram categorizados até chegarmos a três categorias finais: participação, autonomia e controle social. Nossa análise foi realizada em função da perspectiva dessas três categorias, que nos permitiu realizar reflexões sobre os desafios na atuação do CME de Itapetinga.

Inicialmente, foi observado que a maioria das ações do CME se pauta na função normativa do colegiado. Tal função atribuída ao órgão, pelas leis vigentes, diz respeito à necessidade do conselho, enquanto órgão normativo do Sistema Municipal de Ensino, definir normativas próprias. Para tanto, os conselheiros precisam se debruçar sobre a legislação vigente, realizando estudos e participando de formações para a interpretação adequada da lei. Tal função está vinculada à aprovação do calendário escolar, implementação da BNCC/currículo municipal, autorização de funcionamento de estabelecimentos de ensino, normas para matrícula, regularização de vida escolar e outros temas inerentes à função.

Em seguida, destacamos a função fiscalizadora, identificada nos registros do CME. Em síntese, o recebimento de denúncias da comunidade e o acompanhamento do conselho por meio das visitas escolares se configura como a principal atuação do conselho enquanto órgão fiscalizador, identificando irregulares e outras situações que implicam na garantia do direito à educação pública de qualidade.

A autonomia, embora não aparecesse de forma explícita nos documentos analisados, se configura como eixo principal para atuação do CME. Neste aspecto, observamos que embora

esteja presente na legislação municipal a autonomia (pedagógica, administrativa e financeira do conselho), não se efetiva.

Com relação à participação, observamos que o CME participou de eventos diversos durante o período analisado, se reunindo com o colegiado, com as câmaras e, até mesmo, com a comissão de educação da câmara de vereadores e outros órgãos.

Além disso, foi importante identificar como a sociedade civil participa do conselho e de que forma o CME presta conta de suas atividades, enquanto órgão representativo. Neste sentido, observamos que as nove representações do conselho são, em sua maioria, indicadas pelos órgãos, instituições e sindicato de professores, embora haja um conflito entre a Lei que cria o conselho (940/1997) e a Lei do Sistema (1.175/2012) quanto à necessidade da indicação de 1/3 dos membros pelo poder executivo municipal.

Tal conflito pode ser observado no ano de 2020, durante a pandemia, quando o mandato dos conselheiros venceu, de modo que optaram pela prorrogação, que não foi bem aceita pela Secretaria Municipal de Educação, a qual tentou realizar a substituição dos membros sem diálogo com o CME. Diante deste impasse e com as devidas orientações jurídicas, o conselho realizou a substituição de membros de forma a atender o que preconiza a legislação.

Destacamos o acompanhamento como uma ação forte realizada pelo conselho de Itapetinga, ao observamos a realização de visitas constantes aos estabelecimentos de ensino, acompanhando a ação pedagógica, as condições físicas, disponibilidade de materiais e recursos, além da própria escuta a professores e comunidade educacional. Também percebemos no registro das atas uma grande discussão acerca das políticas públicas municipais e a preocupação do CME em realizar as devidas normatizações quanto à Educação Especial, matrícula, regularização de vida escolar de alunos, acompanhamento do Censo Escolar e outros assuntos.

A formação é um tema importante tratado também pelo conselho no período analisado. Ela é, sem dúvida, um dos pilares para o funcionamento do órgão que, na maioria das vezes, em sua recomposição são indicados membros que possuem pouca ou nenhuma experiência com relação ao papel, funcionamento do conselho e conhecimento da própria legislação educação. Não há formação para ser conselheiro, mas o conselheiro é formado durante o exercício do seu mandato, por isso, sem formação, o conselheiro não pode atuar exercendo as suas funções. Neste caso, sem formação seria apenas um validador das decisões da secretaria ou seria manipulado pela falta de conhecimento.

Entretanto, identificamos intensas discussões e preocupação dos conselheiros com a formação, buscando por meio da SME recursos necessários para participar de eventos formativos promovidos por órgãos como a União Nacional dos Conselhos Municipais de

Educação (UNCME) que atua em regime de colaboração com outros órgãos como o Ministério Público, o Conselho Estadual de Educação, o Instituto Anísio Teixeira, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, entre outros.

Quanto aos desafios para atuação e funcionamento do CME, além da formação, já apontada anteriormente, destacamos a dificuldade da utilização dos recursos constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município (LDO) para o conselho. Embora possua dotação orçamentária expressa, não ocorre a destinação desses recursos para ações e necessidades do conselho. O conselho depende sempre da autorização do executivo (Secretário(a) Municipal) para que utilize algum recurso. O relato da barreira em participar de formações, encontros, seminários dentro e fora do estado é uma constante, assim como a dificuldade de acesso a transporte para visitas e averiguação de denúncias, além da própria equipagem e estrutura física do conselho.

