

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**O PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO
ESTADO DE MINAS GERAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO**

VIRGÍNIA COELI BUENO DE QUEIROZ

Belo Horizonte

2017

VIRGÍNIA COELI BUENO DE QUEIROZ

**O PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DO
ESTADO DE MINAS GERAIS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Conhecimento e Inclusão Social em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito para a obtenção do título de doutora em Educação.

Orientação: Profa. Dra. Rosimar de Fátima Oliveira

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas em Educação: concepção, implementação e avaliação

Belo Horizonte

2017

Q3
T

Queiroz, Virginia Coeli Bueno de, 1959-
O papel dos conselhos municipais de educação do Estado de Minas Gerais na
formulação de políticas públicas de educação / Virginia Coeli Bueno de Queiroz. - Belo
Horizonte, 2017.
368 f., enc, il.

Tese - (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.
Orientadora: Rosimar de Fátima Oliveira.
Bibliografia: f. 304-337.
Apêndices: f. 338-365.
Anexos: f. 366-368.

1. Educação -- Teses. 2. Conselhos de educação -- Minas Gerais -- Teses. 3. Sistemas
de escolas municipais -- Minas Gerais -- Teses. 4. Educação e Estado -- Minas Gerais --
Teses. 5. Políticas públicas -- Educação -- Minas Gerais -- Teses. 6. Planejamento
educacional -- Minas Gerais -- Teses. 7. Escolas públicas -- Organização e administração --
Teses. 8. Belo Horizonte (MG) -- Educação -- Teses. 9. Contagem (MG) -- Educação -- Teses.
10. Divinópolis (MG) -- Educação -- Teses. 11. Juatuba (MG) -- Educação -- Teses.
12. Juiz de Fora (MG) -- Educação -- Teses. 13. Ribeirão das Neves (MG) -- Educação --
Teses. 14. Sabará (MG) -- Educação -- Teses. 15. Santa Luzia (MG) -- Educação -- Teses.
16. Sete Lagoas (MG) -- Educação -- Teses
I. Título. II. Oliveira, Rosimar de Fátima, 1972-. III. Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 379.0981

Catálogo da Fonte: Biblioteca da FaE/UFMG

VIRGÍNIA COELI BUENO DE QUEIROZ

**O papel dos conselhos municipais de educação do Estado de Minas Gerais na
formulação de políticas públicas de educação**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Conhecimento e Inclusão Social em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), no âmbito da Linha de Pesquisa “Políticas Públicas em Educação: concepção, implementação e avaliação”, como requisito para a obtenção do título de doutora em Educação.

Belo Horizonte, 22 de maio de 2017.

Banca examinadora:

Profa. Dra. Rosimar de Fátima Oliveira (Orientadora)

Prof. Dr. Donaldo Bello de Souza (UERJ)

Profa. Dra. Flávia Obino Corrêa Werle (PUC-RS)

Profa. Dra. Maria Rosimary Soares dos Santos (UFMG)

Profa. Dra. Mônica Correia Baptista (UFMG)

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que me apoiaram nesse percurso de doutoramento. Em especial, expresso a minha profunda gratidão e meu respeito:

À Profa. Dra. Rosimar de Fátima Oliveira, pela orientação cuidadosa e pela confiança depositada em meu trabalho.

Ao Prof. Dr. Donaldo Bello de Souza, pela atenção e contribuições na minha banca de Qualificação, bem como por ter aceitado o convite para compor minha banca de defesa da tese.

À Profa. Dra. Maria Rosimary Soares dos Santos, por ter participado da minha banca de Qualificação e por ter aceitado o convite para compor minha banca de defesa desta tese.

À Profa. Dra. Flávia Obino Corrêa Werle e à Profa. Dra. Mônica Correia Baptista, pela disponibilidade em participar da minha banca de Doutorado.

Ao Prof. Dr. Carlos Jamil Cury, pela atenção e inspiração.

Ao PASE (Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas de Ensino – da Faculdade de Educação da UFMG), pela acolhida, confiança e possibilidades de aprofundamento de estudos.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, pela partilha dos conhecimentos, que contribuíram significativamente para a minha formação.

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, pelo apoio constante e pela gentileza no encaminhamento de minhas demandas. À Rose pela atenção constante e sua solicitude.

Agradeço aos meus familiares, especialmente à minha mãe, presente em todos os momentos de minha vida, pelo carinho e apoio.

Aos queridos filhos Christiane e Felipe, pelo carinho e estímulo, e à filha do coração, Daniela, pela paciência e respeito.

À minha irmã Jussara, pela presença amiga. Ao meu irmão Ailton e à Lucimar, sua esposa, pelo carinho. Às minhas tias, por estarem sempre por perto.

Aos colegas do doutorado que participaram das minhas alegrias e dificuldades nessa caminhada na UFMG.

A todos os amigos que partilharam esses momentos de minha trajetória.

RESUMO

Este estudo analisou, comparativamente, o papel de formulador de política pública em educação exercido pelos Conselhos Municipais de Educação (CME) de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas, no âmbito dos seus respectivos sistemas de ensino. O objetivo geral da pesquisa foi compreender o papel dos CME do estado de Minas Gerais, integrantes de Sistema Municipal de Ensino, na formulação das políticas públicas de educação. Em termos específicos, a pesquisa objetivou compreender o surgimento dos CME, bem como sua relação com os respectivos sistemas municipais de ensino; investigar o desenho institucional dos Conselhos no que tange às condições institucionais para a sua atuação, considerando as forças sociais e políticas que neles atuaram e atuam; compreender como se efetiva a atuação desses conselhos na formulação de políticas públicas de educação nos respectivos municípios; comparar a atuação desses órgãos no que tange à participação na formulação de políticas públicas de educação no município. O estudo partiu das seguintes questões: os CME atuam efetivamente na fase de formulação da política pública municipal de educação e influenciam essa política? Quais aspectos explicam as possíveis variações na atuação dos CME em relação ao seu papel de formulador de política de educação no município? Em consonância com essas questões, procedeu-se à revisão da literatura sobre os CME, demarcada pelo período subsequente à promulgação da Constituição Federal do Brasil (CF de 1988) (BRASIL, 1988). Para aferir o papel legislador dos CME, a abordagem metodológica utilizada foi o método comparativo. A opção pela pesquisa comparada, quali-quantitativa, realizada a partir de análise de conteúdo e de análise descritiva das informações quantitativas coletadas por meio de questionário, possibilitou verificar e comparar os aspectos que potencializam ou constroem o exercício do papel legislador dos CME. Os resultados da pesquisa apontam fragilidades do desempenho do papel normativo dos CME no âmbito dos respectivos SME. As variações da atuação dos CME, como órgãos normatizadores dos respectivos SME, decorrem dos aspectos atinentes aos constrangimentos impostos pelo desenho institucional, à dinâmica associativa e condições políticas do município, bem como pela atuação dos atores em interconexão com outras arenas decisórias.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação. Sistema Municipal de Ensino. Políticas Educacionais. Municípios de Minas Gerais.

ABSTRACT

This thesis analyzed, comparatively, the role as formulator of public education policy performed by the Municipal Councils of Education (CME) of Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia and Sete Lagoas, within their respective education systems. The general objective of the research was to understand the role of CME in the State of Minas Gerais, members of the Municipal Education System, in the formulation of public education policies. In specific terms, the research aimed to understand the creation of CME, as well as their relationship with the respective municipal education systems; to investigate the institutional design of the Councils with respect to the institutional conditions for their action, considering the social and political forces that have acted and act in them; Understand how effective the action of these councils in the formulation of public policies of education in the respective municipalities; to compare the performance of these entities with regard to participation in the formulation of public education policies in the municipality. The study started with the following questions: do the CME effectively act in the formulation phase of municipal public education policy and influence this policy? What aspects explain the possible variations in the performance of CME in relation to their role as formulator of educational policy in the municipality? In line with these issues, the literature regarding CME was revised, demarcated for the following period to the promulgation of the Federal Constitution of Brazil (CF 1988) (BRASIL, 1988). In order to measure the legislative role of the CME, the methodological approach used was the comparative method. The option for a comparative research, quantitative and quality ones, performed through content analysis and descriptive analysis of the quantitative information collected through a questionnaire, made it possible to verify and compare the aspects that enhance or constrain the exercise of the regulatory role of CME. The results of the research point to weaknesses in the performance of the normative role of CME in the role of the respective SME. The variations in the performance of the CME, as normative entities of the respective SME, are due to the constraints imposed by the institutional design, associative dynamics and political conditions of the municipality, as well as by the actors acting in interconnection with other decision arenas.

Keywords: Municipal Council of Education. Municipal System of Education. Educational Policies. Municipalities of Minas Gerais.

LISTA DE SIGLAS

ACIC	Associação Comercial e Industrial de Contagem
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CDLC	Câmara dos Dirigentes Lojistas de Contagem
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEE/MG	Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
CF	Constituição Federal
CIEMG	Centro Industrial e Empresarial de Minas Gerais
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente
CME	Conselho Municipal de Educação
CME/BH	Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte
CMES	Conselho Municipal de Educação de Sabará
CNE	Conselho Nacional de Educação
COMEC	Conselho Municipal de Educação e Cultura
COMED	Conselho Municipal de Educação de Contagem
CONAE	Conferência Nacional de Educação
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FMEC/MG	Fórum Municipal de Educação de Contagem
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IP	Instância de Participação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
MEC	Ministério da Educação

NI	Neo-institucionalismo
OP	Orçamento Participativo
PEME	Programa Estadual de Municipalização do Ensino
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Parceria Público-Privada
PT	Partido dos Trabalhadores
RH	Recursos Humanos
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
RME/BH	Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte
SEB	Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação
SGC	Sistema de Gestão de Colegiados
SE	Secretaria Municipal de Educação de Juiz de Fora
SEDUC	Secretaria de Educação de Contagem
SEE/MG	Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais
Sind-REDE/BH	Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública Municipal de Belo Horizonte
SINTRAM	Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Divinópolis e Região Centro-Oeste
SMAGC	Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada
SME	Sistema Municipal de Ensino
SMED/RN	Secretaria Municipal de Educação de Ribeirão das Neves
SMED/BH	Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte
SME/SL	Secretaria Municipal de Educação de Sete Lagoas
SNE	Sistema Nacional de Educação
SER	Superintendência Regional de Ensino
STF	Supremo Tribunal Federal
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UMEI	Unidade Municipal de Educação Infantil
UNCME/MG	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação de Minas Gerais
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

LISTA DE ILUSTRAÇÕES: IMAGEM, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

IMAGEM

Figura 1 - Trâmite de processos de instituições de Educação Infantil no CME de Belo Horizonte	212
---	-----

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Ano de criação dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.	76
Gráfico 2 - Ano de criação dos CME e dos SME nos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	77
Gráfico 3 - Número de reuniões plenárias ordinárias dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	127
Gráfico 4 - A importância dos elementos do desenho institucional dos CME na percepção dos conselheiros	176
Gráfico 5 - Média da renda dos conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	183
Gráfico 6 - Escolaridade dos conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	184
Gráfico 7 - Estado civil dos conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	185
Gráfico 8 - Cor autodeclarada dos conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	186
Gráfico 9 - Segmento dos respondentes do questionário dos CME Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	193

Gráfico 10 - Experiência em outras instâncias de participação dos conselheiros dos CME Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	198
Gráfico 11 - Participação em outras instâncias participativas, concomitantemente à atuação no CME, dos conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	199
Gráfico 12 - Motivo da indicação/eleição dos Conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	199
Gráfico 13 - Principal motivo para desejar ser conselheiro pelos membros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	200
Gráfico 14 - Justificativa para a existência do CME na percepção dos conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	201
Gráfico 15 - Relação entre os conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	202
Gráfico 16 - Percepção dos entrevistados dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas sobre os atores que definem as pautas das reuniões	232

QUADROS

Quadro 1 - Informações preliminares sobre Conselhos Municipais de Educação e Sistemas Municipais de Ensino da Região Metropolitana de Belo Horizonte	28
Quadro 2 - Arcabouço legal do CME de Juiz de Fora, seu conteúdo e respectivas alterações	105
Quadro 3 - Arcabouço legal do CME de Contagem, seu conteúdo e respectivas alterações	106
Quadro 4 - Arcabouço legal do CME de Sete Lagoas, seu conteúdo e respectivas alterações	108

Quadro 5 - Arcabouço legal do CME de Divinópolis, seu conteúdo e respectivas alterações	109
Quadro 6 - Arcabouço legal dos CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia, seu conteúdo e respectivas alterações.....	110
Quadro 7 - Arcabouço legal do CME de Belo Horizonte, seu conteúdo e respectivas alterações	111
Quadro 8 - Infraestrutura dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	115
Quadro 9 - Órgãos que compõem o SME nos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	119
Quadro 10 - Órgãos que compõem os CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	120
Quadro 11 - Previsão de órgãos de deliberação dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	121
Quadro 12 - Competências dos membros do plenário dos Conselhos Municipais de Educação de Belo Horizonte e Sete Lagoas.....	122
Quadro 13 - Reuniões do plenário por tipo, periodicidade, duração, regras de quórum nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	123
Quadro 14 - Ordem dos trabalhos nas reuniões ordinárias dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	129
Quadro 15 - Câmaras Técnicas ou Câmaras de Trabalho previstas nos regimentos dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	135
Quadro 16 - Alterações regimentais do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte sobre as Câmaras Técnicas	137
Quadro 17 - Competências das Câmaras de Trabalho do Conselho Municipal de Educação de Contagem.....	140
Quadro 18 - Câmaras de Trabalho e respectivas atribuições do CME de Divinópolis	143

Quadro 19 - Funcionamento das Câmaras Técnicas ou Câmaras de Trabalho dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	148
Quadro 20 - Comissões previstas nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	150
Quadro 21 - Objetivos das Conferências Municipais de Educação previstas pelos CME de Belo Horizonte, Divinópolis, Sabará e Sete Lagoas.....	159
Quadro 22 - Conferências Municipais de Educação realizadas com os CME de Belo Horizonte, Divinópolis, Sabará e Sete Lagoas	162
Quadro 23 - Temário e objetivos das Conferências Municipais de Educação realizadas em Belo Horizonte.....	164
Quadro 24 - Temário e objetivos da Conferência Municipal de Educação realizada em Divinópolis	166
Quadro 25 - Tempo de mandato, número de membros, forma de escolha do presidente e membros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	180
Quadro 26 - Estrutura de Apoio Técnico dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	203
Quadro 27 - Atribuições do Apoio Técnico dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	207
Quadro 28 - Regras de participação de outros atores nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	223
Quadro 29 - Quem define as pautas dos CME, segundo os entrevistados dos CME e SME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	234
Quadro 30 - Segmento que mais exerce influência nos debates empreendidos no âmbito dos CME, segundo os entrevistados dos CME e SME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	246
Quadro 31 - Opinião dos entrevistados sobre a prevalência de debates ou decisões nas reuniões dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	250

Quadro 32 - Critério para aprovação das matérias pelos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	251
Quadro 33 - Tipo de votação prevista nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	254
Quadro 34 - Regras de desempate estabelecidas nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	255
Quadro 35 - Critérios para apresentação de questões de ordem nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	257
Quadro 36 - Atores autorizados para vocalização nos regimentos dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	260
Quadro 37 - Papel dos órgãos do SME na formulação da política local de educação, segundo os entrevistados dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	270
Quadro 38 - Regras de alteração regimental previstas nos regimentos dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	288
Quadro 39 - Matérias que integram os Planos Municipais de Educação relacionadas às deliberações dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas em consonância com as metas do PNE.....	290

TABELAS

Tabela 1 - Número de questionários aplicados e respondidos pelos membros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	34
Tabela 2 - Número de entrevistas realizadas nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	35

Tabela 3 - Número de conselheiros entrevistados por segmento representado nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	36
Tabela 4 - Municipalização do Ensino no estado de Minas Gerais, 1994-1998	74
Tabela 5 - Número de atos legais e normativos sobre o funcionamento dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.....	112
Tabela 6 - Número de participantes por segmento nas Pré-Conferências Municipais de Educação de Belo Horizonte, em 2015	168
Tabela 7 - Participação, por segmento, na VII Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	168
Tabela 8 - Distribuição de representantes de segmentos da VII Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	189
Tabela 9 - Segmentos e número de respectivos representantes nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas, em 2015.....	189
Tabela 10 - Matérias das resoluções exaradas pelos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas	279

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1: METODOLOGIA	24
1.1 APRESENTAÇÃO.....	24
1.2 A AMOSTRA.....	27
1.3 A COLETA DE DADOS	32
1.4 A ANÁLISE DOS DADOS	37
CAPÍTULO 2: O DEBATE TEÓRICO EM TORNO DO PAPEL DOS CME NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DOS SME	41
2.1 APRESENTAÇÃO.....	41
2.2 CME: A INSTITUIÇÃO DE UMA ARENA EXTRAPARLAMENTAR NO CONTEXTO DA CF DE 1988 E DA LEI N. 9.3946	41
2.3 A COMPETÊNCIA NORMATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIAS DE EDUCAÇÃO: SME E CME	52
2.4 CME: ARENAS EXTRAPARLAMENTARES EM CONTEXTOS DECISÓRIOS CONTÍNUOS	60
2.5 CONCLUSÕES PRELIMINARES.....	65
CAPÍTULO 3: O SURGIMENTO DOS CME E SME NO ESTADO DE MINAS GERAIS: ASPECTOS CONTEXTUAIS	67
3.1 APRESENTAÇÃO.....	67
3.2 O SURGIMENTO DOS CME E SME NO CONTEXTO NORMATIVO DE MUNICIPALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO EM MINAS GERAIS	67
3.3 A MEMÓRIA DA CRIAÇÃO DOS CME E SME: ASPECTOS CONTEXTUAIS	75
3.3.1 SME e CME de Belo Horizonte: negociações entre o Executivo e o Legislativo a partir das conquistas democráticas do município	78
3.3.2 Contagem: uma longa relação de aprendizagem.....	81
3.3.3 CME de Divinópolis e SME em Divinópolis: de um lado, o desejo; de outro, a repressão.....	85
3.3.4 CME de Juiz de Fora e SME em Juiz de Fora: pioneirismo e participação	87

3.3.5 Juatuba: um dos municípios pioneiros na instituição de SME e CME em Minas Gerais. Decisão precipitada?	91
3.3.6 Ribeirão das Neves: CME com indefinição normativa	93
3.3.7 Sabará: dificuldades econômica e territorial de assumir o SME	95
3.3.8 Santa Luzia: articulação do SME com as ações da Secretaria Estadual de Educação	97
3.3.9 CME de Sete Lagoas e SME do município: conquistas municipais.....	98
3.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES.....	99

CAPÍTULO 4: DE QUE SE FAZ UM CONSELHO? MOSAICO INSTITUCIONAL 101

4.1 APRESENTAÇÃO.....	101
4.2 O TEMPO IMPORTA? A FORMALIZAÇÃO DOS CME PELO ARCABOUÇO LEGAL	102
4.3 A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E A FREQUÊNCIA DE REUNIÕES: ONDE, QUANDO E EM QUE CONDIÇÕES?	112
4.3.1 Espaço físico, materialidade e dotação orçamentária: a quem servem os recursos?	113
4.3.2 A estrutura organizacional deliberativa dos CME e a frequência das reuniões ...	118
4.3.3 Câmaras e Comissões: aprofundamento ou fragmentação do debate?	133
4.3.4 Conferências Municipais de Educação: a ampliação da participação	156
4.4 CONCLUSÕES PRELIMINARES.....	170

CAPÍTULO 5: QUEM DELIBERA? O PAPEL DOS ATORES NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA EM EDUCAÇÃO

5.1 APRESENTAÇÃO.....	173
5.2 QUEM REPRESENTA O QUÊ? A DINÂMICA INCLUSIVA E DEMOCRÁTICA DOS CME	174
5.3 O PAPEL DA ASSESSORIA TÉCNICA: A SERVIÇO DA BUROCRACIA OU DA GESTÃO DO CME? EMPODERAMENTO, LIMITES E PERSPECTIVAS	202
5.4 QUEM SÃO E COMO ATUAM OS OUTROS ATORES VISÍVEIS E INVISÍVEIS?	222
5.5 CONCLUSÕES PRELIMINARES.....	225

CAPÍTULO 6: COMO SE DELIBERA? AGENDA, MATÉRIA E DINÂMICA DELIBERATIVA

6.1 APRESENTAÇÃO.....	227
-----------------------	-----

6.2 COMO SÃO FORMADAS AS AGENDAS DOS CME?	228
6.3 A DINÂMICA DELIBERATIVA E DECISÓRIA DOS CME: COMO SE DELIBERA?	242
6.4 O TRÂMITE LEGISLATIVO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NA RELAÇÃO DOS CME COM A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	262
6.5 O POSICIONAMENTO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AOS DEBATES E DECISÕES DOS CME	270
6.6 A MATÉRIA DA DELIBERAÇÃO: SOBRE O QUE SE DELIBERA NOS CME?	275
6.7 CONCLUSÕES PRELIMINARES	291
CONCLUSÕES	293
REFERÊNCIAS	303
APÊNDICE	337
ANEXO	365

INTRODUÇÃO

Este estudo examina, comparativamente, o papel ocupado na formulação de políticas públicas locais de educação por nove Conselhos Municipais de Educação (CME) do estado de Minas Gerais integrantes de Sistemas Municipais de Ensino (SME) e detentores de função normativa. Fazem parte desta pesquisa os seguintes CME: Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas.

O “notável avanço na produção do conhecimento” (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 617) acerca dos conselhos gestores de políticas públicas, no bojo de outras instâncias de participação, como associações, conferências, audiências públicas, orçamentos participativos, tem sido desenvolvido, em grande maioria, por meio de estudos de casos¹, com a adoção da metodologia qualitativa.

Alguns autores (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 617; SILVA, 2011) demarcam gerações distintas desses estudos: i) a primeira, em meados dos anos 1990, com perspectiva otimista do “ponto de vista de seu potencial democratizante, cuja condição *sine qua non* era uma efetiva participação” (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 614). Os autores lembram que esses estudos priorizam a análise do funcionamento dos conselhos (composição, recursos e condições equitativas de participação)² (p. 614); ii) segunda, em meados dos anos 2000, com foco nos “déficits explicativos” (*Ibid.*, p. 615), passando-se “da ‘apologia’, que marca parte da primeira geração, para uma condenação das instâncias participativas” (SILVA, 2011, p. 233); iii) terceira geração de pesquisas, mais recentes, desenvolvidas com base em pesquisas comparadas, que vão “além dos estudos de caso”, envolvendo escopos mais amplos e que se propõem o desafio de conhecer e compreender os efeitos dessas instituições “sobre a definição e a operação das políticas” (*Ibid.*, p. 618).