Outra adversidade encontrada nos documentos é a ausência de diálogo com a SME, dificuldade de acesso do CME ao secretário e, até mesmo, as ações individualizadas e unilaterais da secretaria com relação à educação municipal. Relatos de decisões e ações da secretaria que deveriam passar pelo conselho e, sequer são comunicadas ao órgão responsável pela normatização.

Isso mostra uma fragilidade com relação à efetivação da gestão democrática, uma vez que não há participação e integração entre os órgãos do Sistema. Embora identificada a fragilidade, encontramos também a insistência dos conselheiros na realização de cobranças junto à Secretaria Municipal, inclusive para encaminhamento de representação ao Ministério Público. Assim, embora os conflitos existentes pressupostos pela própria dinâmica das relações de poder e tomada de decisões no âmbito do município, o CME tem logrado êxitos em sua atuação, pois, no fim, o CME tem funções específicas estabelecidas pelas leis para validar algumas decisões educacionais no município.

O contexto de pandemia vivenciado pelo país e pelo mundo trouxe também enormes desafios ao CME de Itapetinga. Inicialmente, por ser uma situação sem precedentes experienciada por todos. A suspensão das atividades em diversos setores, escolas fechadas, aprendizagens interrompidas e a necessidade urgente da manutenção de vínculos. Os conselheiros precisaram participar intensamente de eventos *on-line* para orientação, discussão, estudo da legislação e de atos exarados pelos conselhos ao nível nacional e estadual.

A realidade local, os desafios para a realização de atividades remotas, as questões sociais e econômicas agravaram os abismos entre a educação privada e a pública. As dificuldades dos professores em lidar com as tecnologias e o acesso dos estudantes ao ensino remoto marcaram

as discussões do CME nos anos 2020 e 2021. Neste período, o conselho teve a grande responsabilidade de ser além de mobilizador, um articulador buscando diálogo com a SME e sendo um mediador entre governo e sociedade, no sentido de buscar alternativas viáveis para garantia do direito à educação, mitigando os impactos da pandemia na educação pública municipal.

Acreditamos que o CME de Itapetinga, embora encontre dificuldades para sua atuação autônoma no sistema de ensino, tem sido persistente em sua dinâmica de trabalho, fiscalizando, cobrando, estudando e consultando órgãos superiores no sentido de encontrar alternativas viáveis para a efetivação da gestão democrática. Vale ressaltar que a luta pela redemocratização do país ainda encontra entraves e desafios em todos os níveis. Por isso mesmo, no município esses desafios são ainda mais perceptíveis.

Neste sentido, faz-se necessário o exercício da democracia, estimulando a participação da sociedade civil no acompanhamento das políticas educacionais no município. Só assim, vislumbraremos a efetivação da gestão democrática real, que garanta não só ó controle social exercido pelo CME, mas, também, a possibilidade de participação na formulação de políticas públicas no Sistema Municipal de Ensino.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. *In:* **Gestão, financiamento e direito à educação:** análise da Constituição Federal e da LDB [S.l: s.n.], 2007.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. **Conselhos Municipais de Saúde e Educação**: distintos padrões de participação política. Dissertação de Mestrado apresentada no Curso de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense-UFF. (210 p.). Niterói, 2006.

BAHIA. **Constituição Estadual de 1989**, de 05 de outubro de 1989. Salvador, 1989.

BAHIA. **Decreto n. 19.586, de 27 de março de 2020**. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br>. Acesso em: 05/06/2022.

BAHIA. **Lei nº 13.559 de 11 de maio de 2016**. Aprova o Plano Estadual de Educação da Bahia e dá outras providências. Palácio do Governo do Estado da Bahia. Ano C. No 21.932. Salvador, 2016.

BAHIA. **Lei nº 172, de 25 de maio de 1842**. Cria Primeiro Conselho de Educação do Brasil, seminal para a construção do Sistema Nacional de Educação. Salvador: Secretaria do Governo da Bahia, 1842. Disponível em: http://www.conselhodeeducacao.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=16. Acesso em: 8/03/2022.

BARAÚNA, Fátima Almeida. **Os Conselhos Municipais de Educação no sudoeste goiano e a perspectiva democrática**. 2019. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Jataí, 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Lisboa/Portugal: Edições 70, 1997- 2007.

BETLINSKI, Carlos. **Conselhos Municipais de Educação:** Participação e cultura política. Tese (Doutorado). 2006, 232 fls. Programa de Educação, Universidade Católica de São Paulo, 2006.