¹ Yin (2001, p. 32) conceitua estudo de caso como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Para o autor, a investigação de estudo de caso “enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados”. No que diz respeito às pesquisas sobre conselhos por meio de estudos de casos, Lavallo, Voigt e Serafim (2016) destacam as vantagens e desvantagens dos estudos de caso, por meio da verticalização do conhecimento à custa de sua generalização (p. 618). Os autores atentam “para uma lacuna que precisa ser preenchida: ainda se sabe pouco sobre os efeitos que os conselhos produzem em conjunto, e os resultados descritos pela literatura com base em estudos de caso oferecem condições limitadas para sua generalização” (p. 617).

² Lavallo, Voigt e Serafim (2016) apontam desde a primeira geração de estudos o destaque do “tempo e a energia excessivos dedicados à autorregulação pelos conselhos” (p. 616).

Souza, Duarte e Oliveira (2013, p. 50, grifos dos autores), por meio de dados secundários de cerca de 291 estudos originários de pesquisas teórico-empíricas acerca de CME, realizadas em várias regiões do país, observam uma tríplice tendência de paradigmas: i) “pessimistas” ou “céticas”, característica de grande parte das pesquisas que focam as dificuldades e limitações dos CME, atribuídas aos dispositivos indutores do governo federal à criação dos órgãos, o que levou a constrangimentos de ordem estrutural e impedimentos do exercício sociopolítico; ii) “otimistas” ou “românticas”, parcela menor de investigações, “isentas de perspectiva crítica” e que acentuam a “positividade” e as possibilidades dos CME; iii) “mix” das tendências anteriores, na qual parcela relativa de investigações tomam os CME “como detentores de grandes ‘limites’ e, a um só tempo, “possibilidades”, enfatizando o “*dever*, sua possibilidade de vir a ser”.

Nesses trabalhos, Souza, Duarte e Oliveira (2013, p. 48) identificam certa “homogeneidade na heterogeneidade”, que aponta para a “ausência de projeto político de estado (nos níveis federal, estadual e local) voltado para a autonomização dos CMEs”, tornando-os “reféns de políticas de governo, comprometendo, por conseguinte, o ideário da gestão democrática”. Observam os autores, de modo geral, certa recorrência acerca dos seguintes temas: i) descentralização da educação; ii) instituição dos SME; iii) criação e disseminação dos CME; iv) funcionamento institucional e sociopolítico; v) autonomização dos CME e gestão democrática local. Os pesquisadores verificam que grande parte dos estudos se dedica à análise detalhada do funcionamento dos CME, em prejuízo das questões que remetem ao papel exercido no âmbito das políticas (SOUZA; DUARTE; OLIVEIRA, 2013, p. 32).

Diante do apresentado, este estudo se inscreve no debate mais recente acerca dos CME, pela pesquisa comparada e, em especial, no terceiro paradigma aventado por Souza, Duarte e Oliveira (2013), segundo o qual os CME são constrangidos por limites, mas também são detentores de grandes possibilidades, indo além das perspectivas “pessimistas” ou “otimistas”.

Com a compreensão que os CME são instituições que imprimem e condicionam as decisões nas políticas de educação (SARAVIA, 2006), este estudo visa ao exame do papel legislador ocupado por nove CME do estado de Minas Gerais (CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas) no âmbito dos seus SME, numa tentativa de corresponder à necessidade de estudos

comparativos acerca dessas instâncias participativas (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 617; SILVA, 2011, p. 235).

A investigação foi demarcada pelo período subsequente à Constituição Federal do Brasil (CF de 1988) (BRASIL, 1988), responsável por atribuir autoria política aos municípios e inserir novos atores nas decisões relativas às políticas públicas, por meio do princípio da gestão democrática, alterando a relação entre Estado e sociedade. A partir de dispositivos constitucionais e legais, expandiu-se a criação dos CME e os órgãos inseriram-se no quadro dos conselhos gestores de políticas públicas, ganhando outros formatos e funções, delineados pela legislação local, tornando-se órgãos de estado com potencialidades de incidência nas decisões da educação municipal, por meio de ampla participação de atores plurais.

Frente ao apresentado, este estudo propõe-se a contribuir para a compreensão do papel exercido pelos CME do estado de Minas Gerais no processo de formulação de política pública em educação. A pesquisa comparada, de cunho qualitativo, partiu do objetivo geral de compreender o papel dos CME do estado de Minas Gerais integrantes de SME. Em termos específicos, a pesquisa objetivou: i) compreender o surgimento dos CME, bem como sua relação com seus respectivos SME; ii) investigar o desenho institucional³ dos CME no que tange às condições para a sua atuação, considerando as forças sociais e políticas que neles atuaram e atuam; iii) compreender como se dá a atuação desses CME na formulação de políticas públicas de educação nos respectivos municípios; iv) comparar a atuação dos CME no que tange à participação na formulação de políticas públicas de educação nos municípios.

Algumas questões foram postas à pesquisa: os CME do estado de Minas Gerais atuam efetivamente na fase de formulação da política pública municipal de educação e influenciam essa política? Quais aspectos explicam as possíveis variações na atuação dos CME em relação ao papel de formuladores de política de educação nos municípios? Em consonância com essas questões, este estudo ancora-se nos aportes teóricos da perspectiva neo-institucionalista⁴, os

³ Para Olsen (2014, p. 44), desenho institucional “significa intervenção intencional e deliberada que incide em estabelecer novos processos e estruturas institucionais, ou rearranjar os existentes, desse modo alcançando resultados e melhoria pretendidos. Isto é, desenho entendido em termos de uma cadeia de efeitos do propósito humano para alcançar resultados desejados”. Segundo Goodin (2005, p. 31), o termo desenho institucional refere-se à “criação de uma forma acionável para promover resultados estimados num contexto particular”. Compreende-se desenho institucional como um conjunto de regras que estrutura o funcionamento das instituições democráticas e repercute nos seus resultados (AVRITZER, 2011).

⁴ O “neoinstitucionalismo pode ser apresentado e discutido como uma perspectiva epistemológica de profunda importância para entender-se as Ciências Sociais” (MARCH; OLSEN; 2008, p. 126). Os fundamentos teóricos dessa perspectiva possibilitam ampliar a análise das instituições, por meio de um campo que contempla três abordagens: escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico (IMMERGUTT, 2006). Em que pesem as diferenças dessas três abordagens, Immergutt (2006) traz à vista “um núcleo teórico comum” (p. 188), ou seja, “um conjunto comum de problemas considerando uma perspectiva unificada. Todos estão preocupados com as dificuldades em definir o que os atores humanos querem quando as preferências

quais destacam a centralidade das instituições (MARQUES, 2013; IMMERGUTT, 2006) e consideram que “o processo de produção das políticas públicas dependerá [...] da interação entre o Estado e os agentes presentes na sociedade, em ambientes institucionais específicos” (MARQUES, 2013, p. 38), considerados aqueles correspondentes aos constrangimentos impostos pelo desenho institucional (AVRITZER, 2008; AVRITZER; PEREIRA, 2005; FUNG, 2004; LÜCHMANN, 2002; CUNHA, 2009; PETINELLI, 2014), aferidos por meio da análise documental dos dispositivos regimentais, leis, decretos, entre outros documentos, bem como as condições institucionais de funcionamento dos CME.

Com a compreensão de que não há vácuo institucional, os constrangimentos impostos pelo desenho institucional (WAMPLER; AVRITZER, 2004; PINTO, 2004; FARIA, 2005; LAVALLE; BARONE, 2015; CUNHA, 2009; PETINELLI, 2014) foram tomados considerando-se os aspectos contextuais, ou seja, que o papel desempenhado pelos CME se efetiva em condições sociais, políticas e econômicas específicas.

Para levar a efeito a investigação nos CME selecionados, a pesquisa comparativa ancorou-se na técnica da análise de conteúdo e análise descritiva de informações quantitativas coletadas por meio de questionário, com referência em Bardin (2006), Franco (2005) e Creswell (2007), procurando identificar como cada CME se configura no respectivo município e também a forma como se estabelece o diálogo desses órgãos com outras instituições, em especial com o Executivo, nas decisões tomadas e nas definições da política educacional local. Para tal, a opção pela pesquisa de cunho comparativo permitiu estabelecer aproximações e distanciamentos em relação aos CME do estado de Minas Gerais, possibilitados por uma leitura das problemáticas em tela para além de um único contexto.

Diante do exposto, o estudo partiu da compreensão de que o papel dos CME na formulação de políticas não se restringe ao cumprimento das funções normativas e nem ao conteúdo substancial das suas normas, definidas em resoluções e pareceres. Este trabalho coaduna-se com Lavalle *et al.* (2016, p. 611) no sentido de que a produção decisória, importante elemento de análise sobre a influência dos CME na política, não é suficiente para explicar o que os conselhos fazem, pois “[...] emitir resoluções não equivale à sua realização”. Entretanto, ressaltam os autores que, “quando aferida, a produção decisória revela padrões

manifestadas na política são tão radicalmente afetadas pelos contextos institucionais em que essas preferências são expressas” (p. 183). Vale lembrar que, de acordo com a abordagem do Neo-institucionalismo, o desenho institucional resulta de um planejamento intencional, a partir de um contexto. Sendo assim, ocupa o lugar de sujeito e de objeto; de variável independente, ao produzir determinados resultados; e de variável dependente, por sofrer pressões externas (IMMERGUTT, 1992).

empíricos consistentes, que eventualmente animarão a elaboração de hipóteses informadas por conhecimento mais aprofundado acerca da variação na qualidade do trabalho dos conselhos”.

Ademais, “padrões decisórios não podem ser simplesmente interpretados como efetividade”⁵ (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 623). Aferir o papel⁶ dos CME envolve que se analisem “não só os indivíduos ou grupos que têm força e influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições” (SOUZA, 2007, p. 82). Diante disso, esta pesquisa atentou, então, para o papel desempenhado pelos CME no processo de formulação de políticas públicas de educação local, priorizando as etapas que antecedem as decisões, como a formação de agendas, e o embate em torno de ideias e interesses que envolvem atores e instituições.

Este estudo está organizado em seis capítulos, para além desta introdução e das conclusões. O primeiro discorre sobre a metodologia adotada na pesquisa, trazendo à vista o trajeto metodológico percorrido no desenvolvimento da pesquisa.

O segundo capítulo examina o debate acerca dos CME, a partir da CF de 1988 (BRASIL, 1988) e da LDB n. 9.394 (BRASIL, 1996b), marcos legais que instituíram potencialidades de atuação desses órgãos como arenas extraparlamentares. Nesse capítulo, destacam-se a competência normativa e as possibilidades de os CME jogarem em outras arenas e impactarem os poderes Executivo e Legislativo nas deliberações sobre as políticas públicas de educação dos municípios.

O terceiro capítulo analisa o surgimento dos CME e dos SME. Problematiza a decisão municipal pelo CME e pelo SME, elucidando os elementos contextuais, relacionados, de certa forma, com decisão municipal pela criação dos CME e dos SME em Minas Gerais. Para desenvolver a análise, o capítulo toma o contexto político do estado de Minas Gerais, indutor da municipalização, por meio de reflexões sobre o Parecer CEE/MG n. 500/1998 (MINAS

⁵ Avritzer (2011, p. 17), com base em Cunha (2010, p. 98), sintetiza o termo efetividade como “[...] a capacidade das instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política [...]”. Para o autor, “uma vez que pensamos a deliberação enquanto momentos, é possível concentrar para pensar a sua efetividade em diferentes momentos ou aspectos contextuais da participação. Isso quer dizer, por outro lado, que o elemento deliberativo constitui apenas um momento e é necessário agregar outros elementos avaliativos neste debate capaz de gerar indicadores ou resultados mais gerais em relação aos processos deliberativos”.

⁶ O conceito de papel utilizado neste estudo está relacionado à perspectiva do neo-institucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 2003), assumindo que os CME são instituições que importam no âmbito dos SME para a formulação de políticas públicas locais de educação por meio de suas dinâmicas de ação. Enquanto instituições, os CME são compreendidos “não [...] somente [como] um reflexo de necessidades individuais ou sociais, [...] [mas como] padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais [...]”. Logo, são produto de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais” (FREY, 2000, p. 231).

GERAIS, 1998a)⁷ e dos Pareceres exarados pelo CEE/MG acerca do exame dos expedientes de comunicação dos municípios sobre a instituição de seus SME e CME. Nesse espaço, ainda investiga-se a criação dos CME e SME pesquisados e retoma-se o histórico local acerca dos contextos de criação dos CME e SME em cada município.

O quarto capítulo apresenta a análise comparativa do desenho institucional dos CME, sem perder de vista os aspectos exógenos que subjazem às escolhas e implicam em tomadas de decisão, tanto no delineamento como na interpretação das regras e atuação dos órgãos. Sob esse preceito, o capítulo analisa comparativamente o grau de institucionalização dos CME por meio da análise de três variáveis: i) tempo de existência; ii) estrutura organizacional; iii) frequência das reuniões.

O quinto capítulo analisa os atores visíveis e invisíveis, nos termos de Kingdon (2006), que influenciam as decisões e conformam a incidência política dos CME. De forma comparada, a composição e a representatividade dos CME também são estudadas, dando ênfase às regras segundo as quais são escolhidos os conselheiros e a presidência. O capítulo destaca os atores invisíveis, como os assessores técnicos, tomados como atores que adquiriram permanência nos CME e que detêm poderes, especialmente por causa do arsenal burocrático existente.

O último capítulo, o sexto, analisa comparativamente o papel dos CME no complexo processo de formulação de política de educação local. Para tanto, considera os aspectos endógenos e exógenos referentes às variáveis do desenho institucional e à interlocução dos CME com a dinâmica da política educacional do município, tomando por base duas instâncias decisórias: uma interna aos CME, geralmente deflagrada em plenário, e outra, externa, na qual os órgãos disputam e interagem com outras instituições, em especial as Secretarias Municipais de Educação, para garantir suas decisões e seus interesses (MOREIRA; ESCOREL, 2009, p. 798). O capítulo problematiza a *agenda-setting*, nos termos de Kingdon (2006), ao proceder a análise comparativa das regras regimentais dos CME com os dados dos questionários e entrevistas, examinando quem define a pauta e em que circunstâncias podem haver alteração e inclusão de outros pontos de pauta nas reuniões dos CME. O capítulo discute também a matéria da deliberação, por meio da análise do arcabouço normativo de autoria dos CME no âmbito de cada SME.

⁷ Parecer do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais, aprovado em 13 de maio de 1998, de relatoria de Glaura Vasques de Miranda, orientador sobre a organização dos Sistemas Municipais de Ensino com o objetivo de “esclarecer os Municípios, facilitando sua decisão em relação ao exercício da opção por uma das alternativas possíveis para a organização da educação, que a rigor pode ser modificada a qualquer momento” (MINAS GERAIS, 1998a, p. 1).

No encerramento, são apresentadas as conclusões da pesquisa, com a retomada das questões e dos objetivos postos à investigação para apontar as contribuições, limitações e perspectivas para novas investigações acerca do objeto deste estudo. Verificaram-se fragilidades do desempenho do papel normativo dos CME no âmbito dos respectivos SME. As variações da atuação dos CME, como órgãos normatizadores dos respectivos SME, decorrem dos aspectos atinentes aos constrangimentos impostos pelo desenho institucional, à dinâmica associativa e condições políticas do município, bem como pela atuação dos atores em interconexão com outras arenas decisórias.

CAPÍTULO 1: METODOLOGIA

1.1 Apresentação

A pesquisa comparada⁸ foi uma escolha posta pelo objetivo geral da investigação de compreender e avaliar, comparativamente, o papel legislador desempenhado por nove CME no âmbito de cada SME, vindo, em certa medida, suprir a escassez de estudos comparativos acerca dos conselhos gestores de políticas públicas. Em que pese o foco tradicional dos estudos de educação comparada nas unidades de análise⁹ com a opção dos estados-nação (MANZON, 2015, p. 127), pesquisas comparativas que utilizam como unidades de análise “as comparações no nível subnacional trazem à tona os detalhes mais finos (mas significantes) de mosaicos educacionais que, de outra forma, nunca teriam sido captados pelos estudos generalistas no nível de país” (MANZON, 2015, p. 147).

O ato de comparar, segundo Saviani (2001, p. 6), “implica, preliminarmente, a reunião dos elementos suscetíveis de comparação a qual não deixa de ser, também, o ato de contrapor esses elementos, um ao outro, fazendo-os lutar entre si”. Para esse mesmo autor, a comparação é “um procedimento intelectual caracterizado por um potencial crítico, mas que, ao mesmo tempo, traz consigo o risco de juntar elementos não suscetíveis de serem reunidos efetuando aproximações indevidas” (SAVIANI, 2001, p. 7).

Nóvoa (2009, p. 33), por seu turno, chama a atenção para os aspectos contextuais, conforme Bourdieu e Passeron (1967, p. 25), segundo os quais “o contexto é o suficiente para tornar iguais coisas desiguais, e desiguais as coisas iguais”. O princípio da comparação, segundo Nóvoa (2009, p. 24) é o outro:

[...] o outro que serve de modelo ou referência, que legitima as ações ou que impõe silêncios, que se imita ou coloniza. A educação comparada faz parte de um campo de poderes dentro do qual se organizam centros e periferias, constroem-se práticas discursivas que consagram sentidos e definem limites.

⁸ Trata-se de um campo onde imperam diversas e divergentes correntes teórico-metodológicas e um amplo espectro de interesses. Assim, diferentes perspectivas convivem no campo de estudos da Educação Comparada e também teóricos e pesquisadores filiados a diferentes linhas de pensamento (BRAY; JIANG, 2015).

⁹ Manzon (2015, p. 128) distingue a expressão 'unidade de análise' na apropriação feita nas pesquisas em Ciências Sociais (maior unidade estudada, sendo as mais comuns: indivíduos, grupos, organizações, artefatos sociais e interações sociais) e nas pesquisas na literatura de Sociologia Comparada (unidades observacionais, usadas nos processos de coleta e análise de dados e unidades explicativas para caracterizar os padrões constatados nos resultados obtidos). A partir dessa distinção, toma o termo unidades de análise geográficas “em ambos os sentidos”, indicando, “por um lado, o nível no qual a coleta de dados é realizada (por exemplo, individual, institucional, regional ou em múltiplos níveis) e, por outro, os vários níveis nos quais as explicações teóricas podem ser ambientadas”.

De acordo com Barroso (2009, p. 10), “não há comparação sem ‘comparáveis’. Por isso, a comparação não é uma relação de A com B, mas sim uma relação de A e B com C, em que C é a própria condição de comparabilidade de A e B”. Para o autor, o grande desafio da comparabilidade é a definição da comparação “como um processo de construção daquilo que é comparável”.

Para Sartori (1994b), não existe um método comparativo por excelência, ou seja, “prácticamente nadie (o casi nadie) sostiene que el método comparativo sea una entidad en sí” que “obviamente constituye una parte del método de las ciencias sociales en general” (SARTORI, 1994b, p. 33). Para o autor, comparar implica “asimilar y diferenciar en los limites” (SARTORI, 1994b, p. 35)¹⁰.

Em relação às abordagens e ferramentas usualmente utilizadas na Educação Comparada, Manzon (2015, p. 128) chama a atenção para as diferentes finalidades dos estudos comparados, destacando os estudos interpretativos e os analítico-causais. Segundo Manzon (2015, p. 128), os primeiros “buscam entender os fenômenos educacionais, enquanto os analítico-causais buscam elucidar a causação e a complexidade causal e identificar aquelas configurações de condições causais que produzem resultados mais semelhantes ou mais diferentes”.

Manzon (2015, p. 128) demonstra que os “métodos comparativos podem ser usados para explicar semelhanças ou diferenças nos resultados”.

No que tange aos estudos interpretativos, o autor destaca o método de análise de Bereday (1964), em quatro passos, no qual a justaposição é que estabelece a comparação válida (MANZON, 2015, p. 129). De acordo com Manzon (2015, p. 129), a análise proposta por Bereday (1964) “consiste em descrição, interpretação, justaposição e comparação simultâneas”. A justaposição é que possibilita a comparação. É a pesquisa comparada que pressupõe, assim, o estabelecimento de “parâmetros para a comparabilidade” (MANZON, 2015, p. 130). Segundo Sartori,

[...] comparar implica asimilar y diferenciar en los límites. Si dos entidades son iguales en todo en todas sus características, es como si fuesen la misma entidad, y todo termina ahí. A la inversa, si dos entidades son diferentes en todo, entonces es inútil compararlas, y del mismo modo todo concluye aquí. Las comparaciones que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (y declarados no comparables)¹¹ (SARTORI, 1994b, p. 35).

¹⁰ Tradução livre de Sartori (1994b): "praticamente ninguém (ou quase ninguém) argumenta que o método comparativo é uma entidade em si", que "obviamente, uma parte do método das ciências sociais em geral" (p. 33). Para o autor, comparar envolve "assimilar e diferenciar dentro dos limites" (p. 35).

¹¹ Tradução livre de Sartori (1994b, p. 35): “comparar envolve assimilar e diferenciar dentro dos limites. Se duas entidades são iguais em todas as suas características, é como se fossem a mesma entidade, e tudo termina aí.

Com o propósito de, conforme já aludido na introdução, i) compreender o surgimento dos CME, bem como sua relação com seus respectivos SME; ii) investigar o desenho institucional dos CME no que tange às condições institucionais para a sua atuação, considerando as forças sociais e políticas que neles atuaram e atuam; iii) compreender como se dá a atuação dos CME na formulação de políticas públicas de educação nos respectivos municípios; iv) comparar a atuação dos CME no que tange à participação na formulação de políticas públicas de educação nos municípios, a pesquisa em questão adotou a metodologia qualitativa conjugada com a análise descritiva de informações quantitativas coletadas por meio de questionário, como explicitado em seção a seguir. Esta opção, de acordo com Creswell (2007, p. 35), permite uma análise complexa da investigação, por meio de

[...] estratégias de investigação que envolvem coleta de dados simultânea ou sequencial para melhor entender os problemas de pesquisa. A coleta de dados também envolve a obtenção tanto de informações numéricas (por exemplo, em instrumentos) como de informações de texto (por exemplo de entrevistas), de forma que o banco de dados final represente tanto informações quantitativa como qualitativas.

Postula-se a importância da metodologia qualitativa pela “presença e o acompanhamento do pesquisador em cada passo do trabalho, num movimento ao mesmo tempo somativo e de superação da fase anterior” (MINAYO, 2012, p. 626). Pressupõe-se, assim, que o percurso analítico “tem o sentido de tornar possível a objetivação de um tipo de conhecimento que tem como matéria prima opiniões, crenças, valores, representações, relações e ações humanas e sociais sob a perspectiva dos atores em intersubjetividade” (MINAYO, 2012, p. 626).

Diante do apresentado, esta pesquisa, reiterando a introdução deste estudo, procurou responder aos seguintes questionamentos: i) os CME do estado de Minas Gerais atuam efetivamente na fase de formulação da política pública municipal de educação e influenciam essa política?; ii) Quais aspectos explicam as possíveis variações na atuação dos CME em relação ao seu papel de formulador de política de educação no município?

Nas seções a seguir, serão apresentados os procedimentos de amostragem, de coleta e de análise de dados.

Inversamente, se duas entidades são diferentes em tudo, então é inútil compará-las, e da mesma forma tudo acaba aqui. As comparações que sensatamente nos interessam são aquelas levadas a cabo entre entidades que possuem atributos em parte comuns (similares) e em parte diferentes (e declarados não comparáveis).

1.2 A amostra

Compreendendo os CME como instituições cujo papel é relevante na formulação de políticas públicas locais de educação, a amostra intencional (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2010) dos municípios a serem pesquisados considerou os seguintes critérios: i) instituição de SME, indicativo de que o município valeu-se da autonomia constitucional (BRASIL, 1988) de ente jurídico da Federação, com potencialidades de assumir responsabilidades e implantar políticas no âmbito da sua competência; ii) CME na estrutura do SME, com função normativa e, portanto, com potencialidades de influência na política educacional local; iii) integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)¹², por atender os limites da pesquisadora para deslocamento, e iv) CME em funcionamento nos últimos doze meses.

Para aferição dos critérios apresentados anteriormente, foram coletadas informações na página da União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)¹³ e por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁴ (BRASIL, 2011). Em 2011, o IBGE indicou que quatro municípios da RMBH não possuíam CME; cinco, à época da consulta, não tinham se reunido nos últimos 12 meses; dos órgãos ativos, 12 não possuíam funções normativas. Com base nesses dados, identificou-se que 13 CME adequavam-se aos critérios estabelecidos, conforme acima, nos seguintes municípios: Belo Horizonte, Caeté, Capim Branco, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Itaguara, Jaboticatubas, Juatuba, Mateus Leme, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia. Entretanto, inconsistências entre essas informações do IBGE e da UNCME em relação a outras coletadas posteriormente, no CEE/MG e por meio do levantamento das Leis de criação dos CME e SME nesses municípios (conforme mostra o Quadro 1), levaram à conclusão posterior de que apenas seis municípios da RMBH possuíam, de fato, CME. São eles: Belo Horizonte, Contagem, Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia.

¹² A RMBH foi criada pela Lei Complementar n. 14, de 8 de junho de 1973 (BRASIL, 1973). Em meados de 1989, teve início o processo de incorporação de novos municípios à rede, que atingiu, em 2002, a sua composição atual: 34 municípios. De acordo com o Art. 2º da Lei Complementar n. 89, de 12 de janeiro de 2006, “Integram a Região Metropolitana de Belo Horizonte os Municípios de Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano” (MINAS GERAIS, 2006).

¹³ A filiação do município à UNCME não significa, necessariamente, que o CME esteja funcionando de fato. Muitos conselhos são criados, filiados à UNCME e não chegam mesmo a cumprir com a sua pauta de funcionamento, encerrando suas atividades pouco tempo depois.

¹⁴ Importante esclarecer que os dados utilizados do IBGE não são resultantes de estudos censitários. A pesquisa da Munic, cujo banco de dados é preenchido diretamente pelo município, não conta com interferências do IBGE. A última atualização dos dados da Munic sobre os CME data de 2011 (BRASIL, 2011).

Quadro 1 - Informações preliminares sobre Conselhos Municipais de Educação e Sistemas Municipais de Ensino da Região Metropolitana de Belo Horizonte

MUNICÍPIOS RMBH	IBGE/2011			UNCME	CEE/MG		LEIS DE CRIAÇÃO DOS CME E DOS SME	
	CME	FUNÇÃO NORMATIVA	REUNIÕES NOS ÚLTIMOS 12 MESES	CME FILIADOS	CME	SME	CME	SME
Baldim	X	-	X	X	-	-	-	-
Belo Horizonte	X	X	X	X	X	X	X	X
Betim	X	-	X	X	X	-	-	-
Brumadinho	X	-	-	X	X	X	-	-
Caeté	X	X	X	-	-	-	X	-
Capim Branco	X	X	X	-	-	-	-	-
Confins	X	X	-	X	X	-	-	-
Contagem	X	X	X	X	X	X	X	X
Esmeraldas	X	X	X	-	-	-	-	-
Florestal	X	X	X	X	-	-	-	-
Ibirité	X	-	X	X	-	-	-	-
Itaguara	X	X	X	X	-	-	-	-
Igarapé	X	-	-	-	-	-	-	-
Itatiaiuçu	-	-	-	-	-	-	-	-
Jaboticatubas	X	X	X	X	-	-	X	-
Juatuba	X	X	X	X	X	X	X	X
Lagoa Santa	X	-	X	-	-	-	-	-
Mário Campos	X	-	-	X	-	-	-	-
Mateus Leme	X	X	X	X	-	-	X	-
Matozinhos	X	-	X	X	X	-	-	-
Nova Lima	-	-	-	-	-	-	-	-
Nova União	X	X	-	-	-	-	-	-
Pedro Leopoldo	X	-	-	X	-	-	-	-
Raposos	X	-	X	-	-	-	-	-
Ribeirão das Neves	X	X	X	X	X	X	X	X
Rio Acima	-	-	-	X	-	-	-	-
Rio Manso	-	-	-	-	-	-	-	-
Sabará	X	X	X	X	X	X	X	X
Santa Luzia	X	X	X	X	X	X	X	X
São Joaquim de Bicas	X	-	X	-	-	-	-	-
São José da Lapa	X	-	X	X	-	-	-	-
Sarzedo	X	-	X	-	-	-	-	-
Taquaraçu de Minas	X	-	X	-	-	-	-	-
Vespasiano	X	-	X	X	X	X	-	-

Fonte: BRASIL (2011), MINAS GERAIS (2013); UNCME; Leis de criação dos CME e SME dos nove municípios pesquisados.

Obs.: (*) Municípios que apresentaram características correspondentes aos critérios definidos na pesquisa para a seleção dos CME a serem pesquisados.

Os CME de Capim Branco, Florestal e Itaquara foram excluídos da amostra intencional nos primeiros contatos realizados, pois não possuíam, de fato, CME, conforme as informações oficiais obtidas¹⁵. A comprovação de que os demais CME indicados integravam, de fato, SME e possuíam funções normativas foi feita por meio da coleta documental nos municípios: lei de criação do Sistema Municipal de Ensino ou declaração da Secretaria Municipal de Ensino de que o município não possuía SME. Os CME dos municípios de Caeté (CME de Caeté),¹⁶ Mateus Leme (CME de Mateus Leme)¹⁷ e Esmeraldas (CME de Esmeraldas),¹⁸ à época, não eram presididos pelos respectivos Secretários Municipais de Educação, fato que dificultou o acesso aos documentos sobre a criação dos respectivos SME. Desse modo, a pesquisa chegou a ser iniciada nesses CME, com a aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas. A confirmação de que o CME não integrava SME e não dispunha de função normativa adveio, posterior e surpreendentemente, durante a coleta documental. Situação diversa ocorreu no CME de Jaboticatubas. Em que pese a Presidência ser exercida pela Secretária Municipal de Educação, as entrevistas foram agendadas com a Presidente/Secretária Municipal de Educação e conselheiros. Os questionários foram aplicados, as entrevistas realizadas e, somente depois, a Presidente disponibilizou a

¹⁵ A Secretária Municipal de Capim Branco informou, por telefone, e posteriormente enviou declaração por *e-mail*, ratificando a inexistência de SME. O funcionário da Secretaria Municipal de Educação do município informou que a SRE-Sete Lagoas tem por finalidade exercer, em nível regional, as ações de supervisão técnica, orientação normativa, cooperação e de articulação e integração em consonância com as diretrizes e políticas educacionais. Do mesmo modo, o Secretário Municipal de Educação de Florestal informou, por telefone, e reafirmou por *e-mail*, que, apesar das informações disponibilizadas pelo IBGE, o município não contava com CME. Ressaltou a importância da atuação do órgão e justificou a inexistência do CME por não ser obrigatório, por limitações orçamentárias e de tempo. O Presidente do CME de Itaquara (também Secretário Municipal de Educação) informou que o CME não tinha função normativa. Nenhum desses, portanto, atendiam ao critério estabelecido para seleção da amostra dos CME que comporiam a pesquisa.

¹⁶ A Presidente do CME de Caeté não permanecia no espaço do CME, que funcionava na Secretaria Municipal de Educação. Por telefone, não confirmou a função normativa do CME de Caeté e a instituição de SME. Após várias tentativas de agendamento, foi realizada, na mesma data, entrevista com o Secretário Municipal de Educação (recentemente empossado), uma funcionária da Secretaria Municipal de Educação e com a Presidente do CME de Caeté, quando se constatou a ausência de SME no município. Cumpre salientar que toda a documentação do CME de Caeté ficava sob a guarda da Secretaria Municipal de Educação e que o Secretário disponibilizou para análise apenas a primeira ata de reunião do CME de Caeté, datada de 26 de junho de 1998.

¹⁷ A entrevista com a Presidente do CME de Mateus Leme, representante dos pais de alunos, foi realizada na casa da Presidente, num feriado. A documentação do CME de Mateus Leme ficava sob a guarda de uma funcionária da Casa dos Conselhos. A Presidente não soube informar a existência de SME no município e nem as competências do CME de Mateus Leme. Várias tentativas de agendamento de entrevista com a Secretária Municipal de Educação foram feitas, sem sucesso. Nesse ínterim, foi realizada entrevista com a funcionária da Casa dos Conselhos, que disponibilizou a documentação para análise, vindo a confirmar a inexistência de SME em Mateus Leme.

¹⁸ O Presidente do CME de Esmeraldas não permanecia no espaço institucional do CME e não obtinha as informações solicitadas. Informou, por telefone, que o CME de Esmeraldas atendia aos critérios estabelecidos. Entretanto, a Secretaria Municipal de Esmeraldas confirmou, posteriormente, por meio de declaração, a inexistência de SME no município.

documentação que comprovou a inexistência de SME. Diante do apresentado, os quatro CME (CME de Caeté, Mateus Leme, Esmeraldas e Jaboticatubas) também foram excluídos da amostra original por não preencherem os critérios relativos à existência de SME.

Ainda para confirmar a compatibilidade dos CME selecionados com os critérios estabelecidos nesta pesquisa, buscou-se informações no Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais (CEE/MG)¹⁹, que disponibilizou a relação de municípios mineiros com instituição de SME e de CME. Os dados coletados no CEE/MG demonstram percentual de SME no estado de Minas Gerais bem abaixo daquele divulgado pela Munic (BRASIL, 2006, 2011). Tais dados atestam que, em 2006, 42,7% dos municípios brasileiros declararam possuir SME. Esse percentual alcança 52,1% em 2009, indicando incremento de 22% no total de municípios brasileiros que tomaram para si os encargos educacionais, em que pese os 46,9% vinculados ao sistema de ensino dos estados. A mesma pesquisa verificou que, dos 853 municípios mineiros, 28% declararam, em 2006, possuir SME, percentual que aumentou para 36,8% em 2009.

Apesar de observar tendência de evolução dos SME em Minas Gerais, em proporção similar à instituição dos órgãos no Brasil²⁰, é importante assinalar que, comparativamente, em ordem crescente por número de SME criados, o estado ocupa posição superior em número de SME apenas aos estados do Rio Grande do Norte, Tocantins, Paraná e Pernambuco (BRASIL, 2010). Teixeira (2004) lembra que, até o ano 2000, apenas nove municípios do estado de Minas Gerais haviam criado SME: Belo Horizonte, Caratinga, Francisco Sá, Governador Valadares, Juatuba, Juiz de Fora, Lavras, Patos de Minas e Ribeirão das Neves (TEIXEIRA, 2004). Dos 853 municípios de Minas Gerais, o mencionado CEE/MG tomou conhecimento da existência de CME em apenas 82 (9,6%) e da criação de SME em 31 (3,6%) municípios, conforme Anexo A: Informações disponibilizadas pelo CEE/MG sobre CME e SME do estado de Minas Gerais.

Os dados apresentados trazem evidências de que o processo de criação e consolidação dos SME, no Brasil e em Minas Gerais, tem sido um desafio, não só para as políticas públicas, mas também para as pesquisas relativas a essa temática, apesar dos dispositivos

¹⁹ De acordo com o Parecer CEE/MG n. 500/1998 (MINAS GERAIS, 1998a, p. 6), o Prefeito Municipal deve comunicar ao CEE/MG a criação do SME no município para registro e providências dos órgãos competentes.

²⁰ Considerando que a conexão temporal entre a maior incidência de criação de CME e os dispositivos legais que impulsionaram a implantação dos órgãos não ser tão clara na tendência de evolução dos conselhos (LAVALLE; BARONE, 2015, p. 60), no caso de Minas Gerais, Duarte e Oliveira (2013), com base na Munic de 2010, registram que, em 1997, ano que se seguiu à LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), "foram criados nos municípios mineiros 234 CMEs (36% do total), tendência que se manteve nos anos subsequentes, quando, somente entre 1997 e 1999, 346 CME (53%) foram criados no estado".

legais que impulsionam a criação dos órgãos, bem como das iniciativas locais (BRASIL, 2011). O percurso realizado até o primeiro recorte amostral confirma as considerações de pesquisa de Duarte e Oliveira (2013, p. 181), realizada no estado de Minas Gerais, sobre as dificuldades de encontrar dados que atestem a realidade dos CME. Os dados, muitas vezes, evidenciam contradições entre as atribuições desempenhadas pelos CME e as competências definidas ou indefinidas nos atos normativos, o que concorre para o desconhecimento dos atores acerca do potencial de atuação dos órgãos. Os dados confirmam, também, as reflexões de Aguiar (2013, p. 59), que observa o quantitativo “de municípios que declaram possuir lei que cria CME e, no entanto, não possuem lei do sistema municipal de ensino”. Segundo a autora, tal fato decorre da interpretação dos municípios de que os SME foram criados pela CF de 1988 (BRASIL, 1988), sendo apenas necessário criar o CME “para que se efetive sua implementação”. Sobre essa questão, Aguiar ressalta a realidade brasileira, na qual “a existência de CMEs que precedem a estruturação” dos SME é comum (AGUIAR, 2013, p. 59).

Assim, dos 13 CME potencialmente aptos para a pesquisa, identificados por meio da coleta de dados inicial feita nas bases de dados do IBGE e UNCME, apenas seis comprovaram integrar o SME e com função normativa, que são os CME de Belo Horizonte, Contagem, Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia.

A coleta documental nesses municípios, entretanto, evidenciou, preliminarmente, insuficiência de elementos capazes de, por meio de análise comparativa, permitir uma compreensão densa sobre o papel dos CME na formulação das políticas públicas de educação nos respectivos municípios, conforme os objetivos desta pesquisa. A comparabilidade quanto à longevidade, por exemplo, relevante para a compreensão da institucionalização dos CME, mostrou-se comprometida no conjunto dos seis CME que se adequavam aos critérios iniciais adotados para a seleção da amostra intencional, que incluía o pertencimento à RMBH. Em razão disso, procedeu-se à ampliação dos critérios, passando-se a considerar, então, todos os municípios da RMBH que possuíam as características já elencadas anteriormente (Belo Horizonte, Contagem, Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia), mais 50% desse total, ou seja, três outros municípios cujos CME tivessem sido criados anteriormente à LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b) e, a partir de então, também tivessem constituído SME próprios. Assim, foram incluídos na amostra intencional inicial os CME de Juiz de Fora, Divinópolis e Sete Lagoas, totalizando, finalmente, nove municípios na amostra intencional que constituiu os CME pesquisados.

1.3 A coleta de dados

A coleta dos dados da pesquisa realizou-se em três etapas. A primeira, iniciada em março de 2014, compreendeu a coleta documental, associada à aplicação de questionários a todos os conselheiros dos nove CME pesquisados, com objetivo de identificar e conhecer esses atores, bem como sua atuação no respectivo CME. Na segunda etapa, foram realizadas entrevistas individuais, semiestruturadas, com o objetivo de obter dados complementares, não documentais, acerca do objeto de estudo. A terceira fase da pesquisa consistiu em observação *in loco* das sessões plenárias dos respectivos CME.

As dificuldades de acesso ao campo, a desconfiança de alguns Presidentes de Conselho e Secretários Municipais de Educação em relação à pesquisa e, em especial, as dificuldades de localização da documentação nos arquivos dos CME e das secretarias municipais de educação, bem como a dificuldade para conseguir cópias dos documentos, exigiram diferentes arranjos para a coleta de dados em cada CME. Em alguns, as etapas da pesquisa foram realizadas consecutivamente e, em outros, concomitantemente, de modo a adequar-se às possibilidades oferecidas. No entanto, essa condição não comprometeu o andamento da pesquisa; pelo contrário, verificou-se que o atendimento das exigências desses órgãos aproximou a pesquisadora do seu campo de pesquisa.

A elaboração dos instrumentos de coleta de dados (questionários e roteiro de entrevista²¹) deu-se por meio de uma matriz comum, elaborada de acordo com as seguintes categorias: i) institucionalização dos CME; ii) perfil do conselheiro; iii) relação do CME com o respectivo Sistema Municipal de Ensino; iv) desenho institucional; v) política pública de educação municipal e vi) da atuação dos CME.

O questionário, “instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas”, conjugou perguntas fechadas e abertas e foi elaborado de forma a ser respondido sem a presença do pesquisador (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 201). O instrumento procurou obter informações sobre o perfil e a percepção dos conselheiros sobre a autonomia do CME e a participação dos atores. O cuidado na elaboração do questionário para que a linguagem fosse clara e direta, bem como os pré-testes realizados com dois conselheiros para os ajustes necessários, não foram suficientes para impedir que alguns conselheiros

²¹ Ver apêndices A, B, C, D, E, F e G.

apresentassem dificuldades no seu preenchimento, manifestando dúvidas quanto aos elementos relativos à sua atuação e práticas dos CME.

Os questionários aplicados após as sessões plenárias nos CME de Contagem, Divinópolis, Ribeirão das Neves²² e Santa Luzia foram entregues quase pela totalidade dos conselheiros presentes.²³ No CME de Belo Horizonte, os questionários foram aplicados durante a VII Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte, realizada no período de 24 a 26 de abril e 22 e 23 de maio de 2015²⁴. Os questionários disponibilizados antecipadamente para a Assessoria Técnica e/ou Presidentes nos CME de Juatuba, Juiz de Fora, Sabará e Sete Lagoas foram devolvidos em número reduzido, com justificativas de ausências dos conselheiros ou de falta de tempo para o preenchimento.

Foram aplicados 173 questionários e 80 foram respondidos, conforme mostra a Tabela 1. Os dados foram tabulados, organizados em tabelas e gráficos referentes a cada dimensão para análise comparada com os dados coletados na análise documental, entrevistas e observação *in loco*.

Por meio da coleta documental foram indexados²⁵ os seguintes documentos para posterior análise: i) leis de criação dos SME e dos CME, ii) decretos; iii) regimentos internos dos CME; iv) produções normativas dos CME, como pareceres²⁶ e resoluções; v) atas das reuniões plenárias a partir de 1988²⁷; vi) Planos Municipais de Educação²⁸; vii) relatórios de

²² A reunião do CME de Ribeirão das Neves na qual foi aplicada os questionários contou com baixa presença de conselheiros. Dos 24 membros previstos na composição do CME, apenas 13 estavam presentes.

²³ Alguns conselheiros saíram da sala de reunião e não entregaram o questionário preenchido.

²⁴ Nem todos os conselheiros do CME de Belo Horizonte participaram da VII Conferência Municipal de Educação.

²⁵ A *indexação* consiste em uma das técnicas da análise de conteúdo que permite a classificação dos documentos de acordo com os assuntos ou critérios comuns.

²⁶ Não foram coletados e analisados pareceres referentes à autorização de funcionamento e/ou renovação de autorização de funcionamento de instituições dos SME nem pareceres de regularização de vida escolar de alunos. Em que pese a importância desses atos normativos, os quais revelam indicativos de atuação dos CME no âmbito do município, considerou-se que essa documentação não atendia ao propósito da pesquisa: compreender o papel dos CME como formuladores de política no âmbito dos SME.

²⁷ Algumas atas disponibilizadas para a análise do período de criação dos CME e SME foram consideradas com o objetivo de compreender o surgimento dos CME e SME. Exclusivamente no caso de Divinópolis, foram analisadas exaustivamente as atas anteriores a esse período, a fim de compreender a instituição do SME local, que se deu em 2012.

²⁸ Vale lembrar que os princípios constitucionais incidiram nas regulamentações da Lei n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), inciso I do art. 9º, que atribuiu a União à incumbência de elaboração de planos decenais, em colaboração com os entes federados (estados, Distrito Federal e municípios). Tais princípios foram reiterados e acrescidos pela Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009, responsável por alterar no seu art. 4º, o *caput* do art. 214 da CF e de acrescentar o inciso VI, que estabelece duração do Plano Nacional de Educação e define “diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” (BRASIL, 2009a). A Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014a), que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), determina, para o primeiro ano de vigência, a elaboração ou adequação dos planos estaduais, distrital e municipais de educação, em consonância com o texto nacional.

conferências e/ou consultoria técnica; viii) pareceres de exame do CEE/MG acerca de comunicação de criação de SME; ix) demais documentos internos disponibilizados pelos CME (ofícios, relatórios, entre outros). Poucos CME deram acesso ao acervo completo de documentos, conforme solicitado, sendo necessárias várias intervenções para completar essa etapa da pesquisa na maioria dos CME pesquisados (Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia). Além disso, as condições em que se apresentam os referidos registros documentais mostraram-se, em alguns casos, bastante precárias quanto à sua legibilidade.

Tabela 1 - Número de questionários aplicados e respondidos pelos membros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	ENTREGUES PARA APLICAÇÃO	RECEBIDOS PARA ANÁLISE
BELO HORIZONTE	24	17
CONTAGEM	24	19
DIVINÓPOLIS	20	9
JUIZ DE FORA	21	4
JUATUBA	16	4
RIBEIRÃO DAS NEVES	24	9
SABARÁ	12	4
SANTA LUZIA	24	11
SETE LAGOAS	8	3
TOTAL	173	80

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

A segunda etapa da pesquisa consistiu na realização de entrevistas individuais, semiestruturadas, com o objetivo de obter informações discursivas, não documentais, acerca dos CME, procedimento utilizado como “um processo de interação social, no qual o entrevistador tem por objetivo a obtenção de informações por parte do entrevistado” (COLOGNESE; MELO, 1998, p. 143). A opção pela entrevista semiestruturada “face a face” considerou que esse tipo de entrevista permite aos entrevistados responderem “mais nos seus próprios termos do que as entrevistas padronizadas, mas ainda fornecem uma estrutura maior de comparabilidade do que nas entrevistas focalizadas” (MAY, 2004, p. 148).

As entrevistas tiveram duração aproximada de uma hora e meia, seguiram roteiro previamente elaborado, conforme Apêndices C, D, E, F e G, foram realizadas no próprio espaço do CME, gravadas e transcritas posteriormente, com o consentimento dos entrevistados. Foram entrevistados: o Presidente do CME, o Secretário Municipal de

Educação (caso a presidência do CME não fosse exercida pelo secretário)²⁹, dois conselheiros e dois secretários executivos ou técnicos (quando a instituição contava com o apoio desse profissional)³⁰, conforme Tabela 2.