BORDIGNON, Genuíno. **Conselhos escolares:** uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares / elaboração Genuíno Bordignon. Brasília: MEC, SEB, 2004.

BOS, W.; TARNAI, C. Content analysis in empirical social research**. Pergamon, International Journal of Educational Research**, v. 31, n. 8, p. 659-671, 1999.

BRASIL - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Acesso à internet e à Televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer n. 05, de 28 de abril de 2020**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 04/11/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 1.331-A, de 17 de fevereiro de 1854.** Approva o Regulamento para a reforma do ensino primario e secundario do Municipio da Côrte. Rio de Janeiro, 1854.

BRASIL. **Decreto nº 16.782, de 13 de janeiro de 1925**. Estabelece o concurso da união para a difusão do ensino primário, organiza o departamento nacional do ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1, p. 8541, Rio de Janeiro, 1925.

BRASIL. **Decreto nº 8.050, de 11 de abril de 1931**. Cria o Conselho Nacional de Educação. **Diário Official**, p. 5799, Rio de Janeiro, 1931.

BRASIL. **Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911**. Aprova a lei orgânica do ensino superior e fundamental na república. Rio de Janeiro, 1911.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Diário Oficial da União: Edição 70-A, Seção 1 – Extra, Página 5, 11 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14,** de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 1996.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico.** Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/ brasil/ba/itapetinga>. Acesso em: 25 de setembro de 2020.

BRASIL. **Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1° e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: 1971.

BRASIL. **Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001.** Altera a Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991, a Lei no 8.387, de 30 de dezembro de 1991, e o Decreto-Lei no 288, de 28 de fevereiro de 1967, dispondo sobre a capacitação e competitividade do setor de tecnologia da informação. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. **Lei nº 14.040**, de 18 de agosto de 2020. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1961.

BRASIL. Ministério da Saúde. **O que é a Covid-19?** Página virtual do Ministério da Saúde, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus. Acesso em: 02/07/2022.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes de base da educação nacional. Brasília, DF, 1996.

CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência social: do descontrole ao controle social. *In:* **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XXVII – nº 88 – novembro, 2006.

CURY, Carlos Alberto Jamil. A Democracia Brasileira e as Políticas de Estado. **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Coletânea 1, p. 17-33. Camaragibe. PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

CURY. Carlos Alberto Jamil. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** v.22, n.1, p. 41-67, 2006.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

EÇA, Antoniclebio Cavalcante. **Narrativas sobre o Trabalho do Gestor Escolar:** Desafios e implicações para construção da autonomia. 165 fs. Dissertação – Programa de Pós-Graduação em Educação – UESB: Vitória da Conquista-Bahia, 2022.

ELIAS, Lina Gláucia Dantas. **O Conselho Municipal de Educação:** a participação da sociedade civil e os desafios da representação democrática nas deliberações das políticas educacionais para o município de Belém-PA. 2008. 184 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Centro de Educação, Belém, 2008.

FERREIRA, Lindomal dos Santos. **Conselhos Municipais de Educação:** participação e cultura política para a construção democrática. 2008. 219 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Educação, São Leopoldo, 2012.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. **Educação & Sociedade**. Campinas, Ano XXIII, n° 79. p. 257-292, agosto. 2002.

FRANCO, Maria Laura Puglisi. **Análise de Conteúdo.** Brasília: Líder livro, 2005.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social,** 1999.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole** n. 7, pp. 9-31, 1º sem. 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Concepção dialética da história.** 7 ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1987.

ITAPETINGA. **Decreto n. 062/2020, de 17 de março de 2020**. Disponível em: < http://www.itapetinga.ba.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/DOE-ba_itapetinga-ed.2.301-ano.10.pdf >. Acesso em: 02/07/2022.

ITAPETINGA. **Lei Municipal n. 940/1997, de 12 de novembro de 1997.** Diário Oficial Eletrônico dos Municípios, Itapetinga, 1997.

ITAPETINGA. **Lei Municipal nº 1.175/2012, de 04 de junho de 2012.** Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Itapetinga e dá outras providências. Diário Oficial Eletrônico dos Municípios, Itapetinga, 18 de julho de 2012.

ITAPETINGA. **Lei Municipal nº 1.275/2015, de 22 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Diário Oficial Eletrônico dos Municípios, Itapetinga, 23 jun. 2015.

ITAPETINGA. **Lei Municipal nº 861/2002**, de 20 de março de 2002. Diário Oficial Eletrônico dos Municípios, Itapetinga, 2002.