Tabela 2 - Número de entrevistas realizadas nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	PRESIDENTE	SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	ASSESSORES TÉCNICOS	CONSELHEIROS	TOTAL
BELO HORIZONTE	1	1	2	2	6
CONTAGEM	1	-	2	2	5
DIVINÓPOLIS	1	1	1	2	5
JUATUBA	1	-	1	2	4
JUIZ DE FORA	1	1	1	2	5
RIBEIRÃO DAS NEVES	1	1	1	2	5
SABARÁ	1	-	-	2	3
SANTA LUZIA	1	-	1	2	4
SETE LAGOAS	1	1	1	2	5
TOTAL	9	5	10	18	42

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O segmento dos conselheiros entrevistados está discriminado na Tabela 3, na qual se observa maior representação nas entrevistas dos conselheiros do segmento dos trabalhadores em educação. Nesse segmento, estão incluídos os diretores das instituições escolares, representantes de sindicatos, professores e demais funcionários municipais. A incidência maior desse segmento indica, entre outros aspectos, sua disponibilidade para a entrevista, elucidando os recursos de que dispõe para a participação na pesquisa e dedicação ao CME. Como os representantes dos trabalhadores em educação utilizam o tempo de trabalho para dedicar-se à atuação nos CME, nota-se maior facilidade de participação. Um único representante de pais de alunos foi entrevistado. Os riscos de viés para a pesquisa resultantes

²⁹ Não foi possível realizar entrevista com o Secretário Municipal de Educação de Contagem. A pesquisa coincidiu com a mudança de mandato; sendo assim, foram feitos contatos e agendamentos com dois Secretários. O primeiro foi afastado por motivo de doença e, ao retornar, o acúmulo de trabalho na finalização da gestão impediu a realização da entrevista. O Secretário que assumiu a gestão em 2017 iniciou com trabalho em meio período (somente na parte da manhã) e, com a justificativa de organização da educação municipal, postergou a agenda, que foi remarcada quatro vezes. Por fim, não havia tempo hábil para a entrevista, considerando o cronograma desta pesquisa para transcrição e análise dos dados.

³⁰ A maioria dos CME conta com apenas um apoio técnico que, muitas vezes, é funcionário da Secretaria Municipal de Educação. No caso de Belo Horizonte, para melhor compreender a dinâmica institucional local, foi entrevistada também a Gerente da Gerência de Colegiados da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada de Belo Horizonte e, no caso de Contagem, a ex-conselheira e ex-membro da Assessoria Técnica do CME.

dessa composição dos entrevistados foram, sempre que possível, compensados por meio das evidências documentais e aportes do escopo teórico adotado.

Tabela 3 - Número de conselheiros entrevistados por segmento representado nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	PODER EXECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	USUÁRIOS	TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO	TOTAL
BELO HORIZONTE	1	1	-	-	2
CONTAGEM	-	-	-	2	2
DIVINÓPOLIS	-	-	1	1	2
JUATUBA	-	-	-	2	2
JUIZ DE FORA	-	1	-	1	2
RIBEIRÃO DAS NEVES	-	-	-	2	2
SABARÁ	2	-	-	-	2
SANTA LUZIA	-	-	-	2	2
SETE LAGOAS	1	-	-	1	2
TOTAL	4	2	1	11	18

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos conselhos municipais de educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

A observação *in loco*, terceira etapa da pesquisa, finalizada em maio de 2016, consistiu em valioso instrumento de coleta de dados. Foi realizada informalmente nos nove CME, com o intuito de observar os processos e o funcionamento de cada um dos órgãos (MINAYO, 2012, p. 623). As observações nas sessões plenárias, realizadas nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Ribeirão das Neves, Santa Luzia e Sete Lagoas, foram gravadas, com o consentimento dos presentes, e depois transcritas. As observações nas sessões plenárias dos CME de Juiz de Fora, Sabará e Juatuba foram inviabilizadas por diferentes situações adversas. O CME de Juiz de Fora foi integrado à pesquisa em meio a um conturbado período de mudança da Secretária Municipal de Educação; por isso, o órgão solicitou que o agendamento fosse feito no início de 2016. No início do ano, o Presidente ficou afastado por motivo de doença e as reuniões foram adiadas, tornando inviável o cumprimento da observação, em virtude dos prazos definidos para a finalização da pesquisa. O CME de Sabará não realizou nem mesmo uma reunião em 2015, justificando esse fato pelo envolvimento da Secretaria Municipal de Educação com a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME). A Secretária Executiva do órgão informou que havia previsão de reunião para o final de 2015, para a aprovação do calendário escolar de 2016; contudo, tal reunião não

foi confirmada. Em maio de 2016, o Presidente, também Secretário Municipal de Educação, confirmou, por telefone, que não houve reunião no período definido para a pesquisa. O calendário das reuniões do CME de Juatuba coincidiu com agendas de observação e realização de entrevistas em outros CME, acordadas anteriormente. Por essa razão, a agenda da pesquisa também foi postergada para fevereiro de 2016, mas não aconteceu por alteração do calendário do CME de Juatuba.

1.4 A análise dos dados

A técnica utilizada para a análise dos dados coletados foi a combinação da análise de conteúdo (BARDIN, 2006) com a análise descritiva de informações quantitativas (CRESWELL, 2007) de um *corpus* formado por quatro conjuntos de dados: documentais, informações coletadas por meio dos questionários, informações coletadas por meio de entrevistas e, por fim, informações coletadas por meio de observação.

Sobre o *corpus* documental, compreende-se, com Bardin (2006, p. 46), que “a análise documental é [...] uma fase preliminar da constituição de um serviço de documentação ou de um banco de dados”. Para a autora, a análise documental “permite passar de um documento primário (em bruto), para um documento secundário (representação do primeiro)”. Com esse entendimento, após a indexação, procedeu-se a “leitura interpretativa ou [a] crítica literária, uma importante finalidade da análise de conteúdo é produzir inferências sobre qualquer um dos elementos básicos do processo de comunicativo” (FRANCO, 2005, p. 25).

A análise dos textos legais possibilitou tomar os CME como “uma materialidade que contém decisões políticas prévias e que, por seu conteúdo, possibilita rearticulações do sistema político-administrativo, da estrutura institucional da educação e dos processos políticos a ela relacionados” (WERLE, 2008, p. 212). Foi a análise documental que possibilitou investigar a história, o desenho institucional e o funcionamento sociopolítico dos CME, uma vez que os documentos constituíram fonte primorosa de elucidação das dificuldades, embates e propostas, trazendo à vista a atuação dos CME na política educacional dos municípios.

Entretanto, convém salientar, com base em Werle (2008), os constrangimentos impostos pelos textos legais, os quais não confirmam a atuação dos CME ao longo dos anos. A autora destaca que os CME adquirem experiência e *expertise* e que, certamente, haverá

“rearticulações, redirecionamentos, disputas capazes, inclusive de serem fortalecidas e se reinscreverem no texto legal” (p. 212). Para Werle (2013, p. 212),

[...] tem-se presente que o trabalho com os textos legais não contempla o direcionamento processual ou a investigação da dinâmica interna dos processos político-administrativos; também, não detalha a gênese e estratégias de constituição das leis, nem quem foram os atores que as conceberam como problemáticas importantes e aqueles que as formularam como discurso, quais instrumentos de ação e estratégias políticas, bem como quais as redes de relações que fomentaram sua constituição.

Considerados os constrangimentos postulados pela autora, os registros foram importantes instrumentos de análise, principalmente quando cruzados com dados provenientes de questionários, entrevistas semiestruturadas e observação das reuniões.

A proposta inicial de análise detalhada das atas ficou, em parte, inviabilizada pelo seu conteúdo e formato. Não foram observados, de antemão, elementos que pudessem aferir, por exemplo, o quantitativo de falas de determinado conselheiro ou do segmento; o número de sessões plenárias agendadas e não concretizadas por falta de quórum; o processo de votação das matérias, com a definição de número de votos, entre outros pontos.

Observou-se grande variedade de formatos dos registros; em alguns CME, a redação nem sempre ficava a cargo da Assessoria Técnica/Secretaria Executiva ou mesmo de um conselheiro determinado. Em alguns casos, a cada reunião, delegou-se o registro a um conselheiro, que imprimiu o seu estilo na redação. Muitas atas foram redigidas a mão, no momento da reunião, deixando, de certa forma, lacunas e sintetizando os atos de falas dos participantes, o que não permitiu verificar, por exemplo, a influência de determinados atores nos debates e decisões dos CME.

Cunha *et al.* (2011, p. 305) ressaltam que “um dos grandes problemas é a incerteza sobre a abrangência de seu conteúdo, que pode muitas vezes não documentar acontecimentos, discussões e ideias que surgem no momento das reuniões”. Nesse sentido, as autoras postulam as limitações “de uma pesquisa comparativa”. Cunha (2009, p. 357), por seu turno, adverte que

[...] as atas não necessariamente tratam da fala em si, como ela foi pronunciada, mas como ela foi percebida e registrada, o que pode alterar o sentido da fala original, uma vez que aquele que registra a fala pode fazê-lo a partir de sua própria interpretação, o que pode conter distorções, seja por erros de registro não intencionais, seja por omissão deliberada de quem as elaborou.

Entretanto, Cunha *et al.* (2011, p. 305) reconhecem que “as atas são documentos oficiais que registram o processo de deliberação, sendo devidamente aprovadas pelos seus

participantes, o que indica que eles concordam com o registro e a forma pela qual foi realizado”.

Por meio da análise quantitativa e de técnica baseada na análise temática (BARDIN, 2006, p. 306), observou-se grande variedade de temáticas pautadas nas reuniões dos CME, sendo a maioria delas tomada como informes, não apresentando, portanto, desdobramentos em debates e decisões em reuniões subsequentes. Além disso, muitas temáticas pautadas e discutidas não retornaram às reuniões subsequentes para deliberação, indicando a descontinuidade do debate. O Apêndice T traz o quantitativo das atas analisadas, por CME e ano.

Outras fontes exaustivamente analisadas foram as leis de criação dos SME e dos CME, bem como os regimentos internos dos CME. Isso permitiu analisar o desenho institucional, as regras de composição e do processo decisório, bem como a identificação das “variáveis que impactam no desempenho democrático e inclusivo”, elementos que podem “vir a ser controlados pelo desenho, impactando, assim, a prática participativa e deliberativa no interior dessas instituições” (CUNHA *et al.*, 2011, p. 307).

Werle e Metzler (2014, p. 243) ressaltam o *corpus* empírico constituído por leis de criação dos SME, tomados como

[...] elementos do mundo constitucional e instrumento de políticas públicas. Elas expressam processos estruturadores em consonância com intenções, valores, possibilidades e interesses articulados em cada município. Ou seja, são dinâmicas, temporal e socialmente estruturadas, definem instituições, processos, normatizam áreas de ação, propõem parâmetros de ação e sofrem reestruturações e recontextualizações conforme o jogo de forças presentes nos contextos, constituindo-se, portanto, em evidência de autonomização da educação pública. Elas são uma manifestação da autonomia e da responsabilização dos agentes locais pela educação pública, embora sejam formuladas nas condições e nos limites locais, conforme a organização política, a competência técnica, a visão de educação dos atores ali presentes.

Também foram analisados os PME em cruzamento com as matérias discutidas e/ou deliberadas nos CME e dos PME, dispostas nas atas de 2014 e 2015 dos CME, o que permitiu aferir a influência desses órgãos na elaboração dos planos decenais. Nessa análise, partiu-se da compreensão de que os municípios que criaram SME e elaboraram seus planos “acenam na direção de uma autonomização local” (WERLE; METZLER, 2014, p. 233).

A interpretação dos dados das entrevistas considerou como objeto de análise os pressupostos de que “os modos pelos quais as pessoas percebem os eventos e as relações e as razões que oferecem para assim fazê-lo [...] são mediadas não apenas pelo entrevistado, mas também pelo entrevistador” (MAY, 2004, p. 172). A compreensão do sentido dos relatos das

entrevistas, em determinado ponto, não ficou mais “colado às falas” (MINAYO, 2012, p. 624). Para Minayo (2012), esse aprisionamento “é uma das maiores fraquezas de quem faz análise qualitativa, pois significa que o investigador não foi capaz de ultrapassar o nível descritivo do seu material empírico” (p. 624).

A observação *in loco* permitiu construir “um relato composto por depoimentos pessoais e visões subjetivas dos interlocutores, em que as falas de uns se acrescentam às dos outros e se compõem com ou se contrapõem às observações” (MINAYO, 2012, p. 623).

Após a organização do *corpus* documental por meio de bases de dados codificadas em planilha Excell³¹, procedeu-se à análise das seguintes categorias relativas aos CME: a) contexto de criação; b) longevidade; c) organização interna; d) infraestrutura de funcionamento; e) dinâmica deliberativa e decisória; f) representação; g) atores; h) agenda; i) relação com a Secretaria Municipal de Educação; j) matérias. A essa categorização sucedeu-se a comparabilidade entre os dados dos nove CME pesquisados de modo a permitir a justaposição dos dados e, conforme Manzon (2015), estabelecer uma tipologia que permita compreender o papel dos CME na formulação das políticas públicas de educação no âmbito dos seus respectivos sistemas, conforme concluirá este estudo.

³¹ Foram organizadas quatro bases de dados intituladas: “documentos”, “questionários”, “entrevistas” e “observações”.

CAPÍTULO 2: O DEBATE TEÓRICO EM TORNO DO PAPEL DOS CME NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DOS SME

2.1 Apresentação

Este capítulo examina o debate teórico acerca do papel legislador dos CME no âmbito dos seus respectivos SME. Para tanto, está dividido em quatro seções. A primeira retoma, de forma breve, a moldura constitucional (BRASIL, 1988) e legal (BRASIL, 1996b) para demonstrar como se deu a inserção dos CME no quadro dos conselhos gestores de políticas públicas, com novos formatos e funções.

Na sequência, a segunda destaca a função normativa, responsável por permitir aos CME o exercício do papel normativo. A ausência de normas nacionais acerca das funções dos CME instiga interpretação dos marcos legais, como o Parecer CNE/CEB n. 5/97³² (BRASIL, 1997b), com o intuito de demonstrar que a existência de SME é prerrogativa para o desempenho da mencionada função. Com esse propósito, a seção discorre sobre o entendimento do termo sistema de ensino e problematiza as implicações da instituição de sistemas de ensino próprios.

Por seu turno, a terceira seção, "CME: arenas extraparlamentares em contextos decisórios contínuos", busca a asserção relacional de democracia de Przeworski (1994) para problematizar a capacidade institucional dos CME – arenas extraparlamentares, permanentes, em contextos contínuos – de jogar em outras arenas, impactando o funcionamento dos poderes Executivo e Legislativo nas deliberações sobre a educação municipal.

Por fim, a quarta e última seção retoma as seções anteriores para apresentar as conclusões preliminares acerca do capítulo.

2.2 CME: a instituição de uma arena extraparlamentar no contexto da CF de 1988 e da Lei n. 9.3946

A CF de 1988 (BRASIL, 1988) elevou os municípios brasileiros à condição de entes federados, colocando-os no mesmo patamar que a União, o Distrito Federal e os Estados,

³² Parecer de relatoria do conselheiro Ulysses de Oliveira Panisset, que dispõe sobre proposta de regulamentação da Lei n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b).

alterando a relação entre Estado e sociedade³³ (AVRITZER, 2012; GOHN, 2001; 2011; 2013; DAGNINO, 2002; SOUZA; DUARTE; OLIVEIRA, 2013), bem como impulsionou mudanças “estruturais significativas para o sistema político e para o modo de se fazer política no país” (PETINELLI, 2014, p. 100). Ao transferir poderes e atribuições até então centralizados na União, a Carta Magna (BRASIL, 1988) assegurou capacidades legais e financeiras aos municípios para gerir suas questões locais (ABREU, 1998).³⁴ O município passou a constituir “um campo potencializador de experiências democráticas, pela proximidade do governo local com os cidadãos” (SARMENTO, 2005a, p. 1373), pois

[...] é no Município que se apresentam as condições propícias à participação popular, não só pela existência de uma homogeneidade na composição de cada comunidade local como pela maior possibilidade de identificação dos interesses comuns e dos meios a serem utilizados para a sua realização (MOURÃO, 2001, p. 78).

A descentralização³⁵ política e administrativa (ABREU, 1998, p. 56), disposta na CF de 1988 (BRASIL, 1988), “entendida como ações políticas promotoras de transferência da autoridade para instâncias governamentais, setores sociais, parcelas da população ou espaços territoriais antes excluídos dos processos decisórios” (SOUZA; DUARTE; OLIVEIRA, 2013, p. 23), concorreu para estimular a criação de novos arranjos no campo das políticas públicas, por meio do enquadramento legal dos municípios como entes federativos, com atribuições voltadas para o interesse local. Desse modo, a Carta Magna (BRASIL, 1988) optou, de acordo com o Parecer CNE/CEB n. 30/2000³⁶, “por um regime normativo e político, plural e

³³ Para Ghanem (2010, p. 196), o “caráter democrático do sistema político advém do empenho deste em manter equilibrada a tensão entre Estado e sociedade civil de modo a evitar que um polo prevaleça sobre o outro”.

³⁴ Werle (2013, p. 210) lembra o “redesenho que atribui à instância local importante espaço de autonomia político-administrativa em diferentes áreas sociais [o que] repercutiu na multiplicação do número de municípios no país [...] Entre 1996 e 2000, foram criados 25% dos municípios hoje existentes, redefinindo-se, a partir daí, o pacto federativo entre os diferentes níveis de poder”.

³⁵ Para Souza (2002), a descentralização entrou para a agenda da democratização como resposta: i) ao período anterior, excessivamente centralizado; ii) à associação entre redemocratização e descentralização, que sempre esteve presente no debate brasileiro; iii) à promessa da eficiência dos governos às necessidades locais. Apesar das expectativas positivas em relação à democratização da sociedade, vale lembrar os argumentos de Arretche (1996, p. 18), especialmente três deles. O primeiro diz respeito ao consenso da “descentralização como indutora de maior democratização e eficiência das políticas públicas”. A esse respeito, a autora argumenta que “o caráter democrático do processo decisório depende menos do âmbito no qual se tomam decisões e mais da natureza das instituições delas encarregadas”. Em segundo lugar, a autora postula que o “exame do caso brasileiro aponta na direção oposta” ao consenso de que a “descentralização implicaria um esvaziamento das funções do governo central”. E, em terceiro lugar, destaca que “não há uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo”, tal como se supõe. A redução do clientelismo, para a autora, supõe “a construção de instituições que garantam a capacidade de *enforcement* do governo e a capacidade de controle dos cidadãos sobre as ações deste último”. Segundo Abicalil e Cardoso Neto (2010), a descentralização provocou mais desigualdade, promovendo a concentração de poder e de recursos, o que está na contramão de um processo efetivo de democratização.

³⁶ Parecer que responde consulta à União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) acerca do “entendimento sobre o município enquanto sistema”. Cury, relator do aludido Parecer, ressalta a importância da consulta “provinda de um órgão que pretende articular horizontalmente os Conselhos Municipais de Educação

descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões” (BRASIL, 2000, p. 25).

Nesse contexto, o caso brasileiro ou o modelo brasileiro teve destaque no cenário mundial pela densidade de instâncias participativas de diversas áreas que emergiram na pauta política (LAVALLE; BARONE, 2015; PETINELLI, 2014), impulsionadas tanto “pelos governos democráticos³⁷ que se seguiram” (PETINELLI, 2014, p. 15), quanto pelo discurso de superação do modelo intervencionista do Estado. A proliferação de canais institucionais de participação,³⁸ segundo Lavalle e Barone (2015, p. 52), pode ser explicada da seguinte forma:

A emergência de uma sociedade engajada na democratização teria cedido espaço a uma trajetória de institucionalização graças à capacidade de mobilização da primeira durante a Constituinte; as demandas da sociedade civil inscritas na Carta Magna - notadamente a democratização do Estado pela via da participação -, por sua vez, teriam ganhado impulso pela progressiva expansão do Partido dos Trabalhadores (PT), cuja chegada à Presidência da República definiria o contexto propício em que a arquitetura das instituições participativas e a ampliação do papel da sociedade civil adquiriram suas feições atuais.

Foi, então, com a nova configuração jurídica prevista pela CF de 1998 (BRASIL, 1988) que se verificou a multiplicação de conselhos gestores de políticas públicas de diversas áreas, pautados na “participação cidadã” (GOHN, 2013), ancorados “na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e numa nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado” (p. 240). A “participação cidadã”, segundo Gohn (2013), também pode ser “concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública” (p. 240).

Estudo de Lavalle e Barone (2015) toma os conselhos gestores de políticas públicas, na sucessão da experiência do Orçamento Participativo (OP),³⁹ “como uma segunda geração

num momento em que, sob novos estatutos jurídicos, os Municípios passam a exercer a plenitude de sua titularidade no campo dos sistemas de ensino” (BRASIL, 2000, p. 25, grifos do autor).

³⁷ Reis (2014, p. 113) embasa o “diagnóstico da experiência do PT na história política recente no Brasil”, considerando que, “embora tivesse partido de uma contestação da ‘democracia representativa’, o PT terminou por patrocinar o mais vasto experimento de multiplicação de formas e instâncias de representação em curso no Brasil contemporâneo, frequentemente sob a rubrica de um ideal ‘participativo’”.

³⁸ Avritzer (1997) discorre sobre o desenho institucional de um novo associativismo na América Latina, fenômeno que inclui “número expressivo de associações civis [...] ruptura com um padrão homogeneizante de ação coletiva [...] mudança na auto-concepção pelos atores das suas próprias ações” (p. 152). Para Petinelli (2014, p. 25), esses processos têm envolvido “espaços formais de interlocução e negociação entre atores políticos e grupos de interesse, até instâncias formais de participação, como os conselhos gestores de políticas no âmbito do Poder Executivo e as audiências públicas no âmbito do Legislativo, e arenas temporárias e eventuais de discussão e tomada de decisão, tal qual as conferências de políticas públicas, consideradas aqui como arenas participativas que agregam atores estatais e societários em diferentes esferas da federação, com o objetivo de discutir e tomar decisões em relação a diferentes políticas públicas” (p. 25).

³⁹ Para Avritzer (2007), o Orçamento Participativo é a forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa. É a experiência de participação local mais discutida no Brasil.

de canais de participação crescentemente institucionalizados” (LAVALLE; BARONE, 2015, p. 56). Gohn (2011, p. 125), por seu turno, destaca dois movimentos de institucionalização: i) o primeiro, na década de 1990, com a criação do OP e dos conselhos gestores de políticas públicas; ii) o segundo, por volta dos anos 2000, com inúmeras inovações em rede que ultrapassam as fronteiras do Estado-nação (participação eletrônica, generalização das conferências etc.) e com o redesenho do formato de várias políticas sociais, “práticas que constituem um novo tecido social denso e diversificado que tenciona as formas de fazer política e cria novas possibilidades para o futuro, em termos de alternativas democráticas” (GOHN, 2011, p. 127).

Para Perez (2010a, p. 67), os conselhos gestores de políticas públicas, também reconhecidos como “conselhos deliberativos, de direitos, setoriais, espaços de discussão, ou espaços de gestão”, assumiram como “principal característica deliberar sobre políticas públicas”.⁴⁰ De modo geral, a denominação de conselhos gestores de políticas públicas remete

[...] tanto àqueles inseridos em sistemas de políticas, munidos de fundos, organizados em três níveis conforme o arranjo federativo, quanto àqueles com vinculação menos estruturada às suas respectivas áreas de políticas, com acesso mais irregular a recursos e presença desigual ao longo da estrutura federativa, ou inclusive àqueles criados discricionariamente por alguns municípios ou estados para respaldar as prioridades políticas dos Poderes Executivos locais (LAVALLE; BARONE, 2015, p. 56).

Constituídos em âmbito nacional, estadual, municipal e constrangidos pelo arcabouço legal institucional (PETINELLI, 2014, p. 101), nas mais diversas áreas, os conselhos gestores de políticas públicas podem ser tomados como instâncias participativas híbridas (AVRITZER, 2006, p. 38; AVRITZER; PEREIRA, 2005; AZEVEDO; ANASTASIA, 2002; LAVALLE; BARONE, 2015), permanentes, de representação extraparlamentar (LAVALLE; BARONE, 2015), vinculadas a órgãos do Poder Executivo, situados na interseção entre o Estado e a sociedade, cuja atuação pauta-se por dinâmicas políticas particulares, com a emergência de

Identificado com o governo do Partido dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre (1989-2002), o OP ultrapassou em muito essa dimensão, tornando-se uma forma de participação local em 103 municípios do Brasil (p. 2). Wampler (2008), por sua vez, explica que “o programa se difundiu a partir da experiência inaugural da cidade de Porto Alegre, alcançando mais de 250 municípios em todo o país. A adoção de programas de OP no Brasil foi inicialmente movida pelo sucesso eleitoral e pela disciplina interna do Partido dos Trabalhadores (PT), que resultou no fato de que todos os grandes municípios administrados pelo PT acabassem adotando o programa. O OP foi promovido pelo PT e por organizações da sociedade civil diretamente ligadas ao partido – CUT (Central Única dos Trabalhadores) e o Instituto Cajamar – ou por ONGs próximas a ele – Instituto Pólis e FASE. Uma segunda onda de adoção (de 1997 a 2004) foi dominada por prefeituras de outros partidos, que buscavam obter benefícios gestionários e eleitorais a partir de sua associação a um programa conhecido por sua ênfase na justiça social, na transparência e na participação direta” (p. 91).

⁴⁰ Perez (2010a) faz distinção entre Conselhos Gestores de Políticas Públicas (instâncias deliberativas) e outras instâncias participativas, também denominadas conselhos, como os Conselhos de Programas (caso dos Conselhos Tutelares). A autora destaca, ainda, os Conselhos de Notáveis, os Conselhos Temáticos, os Orçamentos Participativos e os Fóruns Temáticos.

novos atores políticos e participação de “setores tradicionalmente excluídos” (TATAGIBA, 2002, p. 71).

No tocante à educação, cumpre lembrar que a Carta Magna (BRASIL, 1988), responsável por instituir a autonomia municipal,⁴¹ insere o princípio da gestão democrática⁴². O artigo 205 da CF de 1988 (BRASIL, 1988) define que 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”. Por sua vez, o artigo 206 insere no seu inciso VI a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

A LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), por seu turno, retoma os dispositivos constitucionais no inciso VIII do seu artigo 3º, que estabelece “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Mais adiante, a referida Lei determina aos sistemas de ensino, no artigo 14, definição de “normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades”, de forma a contemplar 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”. Cury (2002, p. 169) interpreta que os dispositivos constitucionais e legais abrem possibilidades de autonomia dos entes federados de encaminhamento da gestão democrática, consideradas as prerrogativas dos artigos 12, 13 e 15 que “implicam um trabalho de equipe de toda a comunidade escolar”.

A Lei n. 10.127, de 9 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2001), define vinte e cinco metas de gestão democrática, englobando três momentos aludidos por Cury (2002): i) “gestão dos recursos, sua eficiência, transparência e modernização dos meios”; ii) “gestão financeira e pacto federativo” (p. 169) e iii) gestão democrática com implantação, nos sistemas de ensino, de Conselhos de Educação “que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais” (BRASIL, 2001) e em cada unidade escolar de conselhos escolares com a participação da “comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da

⁴¹ Werle (2013, p. 209) lembra que “até recentemente, o espaço municipal estava marcado de negatividade; a ele estavam associados o coronelismo, clientelismo, populismo, modelos tradicionais, pouca flexibilidade. A partir dos anos de 1980, entretanto, passa a ter imagem de maior positividade, como ressonância da Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), e de novas lógicas presentes no discurso dos atores políticos”.

⁴² O artigo 37 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), emendado em 1998 (BRASIL, 1998), determina que a “administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Para Cury (2002), esses princípios “colocam a transparência, o diálogo, a justiça e a competência como transversais à cidadania democrática e republicana” (p. 168) quando são efetivados.

competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares” (BRASIL, 2001).

Para Cury (2002), a gestão democrática é “uma gestão de autoridade compartilhada” (p. 173), “um princípio do Estado nas políticas educacionais que espelha o próprio Estado Democrático de Direito e nele se espelha postulando a presença dos cidadãos no processo e no produto de políticas dos governos” (p. 172). Ainda para o mesmo autor, a gestão democrática implica desafios de democratização da educação pela “desconstrução de desigualdades, de discriminações, de posturas autoritárias, seja como construção de um espaço de criação de igualdade de oportunidades e de tratamento igualitário de cidadãos entre si” (p. 173).

Para responder ao princípio da gestão democrática posto pela CF de 1988 (BRASIL, 1988) e pelos dispositivos legais (BRASIL, 1996b; 2001), verifica-se a disseminação de canais de participação, tais como os CME, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACCS), os Conselhos Escolares, os Conselhos de Classe e de Série, os Grêmios Estudantis, entre outros.

No que diz respeito à organização da educação nacional, o artigo 211, alterado pela Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996⁴³ (BRASIL, 1996a), define: i) organização de Sistemas Municipais de Ensino (SME), no mesmo nível que os Sistemas federal e estadual; ii) atuação por meio de regime de colaboração⁴⁴ com os sistemas estadual e federal; iii) níveis de atuação prioritária de cada ente federado e competência privativa à União de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1988); iv)

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção

⁴³ A Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a), modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

⁴⁴ “O art. 211, § 1º da CF de 1988 (BRASIL, 1988), esclarece o regime de colaboração, no que toca à União, por meio de um papel redistributivo, supletivo e equalizador com assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O § 2º se volta para os Municípios que atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. O § 3º esclarece que os Estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente também no ensino fundamental e no ensino médio. Assim, se uns e outros atuam prioritária e concorrentemente no ensino fundamental, eles podem se articular sob formas escolhidas que representem a consecução dos objetivos maiores” (BRASIL, 2000, p. 25). No regime de colaboração, as “relações Interfederativas não se darão mais por processos hierárquicos e sim por meio do respeito aos campos próprios das competências assinaladas, mediadas e articuladas pelo princípio da colaboração recíproca e dialogal” (BRASIL, 2000, p. 25). Para Souza, Castro e Rothes (2013, p. 11), a “concepção de colaboração passou a prever ações conjuntas entre aqueles entes federados, abarcando, por exemplo: a divisão de responsabilidades pela oferta do ensino fundamental; o planejamento educacional (planos de educação e censo escolares), de modo a buscar o compromisso comum com a qualidade de ensino; a superação de decisões impostas ou a simples transferência de encargos, sem que houvesse o repasse devido dos meios e recursos necessários; e, ainda, a garantia de participação da sociedade, por meio dos conselhos”.

e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil (BRASIL, 1996a).

A Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995), altera os dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961),⁴⁵ estabelecendo, na estrutura educacional, o Conselho Nacional de Educação (CNE)⁴⁶, órgão com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação. Mais tarde, a LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b) dispôs, no inciso III do seu artigo 11, sobre a competência do município para “baixar normas complementares para o seu sistema” (BRASIL, 1996a), regulamentando a “titularidade constitucional dos sistemas municipais de ensino” (BRASIL, 2000). Cumpre lembrar que, até a CF de 1988 (BRASIL, 1988), “havia o dispositivo que instituía os Estados, o Distrito Federal e a União como sistemas de ensino. Os Municípios não eram titulares de sistemas de ensino e só poderiam sê-lo por meio de uma delegação autorizativa por parte dos Estados” (BRASIL, 2000, p. 25).

Respeitado seu caráter de complementariedade à legislação federal, a referida LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b) faz menção à existência de órgãos normativos do SME, mas não determina a existência de CME como órgãos normativos do sistema em âmbito municipal. Posteriormente, a definição foi aventada pela Lei n. 9.424/96⁴⁷ (BRASIL, 1996c) e pelo Parecer CNE/CEB n. 5/97 (BRASIL, 1997b), os quais tomam os CME⁴⁸ como órgãos normativos do SME, por excelência.

⁴⁵ Vale lembrar que “a reformulação da Lei n. 4.024/1961, na década seguinte, por meio da Lei n. 5.692/1971, manteve o CEE como órgão normativo, atribuindo-lhe funções específicas atreladas ao então ensino de primeiro e segundo graus, dentre as quais a de delegar funções para Conselhos no âmbito dos municípios que viessem, mediante autorização do CEE, a instituí-los (BRASIL, 1971, art. 71)” (OLIVEIRA; SOUZA; CÂMARA, 2016, s/p).

⁴⁶ A Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995 (BRASIL, 1995), extingue o Conselho Federal de Educação e institui o Conselho Nacional de Educação (CNE).

⁴⁷ A Lei regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O § 3º do artigo 4º dispõe sobre a integração de representantes do Conselho Municipal de Educação nos conselhos municipais de acompanhamento do referido fundo. A Lei n. 9.424/96 (BRASIL, 1996c) foi revogada pela Lei n. 11.494, de 2007 (BRASIL, 2007), que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. De acordo com o Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (BRASIL, 2000), “o advento da Lei nº 9.424/96 [...] instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério a partir da Emenda Constitucional 14/96. Esta Lei não só esclarece competências como também disciplina a destinação dos recursos constitucionalmente vinculados. Trata-se de um fundo contábil cujos objetivos supõem formas articuladas de gestão do ensino fundamental entre todas as esferas federativas” (BRASIL, 2000, p. 25).

⁴⁸ É cabível, então, asseverar que outros dois dispositivos legais impulsionaram a criação de CME: i) a Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996c), regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), que determinou a criação de Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de

A omissão legal quanto à identidade e às normas dos CME não impediu, contudo, que eles passassem a figurar como espaços públicos potenciais de participação da sociedade civil, por meio de relações engendradas no próprio município (DUARTE; OLIVEIRA, 2013), que tinha competência para integrar e gerir os seus SME e suas próprias políticas educacionais, especialmente no que tange à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental (SOUZA, CASTRO, ROTHES, 2013, p. 10). Desse modo, a LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b) “não apenas ratificou a organização sistêmica já praticada em larga medida em algumas regiões do país,⁴⁹ como normatizou a condição de sistemas 'autônomos' atribuída aos Municípios por aquela CF” (SOUZA; CASTRO; ROTHES, 2013, p. 10).

As funções dos CME também não foram reguladas nacionalmente. As leis de criação e regimentos dos CME, segundo Bordignon (2009), nem sempre estabelecem distinção entre a “natureza da competência” do seu “objeto”, não explicitando, muitas vezes, com clareza a autonomia do órgão no que diz respeito às suas competências. Sobre esse ponto, o autor esclarece que a subordinação das decisões dos CME à homologação das Secretarias Municipais de Educação leva a maioria dos CME a exercer as atribuições em caráter consultivo” (BORDIGNON, 2009, p. 75).

Segundo Bordignon, a “natureza da função” define o caráter da competência, ou seja, “o poder conferido ao conselho” (BORDIGNON, 2009, p. 75). Nesses termos, o autor deixa claro que, tradicionalmente, o CME tem assumido funções de caráter consultivo e deliberativo, sendo convocado a exercer funções de caráter de mobilização e controle social, no contexto da gestão democrática (BORDIGNON, 2009, p. 75), após a CF de 1988 (BRASIL, 1988) e a LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b).

Valorização do Magistério (CACS - FUNDEF) e ii) Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007, que altera a Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, regulamentando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e determinando a criação e organização do Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-FUNDEB).

⁴⁹ Importante lembrar que a Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971), faz “a primeira referência legal à responsabilidade dos municípios” (ABREU, 1998), inserindo no parágrafo único do artigo 58, “a progressiva passagem para a responsabilidade municipal dos encargos e serviços da educação, especialmente do 1º grau” (BRASIL, 1971). Oliveira, Souza e Câmara (2016, s/p) lembram que foi “a partir da formulação dada pela Lei n. 5.692/1971, [que] os CEEs passam a distinguir-se nas suas funções do CFE e a identificar-se mais com as funções específicas atinentes aos graus de ensino sob sua responsabilidade normativa, bem como identificar-se também com as demandas da administração da educação no âmbito estadual e municipal”. Foi sob a égide da Lei n. 5.692/1971 (BRASIL, 1971), em pleno Regime Militar, que se imprimiu um caráter burocrático e tecnicista a boa parte dos CEE. Durante o Regime Militar (1964-1985), os “conselhos adquiriram feições ainda mais tecnicistas apesar de passarem a exercer basicamente apenas as atribuições opinativas” (TELES, 2001, p. 5). As funções normativas dos conselhos foram confirmadas pelo Poder Executivo, que os considerou órgãos de governo, destacando e reforçando suas funções de assessoramento e de colaboração. De acordo com Teixeira (2004, p. 698), além da conotação normativa, “os conselhos de educação registraram, nesse período, tanto em âmbito federal como nos estados, o crescimento, em sua composição, dos representantes da iniciativa privada da área de ensino, em detrimento da representação das entidades ligadas ao ensino público”.

O caráter consultivo, de acordo com Bordignon (2009), originalmente concebe os CME como “*órgãos de assessoramento superior*, chamados a *colaborar* na formulação das políticas educacionais”, colocando-os em posição de “assessoramento às ações do Governo” (p. 75, grifos do autor). No desempenho da função consultiva, os conselhos “propõem ações, opinam sobre temas relevantes, respondem a consultas, por meio de pareceres” (p. 75). Entretanto, o autor ressalta a importância da definição do caráter deliberativo, que

[...] atribui ao conselho poder de decisão final em matérias específicas definidas nos instrumentos normativos próprios. Nas matérias de competência do conselho, em caráter deliberativo, a instância de decisão sobre aquele tema será do conselho. O Executivo não poderá decidir, ou agir, de forma a ignorá-lo ou contradizê-lo. No exercício da função deliberativa, o conselho aprova, decide, estabelece normas e ações, por meio de resoluções e pareceres. Ao Executivo caberá implementar, executar, por meio da ação administrativa própria, a decisão do conselho. Convém enfatizar que, dentre as competências de caráter deliberativo, ressalta a *função normativa* (BORDIGNON, 2009, p. 75, grifos do autor).

As funções de mobilização e controle social são ressaltadas por Bordignon (2009) como desafios postos aos CME. O autor esclarece que a função mobilizadora “situa os conselhos como espaços aglutinadores dos esforços comuns do Governo e da sociedade para a melhoria da qualidade da educação”. A função de controle social, por sua vez, insere o CME “na vigilância da boa gestão pública e na defesa do direito de todos à educação de qualidade” (p. 76). É no exercício dessas funções que os CME poderão “promover conferências de educação e audiências públicas sobre temas educacionais relevante para o município” (p. 77).

Para Bordignon (2009, p. 77), o objeto das funções “diz respeito aos temas sobre os quais os conselhos são chamados a deliberar ou opinar”. As funções mais tradicionais são: i) normativa; ii) interpretativa; iii) credencialista; iv) recursal; v) ouvidora.

De acordo com esse mesmo autor, a função normativa - tomada como a mais relevante, em geral de caráter deliberativo - “atribui ao conselho a competência de regulamentar o funcionamento do Sistema de Ensino”, mas nem sempre está explicitada nos documentos no que diz respeito à natureza, deliberativa ou consultiva (BORDIGNON, 2009, p. 78).

A função interpretativa, tradicionalmente atribuída aos CME, remete à interpretação e às dúvidas sobre o cumprimento das normas postas ao SME. Já a função credencialista diz respeito à “competência de caráter deliberativo, de aprovar o credenciamento de instituições de ensino e a autorização de seus cursos”. Em consonância com o autor, “essa competência abrange a aprovação do regimento, do projeto político-pedagógico e das matrizes curriculares dos cursos” (BORDIGNON, 2009, p. 78). Nesses termos, o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, do Ministério da Educação (BRASIL,

2007), ressalta que a competência deliberativa assumida pelos CME “no âmbito da definição de normas para os sistemas de ensino, precipuamente voltadas para o credenciamento de instituições e autorização de cursos, normas a serem cumpridas pelos próprios conselhos. Desta forma a função normativa assume um caráter endógeno” (p. 43).

A função recursal institui o CME como “instância de resolução de conflitos entre pais e instituições de ensino (conselhos escolares) ou entre estes e o Governo. A competência recursal é especialmente relevante para criar mecanismos de negociação democrática de conflitos” (BORDIGNON, 2009, p. 78).

A função ouvidora atribui aos CME o “papel de defesa dos direitos educacionais dos cidadãos”. Cabe, portanto, aos órgãos, a “escuta pedagógica” dos cidadãos e instituições e, a partir dessa escuta, tomar posição, “seja como orientação ou afirmação de princípios” (BORDIGNON, 2009, p. 78).

Por último, Bordignon (2009, p. 79) salienta que os CME se conformaram, ao mesmo tempo, como “órgãos de assessoramento superior ao respectivo Executivo [e] órgãos de deliberação e controle dos respectivos Sistemas de ensino”. Assim sendo, os CME passaram a exercer funções estratégicas, atinentes às demandas do SME, das políticas e diretrizes gerais, e funções operacionais, relativas às “demandas de instituições de ensino e pessoas, que dizem respeito aos casos singulares [...] denominadas de *casuísticas* ou *cartoriais*” (grifos do autor).

Em que pese a ênfase dos documentos normativos, leis de criação do CME e do SME e dos regimentos internos dos CME, na dimensão estratégica, Bordignon (2009, p. 79) ressalta a tendência de os CME “atuarem predominantemente nas funções operacionais, ditas *cartoriais*, voltadas para as questões singulares de pessoas e instituições de ensino” (grifo do autor). Para o autor, o “descompasso entre o proclamado e o real” decorre de: i) pouca demanda “pelo Executivo, em caráter consultivo, para a elaboração de normas e definição de políticas e diretrizes para o sistema, em geral editadas e definidas nos gabinetes administrativos. É uma questão vinculada à cultura do exercício de poder”; ii) em decorrência da pouca demanda do Executivo, os CME assumem “postura mais reativa, agendados, via protocolo, pelas demandas das instituições educacionais”, ou seja, cartoriais.

O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, do Ministério da Educação (BRASIL, 2007), destaca os CME como “órgãos consultivos e deliberativos do Ministério e das secretarias de educação”. O texto ressalta que, “embora, entre suas funções importantes, constem as de elaborar normas e interpretar a legislação

educacional, sua atuação se esgota no âmbito da estrutura de gestão do executivo, ou seja, não são dotados de natureza legislativa ou judiciária”. (BRASIL, 2007, p. 43).

Posto isso, considera-se que, a partir dos dispositivos constitucionais da Carta Magna (BRASIL, 1988), que atribuíram aos municípios autonomia para gerir seus SME, os CME inseriram-se no quadro dos conselhos gestores de políticas públicas, impondo-se como arenas extraparlamentares, como órgãos de Estado e não de governo. De acordo com Oliveira (2011, p. 329):

[...] políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

Assim entendidos, os CME são, portanto, órgãos de deliberação coletiva, fóruns representativos da sociedade, com caráter plural de participação e controle social, “capazes de possibilitar prestações de contas do poder público à sociedade (*accountability*)” (SOUZA; CASTRO; ROTHES, 2013, p. 11). Vinculados à estrutura de gestão dos SME e submetidos às próprias regulamentações, os CME adquirem novos formatos e competências, além de maior abrangência de atuação, por meio da participação sociopolítica local.

Em síntese, essa breve retomada histórica procurou trazer à vista a criação dos CME, como arenas extraparlamentares, como conselhos gestores de políticas públicas, à luz da moldura legal, especialmente a CF de 1988 (BRASIL, 1988) e a LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b). Entretanto, o papel exercido pelos CME não se delinea pela descentralização político-administrativa disposta pelos marcos legais. Concorde-se com Souza, Duarte e Oliveira (2013) que a criação dos CME representou: i) “arranjos institucionais promotores da *accountability*”; ii) “entidades concorrentes na competência normativa” para a “tradição política autoritária” e iii) “espaços capazes de contribuir para a efetivação do princípio constitucional de gestão democrática” para “os setores envolvidos com as lutas sociais contra a ditadura militar” (SOUZA; DUARTE; OLIVEIRA, 2013, p. 24).

Em que pesem o avanço da democracia brasileira e o reconhecimento dos CME como “elos de ligação entre Estado e sociedade” (CURY, 2000, p. 450), Teixeira (2004) observa que, em grande parte da história do Brasil, a ideia de conselho esteve “fortemente ligada à sua concepção como órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração” (TEIXEIRA, 2004, p. 69) e a sua atuação tem acompanhado o processo de redemocratização da sociedade, refletindo “[...] as dimensões contraditórias de que se revestem nossas

experiências democráticas recentes” (TATAGIBA, 2005, p. 209). Moldados pelos governos que os instituíram, os CME assumiram-se, em regimes autoritários, mais como “órgãos de governo” e em governos mais descentralizados e democráticos adquiriram feições mais participativas e de diálogo, atuando como “órgãos de Estado” (TELES, 2001, p. 6).

Posto isso, compreende-se que o papel dos CME vem, ao longo dos anos, traduzindo “ideais e concepções mais amplas de educação e de sociedade que, em cada momento histórico, influenciam a dinâmica das políticas educacionais” (TEIXEIRA, 2004, p. 692). Com esse entendimento, a próxima seção centra a análise na função normativa, destacada por Cury (2006) como a mais importante, por permitir a atuação regulamentadora dos CME, adquirida por meio da instituição dos SME.