ITAPETINGA. **Lei Orgânica do Município**. Diário Oficial Eletrônico dos Municípios, Itapetinga, 1990.

ITAPETINGA. **Regimento interno do Conselho Municipal de Educação**. Diário Oficial Eletrônico dos Municípios, Itapetinga, 2003.

ITAPETINGA/LIVRO DE ATA 01. Conselho Municipal de Educação. Livro de ata 01. Atas de 02/2017 a fev/2019.

ITAPETINGA/LIVRO DE ATA 02. Conselho Municipal de Educação. Livro de Atas 02. Atas de març/2019 a dev 2021.

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5 ed. São Paulo, Atlas 2003.

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do Trabalho científico:** procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. São Paulo, Atlas, 1996.

LEHER, R. **O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal:** participação e consenso fabricado. São Paulo, DP&A Editora, 2005

LIMA, Antonio Bosco de. **Conselhos Municipais na Educação:** perspectiva de democratização da política educacional municipal. Tese de Doutorado. PUC/São Paulo, 2001.

MARQUES, Larissa Paula Salazar; COSTA, Conceição de Maria Sousa Batista. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. **Democracia, Participação Social e Controle Social.** UFMA, 2015.

MONLEVADE, J. **Educação pública no Brasil:** contos e descontos. Ceilândia: Idéia, 2000.

MORAES, Raquel de Almeida. O método materialista dialético e a consciência. *In:* CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia da. (Org.). **O método dialético na pesquisa em educação**. p. 79-96. Campinas: Autores Associados, 2014.

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão popular, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. *In:* FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.) **Gestão da**

educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2006. p. 91-112

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 323-337, abr-jun, 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. *In:* OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da Educação:** desafios contemporâneos. 11. ed. São Paulo: Editora Vozes, 2015.

OLIVEIRA, Tiago Melo de. SANTOS, Fábio Viana. "Caminhando contra o vento, sem lenço e sem documento": Educação Básica em tempos de pandemia. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 4, n. 11, 2020.

OPENSTREETMAP. **Itapetinga.** Pesquisa. Resultados de OpenStreetMap Nominatim, 2022. Disponível em: https://www.openstreetmap.org/search?query=Itapetinga#map=9/-15.3319/-40.0754. Acesso em: ago. de 2022.

PEREIRA, Hortência Pessoa; SANTOS, Fábio Viana; MANENTI, Mariana Aguiar. "Saúde Mental de Docentes em Tempos de Pandemia: os impactos das atividades remotas". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 3, n. 9, 2020.

PEREIRA, Tarcísio Luiz. **Conselhos municipais de educação:** desafios e possibilidades na gestão democrática de políticas educativas. 2008. 205 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, 2008.

PERONI, Vera Maria Vidal. **Política Educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

ROCHA, D.; DEUSDARA, B. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Revista Alea Estudos Neolatinos** [on-line], Universidade Federal do Rio de Janeiro, v.7, n.2, p. 305-322, 2005.

RODRÍGUEZ, Margarita Victoria Pesquisa social: contribuições do método materialista histórico-dialético. *In:* CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia da. (Orgs.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 131-152.

ROMANELLI, O. de O. **História da educação no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2001.

SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos, RIBEIRO, L. C. de Queiroz & AZEVEDO, Sérgio de. 2004. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. *In:* **Governança democrática e poder local:** a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, p. 11-56.

SAVIANI, Dermeval. "Desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação". **Trabalho, Educação e Saúde**, vol. 6, n. 2, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação:** Por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1997, 262 p.

SENHORAS, Eloi Martins. "Coronavírus e Educação: Análise dos Impactos Assimétricos". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 2, n. 5, 2020.

SERAMIM. Ronaldo José; WALTER. Silvana Anita. O que Bardin diz que os autores não mostram? Estudo das produções científicas brasileiras do período de 1997 a 2015. **Administração:** ensino e pesquisa, Rio de Janeiro, v. 18 n. 2 p. 241–269, mai-ago, 2017.

SOUSA, José Vieira de. Abordagens metodológicas no estudo de políticas educacionais: o caso do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de Brasília (2010-2012). *In:* CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia da. (Org.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas: Autores Associados, 2014. p. 311-341.

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

TEIXEIRA, A. A municipalização do ensino primário. **Revista do Serviço Público,** Rio de Janeiro. Julho de 1967.

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, 2004.

TELES, R. M. O papel dos Conselhos de Educação na formação dos sistemas educacionais brasileiros. **Reunião Anual da ANPED**, 24, 2001, Caxambu.

TELLES, V. S. **Poder, Local, participação popular, construção da cidadania.** São Paulo, Instituto Cajamar, Instituto Polis, Fase e Ibasa, 1994.