2.3 A competência normativa municipal em matérias de educação: SME e CME

Esta seção analisa a competência normativa dos CME no âmbito do SME. Convém, de antemão, lembrar que, em termos legislativos, dois momentos distintos são destacados pelo Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (BRASIL, 2000):⁵⁰ i) o primeiro, anterior à LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), no qual a CF de 1988 (BRASIL, 1988) dispõe sobre a “autonomia do município como sujeito jurídico-político de direito público interno, integrante da Federação”; ii) o segundo, instaurado após a promulgação da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), que dispõe sobre a organização da educação nacional, “reforça o regime de colaboração e deixa mais claras as competências bem como a necessidade dos Municípios se organizarem como sistemas autônomos” (BRASIL, 2000, p. 25).

A CF de 1988 (BRASIL, 1988) define repartição de competências entre os entes federados, estabelecendo, nos incisos I e II do seu artigo 30, as competências dos municípios de “legislar sobre assuntos de interesse local” e “de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”.⁵¹

⁵⁰ Parecer que responde consulta à União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) acerca do “entendimento sobre o município enquanto sistema”. Cury, relator do aludido Parecer, ressalta a importância da consulta “provinda de um órgão que pretende articular horizontalmente os Conselhos Municipais de Educação num momento em que, sob novos estatutos jurídicos, os Municípios passam a exercer a plenitude de sua titularidade no campo dos sistemas de ensino” (BRASIL, 2000, p. 25).

⁵¹ O argumento de Barcellos (2012) é que “se os estados podem legislar de modo concorrente ou suplementar sobre educação e ensino, [...] a mesma competência se estende aos municípios. Isso porque têm atribuições de provisão de serviços educacionais (Art. 30, VI e Art. 211, parágrafo 2º, da Constituição da República) e, além disso, tanto a Constituição Federal quanto a lei que fixa as diretrizes e bases da educação nacional (LDBEN, Lei nº 9.394/96) reconhecem o estatuto autônomo do município no setor educacional, ao preverem, ou facultarem, a constituição de sistemas municipais de ensino” (p. 71).

O Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (BRASIL, 2000) retoma esses mesmos incisos do texto constitucional (BRASIL, 1988), os quais dispõem, respectivamente, da competência legislativa privativa⁵² e da competência legislativa concorrente⁵³ atribuídas ao Município, para, ancorando-se em Almeida (1991, p. 79), esclarecer que a CF de 1988 (BRASIL, 1988), ao definir essas competências, junto com as competências comuns,⁵⁴ abre “espaço também para a participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central, mediante delegação” (BRASIL, 2000, p. 25). Desse modo, a CF de 1988 (BRASIL, 1988) “[...] retira dos municípios a precedente característica de subsistemas dos Estados. E, sob esta luz, inda mais com a reforma tributária ocorrida no interior da Constituição (art. 145, 153-159), os municípios ganharam novas atribuições”, passando a ser considerados “pessoa jurídico-política de direito público interno” e, como tal, integrante da Federação, com autonomia e autoorganização (BRASIL, 2000, p. 25).

No que tange à educação, o artigo 214 da Carta Magna, alterado em 2009 pela Emenda Constitucional n. 59, de 2009 (BRASIL, 2009a), determina lei que “estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal” (BRASIL, 1988). O Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (BRASIL, 2000), responsável por definir a organização dos sistemas de ensino pela União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios, em regime de colaboração, esclarece que “a complexidade e a importância da matéria educacional exigem [...] colaboração (art. 211), cooperação (§ único do art. 23)⁵⁵ e cooperação técnica e financeira da União e do Estado (inciso VI, art. 30)” (BRASIL, 2000, p. 25). O regime de colaboração pressupõe, segundo o texto normativo, “entendimento mútuo entre os entes federativos” e “abertura de arenas públicas de decisão”.

Por se tratar de matéria da educação, de natureza concorrential e de competência comum, o Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (BRASIL, 2000) esclarece sobre as atribuições de cada ente federativo: i) à União, o estabelecimento de normas gerais, “deixando-se aos outros entes a complementação ou suplementação, no que couber” (BRASIL, 2000, p. 25); ii) aos

⁵² Para Barcellos (2012), a competência privativa, “uma vez definida no ordenamento constitucional da União, não permite ato legislativo pelos níveis de governo não implicados; se a União não emite norma”. Na competência concorrente, “cabe aos estados-membros legislar” (p. 70).

⁵³ O Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (BRASIL, 2000, p. 25) esclarece que o termo *concorrente* é “tomado no sentido da simultaneidade de mais de um participante intervir na consecução de um fim e, no caso da educação escolar, no atingimento das finalidades maiores e comuns dela”.

⁵⁴ O documento normativo explica que o “artigo 23 lista as competências comuns cuja efetivação é tarefa de todos os entes federativos pois as finalidades nelas postas são de tal ordem que, sem o concurso de todos eles, elas não se realizariam”.

⁵⁵ A redação dada pela Emenda Constitucional n. 53 (BRASIL, 2006) ao parágrafo único do artigo 23 da CF de 1988 (BRASIL, 1988) determina que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com o inciso V do artigo 23 da CF de 1988 (BRASIL, 1988), “meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”⁵⁶, bem como obediência à aplicação dos percentuais vinculados, sob a possibilidade de “intervenção superior, de acordo com o art. 35 da Constituição, estando a União sujeita ao Tribunal de Contas da União, órgão do Poder Legislativo Federal” (BRASIL, 2000, p. 25).

Havendo impasse no que diz respeito à interpretação do parágrafo único do artigo 11 da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), tomado como “antinômico” ao artigo 211 da Carta Magna (BRASIL, 1988), “caberá ao poder Judiciário o devido esclarecimento, inclusive com recurso ao Supremo Tribunal Federal (STF) como colegiado interpretativo máximo apto para, juridicamente, desfazer dúvidas e esclarecer questões de modo definitivo” (BRASIL, 2000, p. 25).

O ordenamento jurídico-administrativo da organização da educação do Brasil remete à noção de sistema de ensino. Em que pese o uso frequente do termo em contextos variados, Bray e Jiang (2015) ressaltam a dificuldade de defini-lo. Saviani (2008, p. 122), por sua vez, observa “[...] que as dificuldades em relação a esse termo decorrem já do próprio texto constitucional”, pois os constituintes introduziram “tacitamente o significado de sistema [...] sem compreendê-lo de forma rigorosa e clara. Com isso, inadvertidamente, introduziram no texto, por analogia, o conceito de sistema municipal de ensino”.

Com o propósito de esclarecer a noção de sistema de ensino, Cury, relator do Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (BRASIL, 2000, p. 25), retoma as acepções de Bobbio (1995)⁵⁷ e Saviani (1999),⁵⁸ bem como a própria etimologia do termo *sistema*, “do grego *systema* que significa, entre outros, todo e corpo de elementos. A rigor, *systema* é uma composição de *syn* (em latim *cum*, em português com) + *ístemi* (estar ao lado de)” (BRASIL, 2000, p. 25). O relator articula essas definições com a de outros autores, como Saviani (1999, p. 120), para quem sistema “resulta da atividade sistematizada; e a ação sistematizada é aquela que busca intencionalmente realizar determinadas finalidades”. Segundo Saviani, a noção de sistema implica “ação planejada”, “ordenação articulada dos vários elementos necessários à consecução dos objetivos educacionais preconizados para a população à qual se destina”

⁵⁶ Redação dada pela Emenda Constitucional n. 85, de 2015 (BRASIL, 2015).

⁵⁷ De acordo com o Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (BRASIL, 2000), o termo "sistema", para Bobbio (1995), é um daqueles termos de muitos significados, que cada um usa conforme suas próprias conveniências (BRASIL, 2000, p. 25).

⁵⁸ Para Saviani (1999, p. 120), de acordo com Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (BRASIL, 2000), o termo "sistema", em relação à educação, é empregado com acepções diversas, o que lhe confere um caráter de certo modo equívoco.

(*Ibid.*, 1999, p. 120). Com essas asserções, o referido Parecer compreende sistema de ensino como um “conjunto de elementos articulados entre si e visando fins a serem atingidos pela educação” (BRASIL, 2000, p. 25), como

[...] o conjunto de campos de competências e atribuições voltadas para o desenvolvimento da educação escolar que se materializam em instituições, órgãos executivos e normativos, recursos e meios articulados pelo poder público competente, abertos ao regime de colaboração e respeitadas as normas gerais vigentes. Os municípios, pela Constituição de 1988, são sistemas de ensino (BRASIL, 2000, p. 25).

Ao considerar os dispositivos da CF de 1988⁵⁹ e da LDB n 9.394/96 (BRASIL, 1996b), o Parecer concebe sistema de ensino como

[...] **instituições escolares** responsáveis pela **oferta da educação escolar** dentro de níveis e etapas discriminadas, **com normas educacionais** que, isentas de antinomias, deem **organicidade e unidade** ao conjunto sob o influxo dos **princípios, finalidades, valores e deveres** da educação postos na Constituição e na LDB e sob o competente **órgão executivo** (BRASIL, 2000, p. 25, grifos do autor).

Bray e Jiang (2015), por seu turno, definem sistema “como um grupo de componentes, interagindo, inter-relacionados ou interdependentes, que formam um complexo inteiro” (p. 172). Retomam a definição de Allport (1995) para definir sistema como “[...] qualquer agregado de elementos dinâmicos, reconhecivelmente delimitados, os quais, de alguma maneira, são interconectados e interdependentes e que continuam a operar [...] de tal maneira que produzem algum efeito total característico” (p. 172). Dito de outra maneira, Allport define sistema como “atividade [...] que mantém uma espécie de integração e unidade”, sendo que “um dado sistema poderá ser reconhecido como distinto de outros, ainda que forem dinamicamente relacionados com eles” (ALLPORT, 1955, p. 469).

Em estudo sobre o assunto, Cury (2010, p. 164) destaca que “um sistema de educação supõe como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares e de estabelecimentos – fato; um ordenamento jurídico, com leis de educação – norma; uma finalidade comum – valor; uma base comum – direito”. Para o autor,

[...] esses quatro elementos devem coexistir como conjunto, como conjunto organizado, como conjunto organizado sob um ordenamento, como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor), como conjunto organizado sob um ordenamento com finalidade comum (valor) sob a figura de um direito. Essa coexistência, pois, supõe unidade e diversidade, essa coexistência supõe unidade e diversidade sem antinomias (ausência de incompatibilidades normativa) (p. 164).

⁵⁹ Souza e Vasconcelos (2013) lembram que a concepção de organização sistêmica disposta na CF de 1988 (BRASIL, 1988) adveio da CF de 1934 que, ao dispor do termo sistema municipal, nos artigos 150 e 151, delega respectivamente competência à União, aos estados e DF de organizar e manter sistemas educativos no seu território (BRASIL, 1934) (SOUZA; VASCONCELOS, 2013, p. 129). Oliveira, Souza e Câmara (2016, s/p), por sua vez, ressaltam a CF de 1934 como “o primeiro instrumento jurídico a dispor sobre os CEEs”.

De acordo com o Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (BRASIL, 2000, p. 25), a “base dos sistemas municipais de ensino é sua existência constitucional própria, autônoma e conseqüente ao caráter do Município como pessoa jurídico-política de direito público interno com autonomia dentro de seu campo de atuação”. O documento esclarece que o modelo federado e cooperativo, disposto na CF de 1988 (BRASIL, 1988), traz “um ordenamento jurídico complexo”, o qual pressupõe, pelo princípio da gestão democrática, o exercício do órgão normativo, criado por lei, com a inclusão da “iniciativa privada e do setor público na educação escolar” (BRASIL, 2000, p. 25).

Quanto às incumbências dos SME, o Parecer CNE/CEB n. 30/2000 destaca a competência do Ensino Fundamental compartilhada entre Estados e Municípios. Para tanto, retoma o inciso II do artigo 10 da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), que esclarece as competências dos Estados e Municípios na definição de formas de colaboração na oferta do Ensino Fundamental, de maneira a assegurar proporção de responsabilidades nessa distribuição. O Parecer destaca também o inciso III do mesmo artigo, que “estimula a integração das ações relativas a diretrizes e planos de educação estaduais com as iniciativas dos Municípios”, incluindo as de autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino, inclusive as instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada (BRASIL, 2000, p. 25).

Sobre os órgãos que integram o SME, a LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b) os define no seu artigo 18: “I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal; II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III - os órgãos municipais de educação” (BRASIL, 1996b), o que leva a supor, nessa organização, a “existência de órgãos executivos e normativos e que, no caso da educação, tem sido a presença de secretarias e conselhos de educação” (BRASIL, 2000, p. 25).

A instituição de SME foi sugerida pela LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b) como opção do município para assumir a autonomia em relação à política educacional, abrindo possibilidades para uma organização de acordo com a realidade local. A supramencionada Lei (BRASIL, 1996a) também abre “outras oportunidades para que [o município] continue integrado ao sistema estadual ou passe a fazer parte de um sistema único de educação no âmbito do Estado” (ABICALIL; CARDOSO NETO, 2010, p. 225). Portanto, o parágrafo único do artigo 11 da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b) permite ao município, na condição

de ente federado, optar por instituir seu sistema próprio de ensino, integrar-se ao sistema estadual de ensino ou compor, junto com o sistema estadual, um Sistema Único de Educação Básica. Tais opções são “possíveis formas de colaboração”, desde que respeitados os “campos de atribuições e competências assinalados pelo texto constitucional” (BRASIL, 2000, p 25).

Convém lembrar, com Duarte, Oliveira e Nascimento (2012, p. 3), que, apesar dos esforços da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)⁶⁰ para que os municípios instituíssem seus SME, a situação “hipotética ideal de gestão democrática”, que corresponde à instituição de SME concomitantemente à criação de CME, não se configura na totalidade de municípios de nenhum dos estados do Brasil, nos quais, geralmente, são encontradas outras duas situações distintas: i) o município possui sistema próprio de ensino, mas sem a instituição de CME, o que indica “o papel normativo do executivo *vis a vis* ao legislativo na administração educacional local” (p. 3); ii) CME em municípios que não instituíram seus SME, casos em que a atuação desses colegiados revelava-se bem restrita por não possuírem função normativa; a “definição de sua natureza política é decorrente da produção legislativa de âmbito local e/ou da atuação de seus membros” (DUARTE; OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2012, p. 4). A “análise da produção legislativa municipal poderá indicar que tipo de arranjo institucional tende a se configurar para esses espaços institucionais de participação”, que podem apresentar-se como “lócus de expressão de interesses”, como “espaços de atuação neopatrimonialista” ou mesmo espaços “de promoção de *accountability* e/ou de deliberação cidadã” (DUARTE; OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2012, p. 4; SOUZA, DUARTE; OLIVEIRA, 2013, p. 31).

Barcellos (s/d)⁶¹ observa que “a não instituição do sistema municipal de ensino, com a contrapartida da ação legislativa correspondente, é a renúncia da autonomia aposta pela Constituição Federal” (s/p). Werle, Thum e Andrade (2008, p. 84), por seu turno, destacam a opção pela instituição do SME como “*uma forma peculiar de as forças sociais locais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira*” (grifos das autoras). Assim, a opção pela constituição de SME deve levar em conta as reais condições do município e “pressupõe o exercício de prática de autonomia e responsabilização dos atores locais (executivo, legislativo municipal, Conselho Municipal de Educação, sindicato e associação de docentes, pais, alunos

⁶⁰ A Undime foi criada em 1986, no processo de redemocratização da sociedade brasileira. É uma associação civil sem fins lucrativos, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial e tem a missão de mobilizar e integrar os Dirigentes Municipais de Educação para construir e defender a Educação pública com qualidade social.

⁶¹ Disponível em: <http://www.academia.edu/2251536/Executivo_e_Legislativo_na_constitui%C3%A7%C3%A3o_do_sistema_municipal_de_ensino>. Acesso em: 12 dez. 2016.

e cidadãos da localidade)” (WERLE; THUM; ANDRADE, 2008, p. 85). É uma “opção política”, perpassada pela “crença de que é possível articular a educação para além da instabilidade de governos, de que é possível e necessário superar procedimentos burocráticos e mecanicistas, que esvaziam o significado humano, político, pedagógico e gratificante do esforço educativo” (*Ibid.*, p. 85).

As mesmas autoras apontam alguns indícios que revelam a intenção do município de instituir SME. O primeiro deles implica na “intervenção em processos de administração da educação, que muitas vezes funcionavam pela inércia, ou nos quais o clientelismo e o autoritarismo prevaleciam”. O segundo é o de “assumir, com responsabilidade pedagógica, administrativa e política, a educação local”, restringindo “o abuso do poder e do arbítrio de alguns poderosos”. Por fim, o terceiro é o de assumir “a existência de uma proposta pedagógica ou o esforço de *empreender, construir um projeto de educação*” (WERLE; THUM; ANDRADE, 2008, p. 84, grifos das autoras). Para as autoras, o propósito de instituição de SME “é uma opção política que exige dos responsáveis pela educação local organização e explicitação das estruturas, dos fins e valores”. A decisão implica “em competência técnica e compromisso político com a educação de qualidade e com o envolvimento dos educadores e dos cidadãos” (WERLE; THUM; ANDRADE, 2008, p. 85).

Segundo as pesquisadoras, não é “por meio de omissões e de desconsiderações de tais espaços, nem por intermédio de processos mecânicos, autoritários ou reduzidos a decisões de um pequeno grupo que estaremos reinterpretando, dando corpo à autonomia no âmbito da educação municipal” (WERLE; THUM; ANDRADE, 2008, p. 82). Assim,

[...] possuir SME não é ter uma desculpa para fugir do oferecimento da educação dentro de critérios de qualidade. O fato de um município criar o seu SME não significa absolver, ignorar falhas para manter ou expandir escolas de educação infantil, por exemplo, sem atender às necessidades de espaço físico e de formação de professores. Não justifica a superlotação de salas de aula, ou a inexistência de equipamentos pedagógicos mínimos para o trabalho educativo (WERLE; THUM; ANDRADE, 2008, p. 85).

Cumpre lembrar que foi a partir dos dispositivos da CF de 1988 (BRASIL, 1988) e da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b) que os CME se assumem como arenas extraparlamentares, situadas no âmbito do Executivo, e passam a configurarem-se, com a inserção de novos atores, como os órgãos normativos do SME. No entendimento de Cury (2006), a função normativa é “a mais nobre e a mais importante de um Conselho de educação” (p. 42), responsável por conferir “distinção” (p. 42) e autonomia ao ente federado, nos termos do artigo 11 do capítulo III da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b). O autor destaca “o exercício da função normativa como prerrogativa desses entes federativos no que

tange às suas atribuições referentes à educação escolar” (p. 46), em respeito à organização política federativa e ao regime de colaboração, de acordo com o disposto no artigo 211 da CF de 1988 (BRASIL, 1988). “Trata-se, pois, de uma função pública, emanada do poder público, acessória à própria lei, para o desempenho de um interesse coletivo próprio da cidadania. Função que é direta no resguardo da substância do direito à educação e indireta porque não tem fundamento em si própria” (CURY, 2006, p. 43).

A função normativa, segundo Cury (2006), é “derivada do e pelo poder legislativo em harmonia e cooperação com os outros poderes” (p. 46) e, de acordo com os artigos 5º, capítulo II, e 84, capítulo IV, da Carta Magna (BRASIL, 1988), “fica claro que os atos normativos se dão no sentido de uma execução no perímetro da lei, não podendo extrapolá-la” (CURY, 2006, p. 48). Com esse aporte, o autor ancora-se no “princípio de legalidade tal como expresso no art. 37 da Constituição” (p. 48) para afirmar que “a pretensão de ir além da lei, por meio de atos não outorgados ou expressos no exercício da função, é abuso de autoridade face aos limites impostos por quem tem a competência legislativa originária advinda da soberania popular” (CURY, 2006, p. 48). No entendimento do autor, cabe aos CME, “respeitando a lei, estudando-a e interpretando-a, chegar, com legitimidade, ao momento da decisão pela qual se encaminha a aplicação da norma com a sabedoria da equidade, a prudência da decisão e a abertura do diálogo” (CURY, 2006, p. 66).

Para Bobbio (1995), o termo norma pressupõe ordenamento jurídico que “constitui um sistema porque nele não podem coexistir *normas incompatíveis*” (p. 80, grifos do autor). Bobbio (1995) ainda acrescenta que, “para que se possa falar de uma ordem, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também num relacionamento de coerência entre si” (p. 71), de “compatibilidade” que exclui a “incompatibilidade” (p. 80). A coerência, por sua vez, “não é condição de validade, mas é sempre condição para a *justiça* do ordenamento” (p. 113, grifos do autor).

Cury (2006) concorda com Bobbio (1995) ao afirmar que um ordenamento jurídico pressupõe uma “regra de coerência”, que exclui a “incompatibilidade” das normas (2006, p. 54). Para Cury, ter um relacionamento entre si não quer dizer que as normas devam se encaixar perfeitamente, mas que devem ser contemplados “três veios a fim de produzir normas que não possam ir além da lei: o do direito, o do estudo dos problemas educacionais e o da relação entre ambos” (CURY, 2006, p. 54).

A partir da CF de 1988 (BRASIL, 1988) e LDB de 1996 (BRASIL, 1996a), esta seção procurou trazer à vista as competências legislativas de educação dos municípios, por meio da

instituição dos SME e da função normativa dos CME, órgãos integrantes de SME. A próxima seção versa sobre a capacidade de os CME jogarem em outros contextos e impactarem a produção legislativa municipal. Considera-se que tanto a atuação dos atores como as deliberações dos CME não se restringem às decisões internas ao órgão e ao SME.

2.4 CME: arenas extraparlamentares em contextos decisórios contínuos

O propósito desta seção é problematizar a capacidade institucional dos CME, arenas extraparlamentares, permanentes, em contextos contínuos, de jogar em outros contextos, impactando o funcionamento dos poderes Executivo e Legislativo nas deliberações sobre a educação municipal. O foco desta seção, assim, é o argumento de que as deliberações dos CME podem impactar as decisões de outras arenas e definir as prioridades educacionais da agenda pública municipal.

Parte-se da asserção relacional de Przeworski (1994), segundo a qual os resultados da democracia são determinados pelas instituições e pelos recursos (p. 27). De acordo com o autor, numa democracia, os “partidos perdem eleições” (p. 25) e “os perdedores não desistem do direito de competir em eleições, voltam a negociar, influenciam a legislação, pressionam a burocracia ou recorrem à Justiça” (PRZEWORSKI, 1994, p. 26).

Dahl (1989), em "Prefácio à Teoria Democrática", ao definir oito condições de poliarquia,⁶² destaca a importância da vocalização dos cidadãos nos interstícios eleitorais. A quarta condição da poliarquia supõe que qualquer um “pode inserir sua(s) alternativa(s) preferida(s) entre as apresentadas à votação” (p. 84), o que pressupõe a compreensão esclarecida dos cidadãos, o direito de expressão e de influenciar “o *programa de planejamento* das decisões do governo” (DAHL, 2001, p. 110, grifos do autor).

A partir dessas asserções, argumenta-se que os CME constituem espaços de atuação privilegiada em contextos deliberativos contínuos, nos quais a influência na política se efetiva nos interstícios eleitorais, por meio de interconexões institucionais. Para tanto, toma-se os

⁶² A poliarquia “deriva de palavras gregas que significam ‘muitos’ e ‘governo’; assim ‘o governo de muitos’” (DALH, 2001, p. 104). As condições da poliarquia foram formuladas da seguinte forma: 1. Liberdade de formar e aderir a organizações; 2. Liberdade de expressão; 3. Direito de voto; 4. Elegibilidade para cargos públicos; 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio e, conseqüentemente, votos; 6. Garantia de acesso a fontes alternativas de informação; 7. Eleições livres e idôneas; 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

CME, nos termos procedimentais de Sartori (1994a), como comitês,⁶³ por constituírem-se como instâncias permanentes, institucionalizadas, com número reduzido de membros, cujas “*decisões coletivizadas*”⁶⁴ se dão por meio de interações *face-a-face* em relação a um fluxo de decisões” (p. 299, grifos do autor).

Para Sartori, os membros de um comitê se envolvem “em *trocas que vão além do momento presente*, tendo especialmente em vista um tempo futuro”, num processo denominado pelo autor de “*compensação recíproca retardada*”⁶⁵ (p. 306, grifos do autor), cujos resultados “são decisões de *soma positiva*”⁶⁶ (p. 307, grifos do autor). As compensações recíprocas retardadas⁶⁷ pressupõem duas condições: intensidade de preferências⁶⁸ e fluxo de decisões (SARTORI, 1994a, p. 306). As compensações recíprocas retardadas não se limitam às relações que os membros estabelecem no interior dos comitês dos quais fazem parte, mas efetiva-se também na interconexão com outras arenas ou comitês (SARTORI, 1994a, p. 309). Para Sartori, “um sistema decisório de soma positiva ligado ao povo pelo cordão umbilical da representação tem uma *soma positiva também em favor do povo*” (SARTORI, 1994a, p. 313, grifos do autor). Todavia, os resultados dos *mecanismos de coordenação* entre comitês nem

⁶³ Para Sartori (1994a), “comitê é um *grupo pequeno de interação face a face*” (p. 304), durável, institucionalizado, cujos “membros agem *como se fossem permanentes*” (p. 305, grifos do autor) e que tomam decisões “em relação a um *fluxo de decisões*” (p. 305, grifos do autor).

⁶⁴ Sartori (1994a) distingue quatro tipos de decisão: individual, grupal, coletiva e coletivizada (p. 286). “As *decisões individuais* são tomadas por cada indivíduo isoladamente [...] As *decisões grupais* implicam que as decisões são tomadas por um grupo concreto, isto é, indivíduos que interagem face a face”. As decisões coletivas não possuem definição precisa e implicam decisões tomadas por “muitos”. Já as coletivizadas são aquelas que “se aplicam e são impostas a uma coletividade independentemente de serem tomadas por uma pessoa, por algumas ou pela maioria”. O autor destaca que todas as decisões políticas são coletivizadas, mas nem todas as decisões coletivizadas são políticas (p. 287). As decisões coletivizadas somente são políticas se forem soberanas, inescapáveis e sancionáveis: “soberanas no sentido de poderem se sobrepor a qualquer outro poder; inescapáveis como Hirschman, porque se estendem até as fronteiras que definem territorialmente a cidadania; e sancionáveis no sentido de serem sustentadas pelo monopólio legal da força” (p. 288).

⁶⁵ “O mecanismo de compensação recíproca retardada pressupõe duas condições intimamente ligadas [...]: (a) intensidade igual de preferências; e (b) um fluxo de decisões futuras” (SARTORI, 1994a, p. 306).

⁶⁶ Marques (2013) explica que “a expressão ‘jogos de soma zero’ tenta descrever situações sociais nas quais, para que algum ator ganhe algo, o outro deve perder” (p. 30). Para Sartori, no jogo de soma positiva, todos os jogadores podem ganhar. Ele destaca que à “medida que nos afastamos da ‘política como guerra’ e nos aproximamos da ‘política como negociação’, é correto dizer que passamos, na mesma medida, de políticas de soma zero para políticas de soma positiva” (p. 299).

⁶⁷ Para explicar essa relação, Sartori toma emprestado da teoria dos jogos o termo “*pagamento interno*” para discorrer sobre *pagamentos internos retardados* no interior dos comitês e “*pagamento lateral*”, quando as *compensações recíprocas retardadas* se efetivam entre os comitês de uma rede, como “*mecanismo de coordenação*” (SARTORI, 1994a, p. 309, grifos do autor). Os mecanismos de coordenação pressupõem concessões que cada comitê tem de fazer aos outros comitês (envolvidos nas mesmas questões)” (SARTORI, 1994a, p. 309, grifos do autor).

⁶⁸ Para Sartori (1994a), as intensidades de preferências variam em fortes e fracas. Nos comitês, geralmente o acordo acontece porque os menos intensos cedem aos mais intensos (SARTORI, 1994a, p. 304) e no “momento oportuno, isto é, em decisões futuras: seja quem for que cede hoje espera pela retribuição num outro dia” (SARTORI, 1994a, p. 307).

sempre são de soma positiva e, nesses casos, as concessões, ou seja, os *pagamentos laterais*,⁶⁹ nos termos sartorianos, não são necessariamente negociados explicitamente (p. 309).

Quando se analisa os CME, convém considerar o argumento de Anastasia e Inácio (2010) no que tange à inserção dos conselhos gestores de políticas públicas nas arenas decisórias. Segundo os autores, os conselhos “podem atuar para o fortalecimento da posição institucional do Poder Legislativo no sistema decisório” (p. 40), na medida em que atuam como “pontos de entrada” (p. 43) para coalizões e “interlocação com os cidadãos” (p. 49) e podem “ativar e redirecionar o processo legislativo, *iterativamente*, de forma a aproximá-lo das preferências sinalizadas pelos cidadãos” (p. 51, grifos nossos).

De fato, os CME, nos termos sartorianos, estabelecem interconexões na complexa rede de instituições democráticas que integram no âmbito do ente federado e no arranjo federativo brasileiro (SARTORI, 1994a, p. 309). Essas interconexões se efetivam tanto por meio de ações institucionais do próprio CME como da atuação dos seus atores, numa conexão de “ações antecipadas”⁷⁰ (SARTORI, 1994, p. 309) que se dão, na maioria das vezes, de forma implícita.

Apesar do significativo controle do Poder Executivo⁷¹ nas deliberações do CME sobre a política de educação, o órgão está envolvido em coordenações, barganhas e negociações que ultrapassam o seu espaço institucional, impulsionam preferências e influenciam a pauta de outras arenas decisórias. No exercício da função normativa, por exemplo, cumpre reconhecer, com Wampler (2011), o papel desempenhado pelas autoridades governamentais, quer seja como representantes legítimos dos CME, quer seja como coautores nos casos de produção de norma conjunta com as respectivas Secretarias Municipais de Educação. Para o autor,

[...] uma relação conflituosa entre os membros do conselho e os funcionários do governo provavelmente quer dizer que o dever principal dos membros do conselho será exercer a sua função de fiscalização, mas também que enfrentarão grandes dificuldades advindas de burocratas recalcitrantes. Assim, quando os funcionários do governo não estão interessados em trabalhar com os conselhos, há uma pequena probabilidade de que o conselho tenha um papel ativo de contribuição nos resultados políticos (WAMPLER, 2011, p. 156).

⁶⁹ Ocorrem quando as *compensações recíprocas retardadas* se efetivam entre os comitês de uma rede, como “*mecanismo de coordenação*” (SARTORI, 1994a, p. 309, grifos do autor).

⁷⁰ Para Sartori (1994a, p. 309), “os comitês, como os indivíduos, calculam de antemão, implicitamente, as reações prováveis de terceiros afetados por suas decisões. Assim, a antecipação de uma reação negativa leva a um estado de indecisão, ou então a transformar uma decisão coerente numa decisão incoerente que procura ‘agradar a todos’”.

⁷¹ O CME é uma instituição que integra o Poder Executivo e as suas deliberações são, necessariamente, aprovadas pelo Executivo Municipal.

As próprias condições institucionais dos CME constroem sua atuação de forma articulada com outras arenas e tomadas de “decisão em cadeia” (ANASTASIA; INACIO, 2010, p. 40). As regras criadas pelos CME, por exemplo, demarcam condições de funcionamento e potencializam interconexões internas e externas. Regras de composição/representação, participação, escolha da presidência, tempo de mandato, periodicidade das reuniões, processo decisório, quórum de reuniões, previsão de Câmaras Temáticas, Comissões, Audiências, trâmite legislativo, entre outras, concretizam contextos contínuos e possibilitam compensações recíprocas retardadas internas e externas.

Por se tratar de arena decisória híbrida, os CME congregam atores das mais diversas instituições e seus membros, eleitos ou indicados, conforme os respectivos regimentos internos, representam categorias e interesses, fazem acordos, inserem pontos de pauta e jogam com a política em outras arenas. São esses atores - no sentido de Arnold (1990), os “líderes de coalizões”⁷² - que possuem poder de agenda⁷³ e desenham as políticas geralmente pela antecipação das preferências dos cidadãos. Nos CME, os líderes de coalizões ocupam diversas posições: representantes⁷⁴ de diversas entidades civis, presidente, vice-presidente, coordenadores ou presidentes de Câmaras e Comissões, gestores, burocratas, funcionários públicos, técnicos, professores, líderes sindicais e estudantis, entre outros.

Os representantes da sociedade civil, por sua vez, podem ser oriundos de diversos segmentos, de acordo com o regimento do órgão. Embora muitos segmentos encontrem nos CME espaço legítimo de defesa dos interesses de grupos historicamente excluídos dos processos eleitorais (BORBA; LÜCHMANN, 2010, p. 233), a escolha dos segmentos restringe a participação.

⁷² Segundo Arnold (1990), os líderes de coalizão são os que possuem poder de agenda: Presidentes dos CME, representantes de segmentos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, representantes da sociedade civil, burocratas, entre outros.

⁷³ O termo “agenda” é definido por Kingdon (2006, p. 222) como “a lista de temas ou problemas que são alvo em determinado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades”. Em relação ao poder de agenda, Anastasia (1999, p. 6) explica o termo como “capacidade de iniciativa política, entendida enquanto capacidade de inserir na agenda política alternativas que correspondam às preferências e/ou aos interesses dos atores. Esta capacidade engloba o direito de formular e de expressar preferências (DAHL, 1997: 26); o direito de ‘ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo’ (DAHL, 1997:26); o direito de propor, iniciar e modificar legislação; o direito de determinar ritmos e sequências de procedimentos ao longo do processo decisório (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999: 69); o direito de indicar e/ou nomear autoridades e funcionários públicos; a atribuição de execução de políticas públicas e o direito de fiscalizar a conduta dos agentes”.

⁷⁴ Sartori (1994a, p. 298) destaca a importância da representação, por permitir “redução importante dos riscos externos (de opressão) sem agravar os custos decisórios”. Para Sartori, os custos são sempre internos e os riscos, externos. Para minimizar os custos em relação aos riscos, Sartori disponibiliza as variáveis: “(a) o número de pessoas que tomam decisões; (b) a forma de selecioná-las (nomeá-las); e (c) as regras de tomada de decisão”.

Sobre esse ponto, Lüchmann (2008) ressalta que a representação “reproduz, no espaço institucional, um processo de filtragem que, operacionalizado pela lógica associativa”, reduz o processo participativo (LÜCHMANN, 2008, p. 96). A restrição pode ser observada pelas características dos representados que, no geral, detêm perfil “socioeconômico superior e [...] maior grau de informação e de capacitação técnica e política, se comparada à média da população” brasileira (LÜCHMANN, 2008, p. 92).

A experiência de participação na qual um número considerável de membros atua em diferentes arenas conselhistas, por exemplo, produz uma categoria elitista, informada, experiente e com expertise no jogo político. De acordo com Wampler (2011), os conselhos “estão inseridos em contextos políticos, sociais e econômicos mais amplos [...] em um sistema mais amplo de conselhos, pelo qual as decisões tomadas em um dado conselho podem potencialmente impactar outras arenas políticas” (p. 154).

Há que se considerar que, quando os Secretários Municipais de Educação ocupam a presidência dos CME, sua liderança e seu poder de atuação são ainda maiores, uma vez que esses líderes de coalizões jogam em arenas decisórias distintas e, de forma implícita, utilizam-se de recursos institucionais e informacionais para antecipar decisões e conduzir o processo deliberativo, por meio de compensações recíprocas retardadas.

Os técnicos que assessoram os CME também são líderes de coalizões que definem e direcionam o processo decisório, especialmente porque detêm conhecimento técnico e informacional, estabelecendo uma relação de assimetria informacional⁷⁵ com os conselheiros. Muitos técnicos são funcionários públicos, burocratas, com afinidades e preferências em relação às temáticas atinentes às deliberadas pelo CME.

Disso se conclui que os CME constituem arenas deliberativas potenciais de interconexão com outras arenas e de participação no jogo político do município nos períodos entre as eleições. Concorrem para isso a sua configuração institucional, que permite que o processo decisório se efetive em contextos contínuos, assim como sua composição híbrida, que possibilita a vocalização de diferentes atores.

⁷⁵ Sobre o problema da assimetria informacional, Anastasia (2005, p. 25) explica: “há problemas de assimetria informacional que atravessam todas essas relações: entre os Poderes Executivo e Legislativo; problemas de assimetria informacional entre o Legislativo, o Executivo e os cidadãos e entre os representantes eleitos e a burocracia pública. Muitas vezes, esses problemas de assimetria informacional afetam negativamente a tradução efetiva das demandas em políticas e dessas políticas em resultados preferidos pelos cidadãos”.

2.5 Conclusões preliminares

Esta seção retoma as anteriores e propõe-se a apresentar considerações acerca do capítulo. O propósito deste capítulo foi trazer à tona a instituição dos CME na moldura dos conselhos gestores de políticas públicas e suas funções normativas no âmbito dos SME. Para tanto, foi necessário situar a criação ou reinvenção dos CME no período subsequente à CF de 1988 (BRASIL, 1988), responsável por inserir o princípio da gestão democrática e atribuir aos municípios a competência para gerir seus próprios sistemas de ensino.

A ausência de delineamento e identidade dos CME na moldura legal, omitidos na Carta Magna (BRASIL, 1988) e na LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), concorreu para que esses órgãos fossem instituídos localmente, como colegiados permanentes, públicos, plurais, criados por lei municipal e com competências definidas nos seus regimentos internos. Estudo de Lavalle e Barone (2015) demonstra que, nos últimos vinte anos (1988-2009), a expansão dos CME seguiu padrão “convergente para a universalização”. Entretanto, maior quantitativo de CME foi verificado em municípios mais urbanizados e com renda municipal *per capita* e escolaridade mais elevadas (LAVALLE; BARONE, 2015, p. 71). Os autores ainda destacam os governos democráticos, especialmente do PT, como um dos indutores de criação de conselhos.

Alguns autores (SOUZA; DUARTE; OLIVEIRA, 2013; WERLE; THUM; ANDRADE, 2008) desvelam formas distintas de instituição de CME e as dificuldades de atuação conforme os dispositivos legais que impulsionaram a sua criação. Também problematizam a instituição de SME e demonstram as implicações das diferentes configurações municipais: i) CME e SME; ii) SME e ausência de CME e iii) CME e ausência de SME.

A segunda seção do capítulo reafirma a função normativa dos CME exercida no âmbito dos SME. Desse modo, traz à tona dois conceitos: i) sistema municipal de ensino e ii) função normativa para destacar a relevância do papel legislador dos CME no âmbito de cada SME e da articulação entre os sistemas de educação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por fim, a terceira seção procurou demonstrar que os CME podem impactar outras arenas, extrapolando o espaço institucional do órgão, bem como o do SME. Nesses termos, a seção toma os CME como comitês, de acordo com as asserções sartorianas, e problematiza o

papel exercido por esses órgãos para além das arenas educacionais ou do SME, procurando desvelar um aspecto pouco explorado: o jogo político dos CME em outras arenas.

O próximo capítulo analisa o surgimento dos CME e dos SME do estado de Minas Gerais. Para dar prosseguimento à análise, retoma o Parecer CEE/MG n. 500/1998 (MINAS GERAIS, 1998a) e discorre sobre os aspectos exógenos que delinearam a criação dos CME e SME mineiros, em meio ao processo de municipalização do ensino.

CAPÍTULO 3: O SURGIMENTO DOS CME E SME NO ESTADO DE MINAS GERAIS: ASPECTOS CONTEXTUAIS

3.1 Apresentação

Este capítulo procura elucidar elementos contextuais, históricos, relacionados com a decisão municipal pela criação dos CME e dos SME pesquisados. A análise ancora-se na abordagem histórica do neo-institucionalismo (NI), para qual o contexto importa, ou seja, as escolhas passadas influenciam configurações institucionais presentes. Entretanto, este estudo parte do entendimento de que “as instituições são mais dinâmicas do que supunham as abordagens tradicionais e exibem uma gama muito ampla de mecanismos que tornam a conexão entre a teoria e realidade empírica muito complexa” (REZENDE, 2012, p. 124), buscando, portanto, explicações que combinam aspectos endógenos e exógenos.

Para desenvolver a análise, o capítulo está organizado em três seções. A primeira traz à vista o contexto político do estado de Minas Gerais, indutor da municipalização, entendido como parte do cenário da educação brasileira. A segunda apresenta os anos de criação dos CME e problematiza a relação temporal entre a instituição dos CME e dos SME pesquisados. A terceira discute o surgimento dos CME e SME a partir da retomada do histórico local acerca dos contextos de criação desses órgãos em cada município. Por fim, apresenta, sinteticamente, as conclusões do capítulo.

3.2 O surgimento dos CME e SME no contexto normativo de municipalização da educação em Minas Gerais

De acordo com Duarte e Oliveira (2012), as imprecisões nas orientações para criação de CME e SME não se restringem ao estado de Minas Gerais. As dúvidas geradas pelos atos normativos estaduais, a Constituição do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1989) e o Parecer CEE/MG n. 500/1998 (MINAS GERAIS, 1998a)⁷⁶ decorreram da “ausência de norma de âmbito federal” (DUARTE; OLIVEIRA, 2012, p. 258) e contribuíram para “indefinições sobre a atuação [dos CME] no que se refere à gestão colegiada das políticas educacionais municipais” (*Ibid.*, 2012, p. 243).

⁷⁶ Conforme abordado na introdução deste estudo, esse parecer, discutido ao longo desta seção, estabelece critérios para a organização dos Sistemas Municipais de Ensino do estado de Minas Gerais, “com o objetivo de facilitar a decisão dos municípios em relação à opção de que trata o parágrafo único do art. 11 da Lei 9.394/1996” (MINAS GERAIS, 1998a, p. 11)

Em Minas Gerais, os atos normativos referentes à criação dos CME e do SME - a Constituição do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1989) e o Parecer n. 500, de 13 de maio de 1988 (MINAS GERAIS, 1998a) -, entabulados em conformidade com dispositivos constitucionais, parecem não ter cumprido com o propósito de esclarecer plenamente os municípios sobre a importância da criação desses órgãos.

A Constituição do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1989), anterior à LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), responsável por adequar os princípios constitucionais à realidade estadual, estabelece, no artigo 206, inciso I, a competência do CEE/MG de “baixar normas disciplinadoras dos sistemas estadual e municipal de ensino” (MINAS GERAIS, 1989, p. 104), e no seu artigo 182, que tanto a cooperação técnica como financeira do Estado “para a manutenção de programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental e para a prestação de serviços de saúde de que trata o art. 30, VI e VII, da Constituição da República, obedecerá ao plano definido em lei estadual” (MINAS GERAIS, 1989). Em seu parágrafo único, a Constituição estadual dispõe que “a cooperação somente se dará por força de convênio que, em cada caso, assegure ao Município os recursos técnicos e financeiros indispensáveis a manter os padrões de qualidade dos serviços e a atender às necessidades supervenientes da coletividade” (MINAS GERAIS, 1989).

A publicação do Parecer CEE/MG n. 500/1998 (MINAS GERAIS, 1998a), que orienta a organização dos SME em Minas Gerais, não ocorreu num vazio, mas no contexto político indutor da municipalização da educação no estado de Minas Gerais (SARMENTO, 2005a; RESENDE, 2007). Na opinião de Sarmiento (2005a, p. 1376), o documento normativo “é extremamente cuidadoso em nada impor, nem mesmo interferir nas decisões municipais, mas possibilitar que os municípios refletissem sobre o significado da decisão de criar ou não sistemas municipais de ensino e sobre as alternativas para regulamentá-los”.

De relatoria de Glaura Vasques de Miranda, defensora da municipalização da Educação Infantil (RESENDE, 2007), o Parecer Mineiro (MINAS GERAIS, 1998a) reconhece o CME como “órgão deliberativo, normativo e consultivo, criado por legislação municipal e instalado pelo Poder Executivo Municipal” (MINAS GERAIS, 1998a, p. 8). O documento esclarece que a administração da educação municipal pressupõe órgão municipal de educação ou Secretaria Municipal de Educação, qualquer que seja a opção de organização do município, que deve contar com “equipes técnicas destinadas à administração, planejamento, coordenação e acompanhamento das escolas públicas” (MINAS GERAIS, 1998a, p. 8).

O Parecer explicita, inclusive, as condições para instituição de SME: intencionalidade, gestão democrática, descentralização, autonomia da escola, universalização do atendimento, controle social e regime de colaboração, sendo que esse último pressupõe: i) “negociação entre as partes”; ii) formalização registrada legalmente e iii) deliberação de cada parte (MINAS GERAIS, 1998a, p. 5). Além disso, explicita que concebe SME como

[...] um conjunto de instituições de ensino, públicas ou privadas, de diferentes níveis e modalidades de educação e de ensino, de órgãos educacionais, administrativos, normativos e de apoio técnico, elementos distintos, mas interdependentes, que interagem entre si com unidade e coerência (o que não exclui contradições e ambiguidades) a partir de um conjunto de normas comuns elaboradas pelo órgão competente, visando ao desenvolvimento do processo educativo (MINAS GERAIS, 1998a, p. 2).

O documento normativo dispõe sobre as três opções que se apresentam para os municípios: “a) construir seu próprio SME; b) integrar-se ao Sistema Estadual de Ensino; c) compor com o Estado um Sistema Único de Educação Básica” (MINAS GERAIS, 1998a, p. 5).