UNCME. União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação. **Educação em tempos de pandemia:** direitos, normatização e controle social. UNCME/UNICEF, 2020.

VELOSO, Luísa. CRAVEIRO, Daniela. RUFINO, Isabel. Participação da comunidade educativa na gestão escolar. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 38, n. 04, p. 815-832, out./dez., 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

WEBER, Max. Os três Puros de Dominação Legítima. *In:* WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais.** São Paulo: Cortez, Campinas – SP: Editora da UNICAMP, 1992, parte 2. P. 249-359.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE 1 – Lista de documentos analisados

Documento	Data
Ata n. 47	23/01/2017
Ata n. 48	26/01/2017
Ata n. 49	31/01/2017
Ata n. 50	22/02/2017
Ata n. 51	16/03/2017
Ata n. 52	19/04/2017
Ata n. 53	02/05/2017
Ata n. 54	30/05/2017
Ata n. 55	11/07/2017
Ata n. 56	20/07/2017
Ata n. 57	01/08/2017
Ata n. 58	19/09/2017
Ata n. 59	24/10/2017
Ata n. 60	07/11/2017
Ata n. 61	20/11/2017
Ata n. 62	19/12/2017
Ata n. 65	12/03/2018
Ata n. 66	22/03/2018
Ata n. 67	12/04/2018
Ata n. 68	16/04/2018
Ata n. 69	07/05/2018
Ata n. 70	29/05/2018
Ata n. 71	11/07/2018
Ata n. 72	26/07/2018
Ata n. 73	08/08/2018
Ata n. 74	24/08/2018
Ata n. 75	27/09/2018
Ata n. 76	25/10/2018
Ata n. 77	22/11/2018
Ata n. 78	03/12/2018
Ata n. 79	10/12/2018
Ata n. 80	14/01/2019
Ata n. 81	07/02/2019
Ata n. 82	28/03/2019
Ata n. 83	30/04/2019
Ata n. 84	11/06/2019
Ata n. 85	26/07/2019
Ata n. 86	15/08/2019
Ata n. 87	17/09/2019
Ata n. 88	10/2019 (dia não registrado)
Ata n. 89	19/11/2019
Ata n. 90	12/2019 (dia não registrado)
Ata n. 91	11/02/2020
Ata n. 92	18/06/2020
Ata n. 93	28/07/2020

Ata n. 94	07/08/2020
Ata n. 95	07/10/2020
Ata n. 96	12/01/2021
Ata n. 97	20/01/2021
Ata n. 98	05/02/2021
Ata n. 99	15/02/2021
Ata n. 100	06/05/2021
Ata n. 101	31/05/2021
Ata n. 102	29/06/2021
Ata n. 103	28/07/2021
Ata n. 104	28/07/2021
Ata n. 105	23/08/2021
Ata n. 106	14/09/2021
Ata n. 107	20/12/2021
Relatório de atividades	Jul.2018/Jun.2019
Relatório de atividades	Jul.2019/Jun.2020
Relatório de atividades	2021
Lei Municipal n. 940/1997	1997
Lei Municipal nº 861/2002	2002
Lei Municipal nº 1.175/2012	2012
Lei Municipal nº 1.275/2015	2015
Lei Orgânica do Município	1990
Regimento interno do Conselho Municipal de Educação	2003

Fonte: elaborado pelo autor (2022).

ANEXO 1 – Autorização para coleta de dados

AUTORIZAÇÃO PARA COLETA DE DADOS

(Modelo aprovado em reunião plenária do Comitê de Ética em Pesquisa da UESB em 14/02/2020)

Eu, *HOSANA SILVA DE ALMEIDA BATISTA*, ocupante do cargo de *presidente* do(a) *Conselho Municipal de Educação de Itapetinga* , **AUTORIZO** a coleta de dados do projeto de pesquisa intitulado *A atuação do Conselho Municipal de Educação de Itapetinga-BA e os desafios na efetivação da gestão democrática no Sistema Municipal de Ensino*, dos pesquisadores *Tiago Melo de Oliveira* após a aprovação do referido projeto pelo CEP/UESB.

Em tempo, asseguro dispormos da infraestrutura e dos recursos necessários para viabilizar a execução do procedimento, conforme explicitado no projeto, em atendimento à alínea "h" do ponto 3.3, e do ítem 17 do ponto 3.4.1, ambos do título 3 da Norma Operacional CNS nº 001/2013.

ITAPETINGA-BA, **04 de março de 2021**

Hosana Silva de Almeida Batista
DECRETO: 229/2020