De acordo com o Parecer, a primeira opção permite ao município o exercício da autonomia, “segundo seus interesses e peculiaridades” (MINAS GERAIS, 1998a, p. 5), exigindo a observância de: i) organização da educação escolar; ii) condições objetivas de acesso e de permanência na escola; iii) rede escolar mantida pelo poder público municipal e administrada pelo órgão executivo municipal; iv) concepção pedagógica; v) normas pedagógicas e administrativas de gestão, pressupondo a presença de um órgão normativo; vi) plano de educação (MINAS GERAIS, 1998a, p. 6). Entretanto, o documento deixa claro que a opção não se dá automaticamente; a institucionalização pressupõe aprovação pela Câmara Municipal de Ensino e comunicação do Prefeito Municipal ao CEE/MG e à Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais (SEE/MG) de “constituição do Sistema Municipal de Ensino para o efeito de registro e providências relativas à transferência, pelo setor competente da SEE, da documentação existente relativa às escolas que passarão a integrá-lo” (MINAS GERAIS, 1998a, p. 6). A segunda opção, a integração ao Sistema Estadual de Ensino, requer observância das normas estabelecidas pelo CEE/MG. Para os municípios que não instituírem seus SME, as escolas e os cursos continuam a ser credenciados, supervisionados, reconhecidos e avaliados pela SEE. Nessa opção, o documento normativo do CEE/MG destaca que o ente federado poderá criar seu CME, com ou sem delegação de competência,⁷⁷

⁷⁷ A delegação de competências destacada no Parecer CEE/MG n. 500/1998 (MINAS GERAIS, 1998a) autoriza os CME a agilizarem o processo inicial de autorização de funcionamento das instituições de educação do município, enviando-o à SEE/MG para análise e pronunciamento.

sendo responsável por sua própria rede escolar, administrando-a por meio de seu órgão executivo da educação (MINAS GERAIS, 1998a, p. 6).

Sobre a delegação de competências, convém salientar o Parecer CNE/CEB n. 12/97 (BRASIL, 1997c), de relatoria de Ulysses de Oliveira Panisset, para o qual “as competências dos Conselhos Estaduais de Educação devem ser por eles exercidas, cabendo aos sistemas municipais exercitar as que a lei lhes confere” (BRASIL, 1997 p. 5), de acordo com o parágrafo único do artigo 11 da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), não sendo cabível, portanto, menção à “delegação de competências” pelos Conselhos Estaduais de Educação. Em consonância com esses argumentos, o Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (BRASIL, 2000, p. 25) explica que a segunda opção, “**empiricamente**, pode ser aproximada da situação vigente sob a lei n. 5.692/71, mas à luz do novo ordenamento jurídico que contempla a autonomia municipal”. Todavia, o documento esclarece que, para os dispositivos constitucionais e a LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), “qualquer invasão de competências toma, então, um caráter anticonstitucional” (BRASIL, 2000, p. 25, grifo do autor).

Observa-se que o CEE/MG, após a LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b) e o Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (BRASIL, 2000, p. 25), continuou delegando parte de suas atribuições a CME, nos termos do artigo 71 da Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971).⁷⁸ Evidência disso é o Parecer n. 490/08 (MINAS GERAIS, 2008), documento normativo aprovado em 30 de abril de 2008, que examina expediente referente ao Parecer CEE/MG n. 688/07 (MINAS GERAIS, 2007), aprovado em 30 de maio de 2007, sobre pedido de delegação de competência ao CME de Betim. O Parecer n. 490/08 (MINAS GERAIS, 2008) toma conhecimento da criação do CME de Betim, ocorrida em 1995, e aprova delegação para credenciar, autorizar, reconhecer, acompanhar e avaliar as instituições de Educação Básica e outros procedimentos. Por fim, o documento esclarece à Supervisora Regional da Educação “[...] que a delegação de competência concedida ao Conselho Municipal de Betim é a mesma concedida ao Conselho Municipal de Contagem”⁷⁹ em 1984 (MINAS GERAIS, 2008).

⁷⁸ De acordo com o artigo 71 da Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971), “os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto”. Souza e Vasconcelos (2013, p. 133) lembram que, desde os anos 1970, alguns CME do estado do Rio de Janeiro já atuavam com funções consultivas e normativas. A delegação de competências, segundo os autores, era denominada transferência de responsabilidades e “[...] dava-se, entre outros motivos, pela impossibilidade de as Secretarias Estaduais de Educação, com a crescente ampliação das redes de ensino pública e privada nos municípios, atenderem às demandas locais por regulamentação, supervisão e fiscalização, especialmente do ensino fundamental, permitindo que os municípios que possuíssem condições estruturais assumissem essas responsabilidades” (SOUZA; VASCONCELOS, 2013, p. 133).

⁷⁹ Registra-se que a delegação de competências ao CME de Contagem pelo CEE/MG data de 1984.

A terceira opção apresentada aos municípios,⁸⁰ a composição com o Estado de um Sistema Único de Educação, é posta pelo Parecer CEE/MG n. 500/1998 (MINAS GERAIS, 1998a, p. 7) como uma decisão negociada e compartilhada, que pressupõe outro tipo de relação entre os dois entes federados (município e estado), para além do regime de colaboração. O CEE/MG admite duas hipóteses para a instituição do Sistema Único: i) competência normativa “estendida a todas as escolas estaduais, municipais e particulares locais”, com documento assinado pelo Município, Secretaria de Educação e CEE/MG; ii) sistema Único Regional, com normas definidas por um Conselho Regional de Educação Básica (MINAS GERAIS, 1998a, p. 7).

Em que pesem as orientações do Parecer, Sarmiento (2005b, p. 6) advoga que as dúvidas reveladas pelos municípios de Minas Gerais⁸¹ acerca da decisão pelo SME evidenciam desconhecimento desses entes federados sobre o conceito e o significado de um SME. Segundo a pesquisadora, o conhecimento comum, advindo da Carta Magna (BRASIL, 1988), de que a gestão é mais eficaz quanto mais próxima estiver da execução gerou confusão entre os conceitos municipalização e sistema municipal⁸² (SARMENTO, 2005a, p. 1373). Entende-se que a municipalização significa

[...] transferência da educação infantil e do ensino fundamental para os Municípios com a responsabilidade, não só de gerenciar as escolas, como também de dar garantia de manutenção e desenvolvimento do ensino. É de ressaltar que os encargos do ensino fundamental são compartilhados com o governo estadual (RESENDE, 2007, p. 21).

Estudo histórico de Resende (2007, p. 17) demarca o processo de municipalização da educação no estado de Minas Gerais desde o período colonial até 2002, enfatizando os aspectos políticos, sociais e econômicos do processo, que “serviu como um mecanismo de consolidação dos interesses locais de grupos aliados, motivados pela manutenção de vantagens políticas provenientes do repasse do governo estadual” (p. 228). A pesquisa mostra

⁸⁰ O Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (BRASIL, 2000, p. 25), por seu turno, explica que, no caso dessa opção, “[...] o caráter binário de repartição de competências se dilui e une o ensino, em toda a sua extensão, entre os optantes, num mesmo território e para as questões de igual natureza”. Duarte e Oliveira (2013, p. 167) destacam que a terceira opção, avançada para o modelo jurídico brasileiro daquele momento, embora não efetivada, vem ao encontro “dos princípios debatidos pela Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em 2010, cuja temática foi intitulada *Construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*” (grifos das autoras).

⁸¹ Sarmiento (2005b, p. 6) descreve que “em Patos de Minas, a Superintendente de Ensino e a Secretária Municipal de Educação foram à Câmara para esclarecer sobre o significado desses processos. No município de Caratinga, durante a tramitação no Legislativo foi acrescentada uma emenda tratando da escolha dos dirigentes escolares por eleição direta, o que foi vetado pelo Executivo. Belo Horizonte informou ter sido a criação do sistema resultado de negociações entre os poderes executivo e legislativo. Em Juiz de Fora, o processo foi discutido com o Conselho Municipal de Educação, existente desde o ano 1984”.

⁸² O capítulo 2 deste estudo apresenta o conceito de sistema municipal de ensino.

a participação dos municípios mineiros nas políticas de educação no período que antecede à CF de 1988 (BRASIL, 1988) e a forma como os governos federal e estadual induziram a concretização da municipalização. Para a autora, o processo de municipalização no Estado “teve momentos de centralização, descentralização e desconcentração de acordo com os momentos históricos e os respectivos governos” (p. 231).

Resende (2007) demonstra que, no período compreendido entre 1971 e 1990⁸³, impulsionada pela LDB n. 5.692 (BRASIL, 1971),⁸⁴ pela CF de 1988 (BRASIL, 1988) e pela Constituição do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1989), durante os “governos de Rondon Pacheco (1971- 1975), Aureliano Chaves (1975-1978), Ozanan Coelho (1978-1979), Francelino Pereira (1979-1983), Tancredo Neves (1983-1984), Hélio Garcia (1984-1987) e Newton Cardoso (1987-1990)”, a municipalização envolveu debates e a “implementação de programas” (p. 25). Nesse período,

[...] o governo mineiro, aproveitando-se do apoio que teve da legislação federal que induzia de certa forma à municipalização do ensino, apressou o processo. O governo estadual impôs duas situações aos Municípios: uma absorver toda a demanda da educação infantil e depois a do ensino fundamental; outra era de que deveria haver a municipalização de escolas estaduais, ficando o Estado responsável apenas pelas séries finais do ensino fundamental e pelo ensino médio, sob a justificativa de universalização deste último, o que não se efetivou até hoje (RESENDE, 2007, p. 25).

De acordo com a autora, os programas tinham o propósito de induzir os municípios à municipalização, levando-os a acreditarem que “o governo do estado não iria abandoná-los após a municipalização” (RESENDE, 2007, p. 180). Entretanto, as melhorias das condições prometidas não se concretizaram. O que se observou, no período, foram severas restrições impostas à contratação de funcionários nas escolas públicas, “movimentos sociais de luta

⁸³ Souza e Faria (2004, p. 928) demarcam “o conjunto de determinações internacionais que recaem sobre as reformas do ensino ao longo dos idos de 90, há de se observar, igualmente, a importância que assumem as recomendações advindas de diversos fóruns mundiais e regionais. A Conferência de Jomtien (em 1990, na Tailândia), por exemplo – patrocinada pelo BM, em conjunto com o PNUD, a UNESCO e a UNICEF (DE TOMMASI, 1996) – viria a servir de referência, no Brasil, para o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) e para o Plano Nacional de Educação (1998). Este evento, considerado um marco, em especial para os nove países então com a maior taxa de analfabetismo do mundo (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) – conhecidos como “E-9” – impulsionou-os a desencadear ações em direção aos compromissos firmados na chamada Declaração de Jomtien (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2002), estabelecendo determinações que se estendem da intenção em satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, da universalização do acesso à educação e da promoção da equidade (NOGUEIRA, 2001), passando por mudanças no modelo de gestão da educação (FREITAS, 1998) e, culminando, de modo mais contundente, na definição de competências e responsabilidades das instâncias de governo em relação à gestão e financiamento da Educação Básica (ABICALIL, 2001)”.

⁸⁴ BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1 e 2º grau, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 12 ago. 1971. De acordo com Resende (2007, p. 21), “o princípio da municipalização apareceu explicitamente na legislação brasileira, trazendo mudanças mais significativas no âmbito das redes de ensino”.

contra a racionalização desmedida do governo mineiro e pelas intimidações por parte do governo do Estado” (RESENDE, 2007, p. 155).

Vale lembrar, com Sarmento, que, nos anos 1991 a 1998, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais

[...] desenvolveu uma política de municipalização do ensino fundamental e da educação infantil, que só não foi mais intensa pela atuação da UNDIME/MG, orientando e articulando os municípios nas negociações com o estado. Mesmo assim, a municipalização criou dificuldades para muitos municípios que tentaram reverter o processo na gestão 1999-2002 e também criou problemas para o estado (SARMENTO, 2005a, p. 1377).

Embora o Parecer Mineiro (MINAS GERAIS, 1998a) reconheça que a instituição de SME atribuiria autonomia aos municípios, o estudo de Resende (2007) demonstra que as condições discriminadas no documento, especialmente as condizentes ao regime de colaboração entre os entes federados, não foram respeitadas no processo de municipalização da educação no estado de Minas Gerais, intensificado em 1994 e concretizado por meio da Lei n. 12.768/98⁸⁵ (MINAS GERAIS, 1998b), que alterou o artigo 197 da Constituição do Estado de Minas Gerais. Segundo a autora,

[...] na realidade, os convênios de municipalização foram padronizados pela SEE/MG, assinados às pressas, não retratando, na maioria das vezes, a realidade do Município. Além disso, a partir da assinatura desses convênios percebemos que os problemas surgem em decorrência da falta de discussão sistemática com os “atores” envolvidos nesse processo (RESENDE, 2007, p. 201).

Para Resende, o processo representou “apenas um repasse burocrático de recursos que, na maioria das vezes, não foi cumprido rigorosamente, para que os Municípios ficassem responsáveis por atividades antes desempenhadas pelo governo estadual” (RESENDE, 2007, p. 227). A política de municipalização, segundo a autora, foi induzida, também, por outros dispositivos. A Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a),

⁸⁵ MINAS GERAIS. Lei Estadual n. 12.768/98, de 22 de janeiro de 1998. Regulamenta o artigo 197 da Constituição do Estado, que passa a ter a seguinte redação: “Art. 197 – A descentralização do ensino, por cooperação, na forma da lei, submete-se às seguintes diretrizes: I – atendimento prioritário à escolaridade obrigatória; II – garantia de repasse de recursos técnicos e financeiros. Parágrafo único – A cessão de pessoal do magistério se dará com todos os direitos e vantagens do cargo, como se em exercício em unidade do sistema estadual de ensino. (Artigo regulamentado pela Lei n.º 12.768, de 22/1/1998)” (MINAS GERAIS, 1998a). De acordo com Resende, a Lei “regulamentou a descentralização do ensino em Minas Gerais, determinando a cooperação entre o Estado e os Municípios, a fim de garantir o atendimento prioritário ao ensino fundamental e o repasse de recursos técnicos e financeiros provenientes do FUNDEF, correspondentes ao número de matrículas do ensino fundamental regular das escolas assumidas pelo Município”. O artigo 2º da mencionada Lei, de acordo com a autora, “prevê que a descentralização do ensino compreende a transferência de escolas de educação infantil e de ensino fundamental da rede pública do Estado de Minas Gerais aos municípios e que essa transferência está condicionada a uma Lei Municipal autorizativa” (RESENDE, 2007, p. 199). Mais tarde, o Decreto n. 39.677, de 24 de junho de 1998, regulamentou os dispositivos da Lei n. 12.768/98, “propiciando mais estabilidade ao processo de municipalização do ensino em todo o estado” de Minas Gerais” (RESENDE, 2007, p. 199).

modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da CF de 1988 (BRASIL, 1988) e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterando o financiamento da educação. A Lei n. 9.424/96 (BRASIL, 1996c) e o Decreto n. 2.264, de 27 de junho de 1997 (BRASIL, 1997a) regulamentaram o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e “mantiveram a obrigatoriedade de aplicação de 25% dos recursos resultantes de impostos e transferências na educação” (RESENDE, 2007, p. 21). Sarmiento (2005b, p. 3) destaca que “os anos de 1997 em diante [foram] marcados por pressões junto aos municípios, com base na Emenda 14 e na Lei 9424/96, para assumirem o Ensino Fundamental, considerado sua responsabilidade prioritária”.

Dos 853 municípios mineiros, Resende (2007) demonstra que 684 “aderiram à municipalização do ensino em 1998, ou seja, cerca de 80,18%” (p. 202). “Apenas os Municípios de Belo Horizonte e Juiz de Fora não municipalizaram escolas estaduais no período de 1994 a 1998” (SARMENTO, 2005b, p. 5). A Tabela 4 sintetiza a adesão à municipalização no estado de Minas Gerais no período de 1994 a 1998.

Tabela 4 - Municipalização do ensino no estado de Minas Gerais, 1994-1998

ANO	N. DE MUNICÍPIOS	N. DE ESCOLAS	N. DE TURMAS	N. DE ALUNOS
1994-1996	291	548	2.236	55.955
1997	203	438	2.760	74.266
1998	684	2050	14.961	414.070
Total		3.036	19.957	544.291

Fonte: Resende (2007, p. 202).

De acordo com a autora, o governo de Itamar Franco (1999-2002) desacelerou o processo, com exigências de “critérios de qualidade para concretizar a municipalização” (RESENDE, 2007, p. 227), retomando o “atendimento dos alunos do ensino fundamental pelo Estado de Minas Gerais” (RESENDE, 2007, p. 215). Entretanto, com “a desaceleração da municipalização do ensino, não houve mudanças significativas quanto ao atendimento à demanda de alunos nos Municípios, pois esse processo já havia sido consolidado na gestão governo anterior, tendo por base a legislação federal e estadual” (RESENDE, 2007, p. 222). Por outro lado, as medidas de estadualização das matrículas do Ensino Fundamental “não tiveram a adesão da maioria dos Municípios [e provocaram] desconforto e manifestações por parte de educadores e sindicatos”, indicando que “antes os municípios tinham receio de aderir à municipalização, mas após os convênios e o incentivo da legislação federal, por meio do FUNDEF, não quiseram abrir mão de permanecerem com as escolas sob sua responsabilidade” (RESENDE, 2007, p. 216).

Diante do apresentado, confirmam-se as conclusões de Sarmiento (2005b, p. 22) de que “[...] as mudanças municipais ocorreram induzidas por políticas no âmbito federal e estadual, mas o rumo dado à apropriação das novas possibilidades firmou-se em função do contexto e das características de cada município”. Posto isso, a próxima seção analisa os aspectos contextuais que contribuíram para o surgimento dos CME e SME da pesquisa.

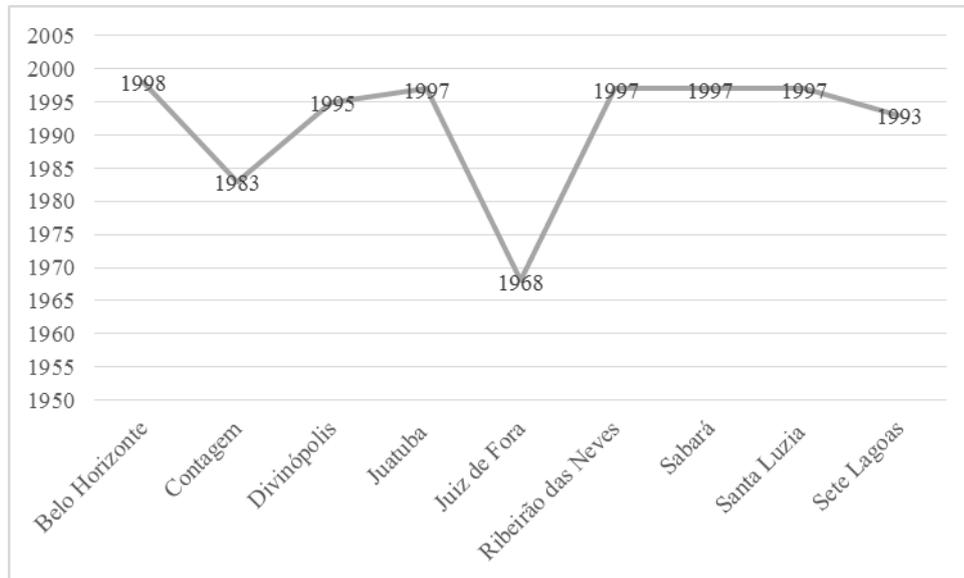
3.3 A memória da criação dos CME e SME: aspectos contextuais

Considerados os efeitos dos dispositivos constitucionais e normativos que impulsionam o ente federado à autonomia para a instituição de SME, esta seção problematiza a decisão municipal pelos CME e SME pesquisados. Para tanto, demarca os anos de criação dos CME e SME e, na sequência, detalha, em nove subseções, o histórico das decisões municipais, considerando-se que a autonomia dos municípios requer condições para assumir o SME.

Verifica-se que quatro dos nove CME pesquisados (CME de Contagem, Divinópolis, Juiz de Fora e Sete Lagoas) foram criados antes da promulgação da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), correspondendo ao percentual de 45% dos órgãos analisados. Comparativamente aos dados apresentados por Lavalle e Barone (2015) em termos de Brasil e aos destacados por Duarte e Oliveira (2012) no caso de Minas Gerais, considera-se significativa a proporção dos CME pesquisados criados anteriormente à mencionada Lei.

Os CME de Belo Horizonte, Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia foram criados após a LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), correspondendo à proporção aproximada de 55% do total dos CME pesquisados. Como é possível observar, os CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia foram instituídos em 1997, ano que se seguiu à promulgação da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), época que corresponde à maior incidência de criação dos CME em Minas Gerais (BRASIL, 2009c). Também merece destaque o ano de criação do CME de Belo Horizonte, capital do estado de Minas Gerais, ocorrida em 1998 - o mais recente entre os CME analisados. O Gráfico 1 mostra o ano de criação de cada CME pesquisado.

Gráfico 1 - Ano de criação dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas



Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

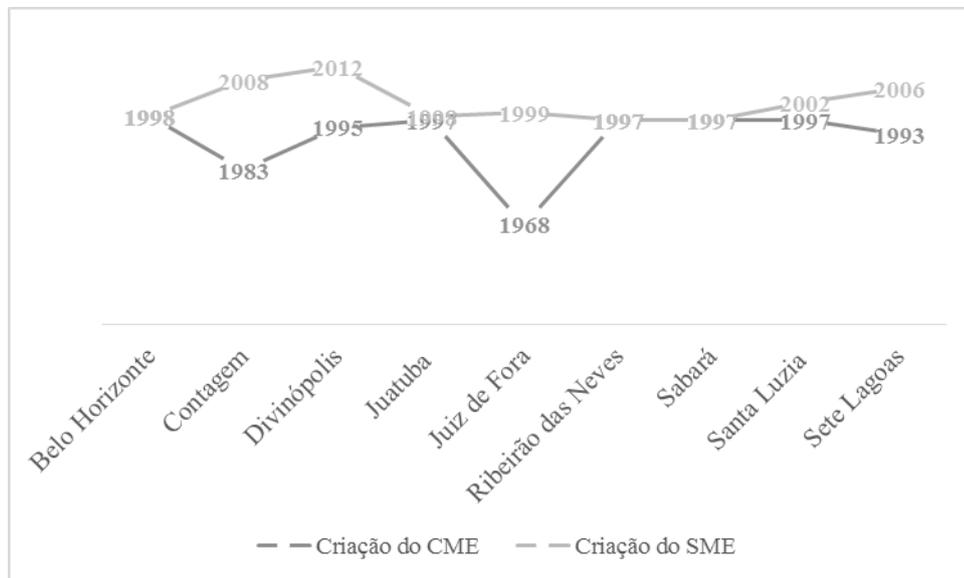
Quando considerada a relação temporal entre a criação de CME e de SME, disposta no Gráfico 2, três questões sobressaem. Primeiro, a comprovação das conclusões dos estudos de Lavalle e Barone (2015) sobre os efeitos de indução federal na criação dos CME, impulsionados pela regulamentação dos dispositivos constitucionais em matéria de educação: a Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995, que cria o CNE (BRASIL, 1995), e a LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b). Nota-se que os CME de Belo Horizonte, Ribeirão das Neves e Sabará foram criados no mesmo ano em que esses municípios instituíram seus SME próprios, logo após a promulgação das mencionadas leis.

A segunda questão decorre da acentuada distância temporal entre a criação do CME e a do SME nos municípios que instituíram seus CME antes da promulgação da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), o que leva a alguns questionamentos. Juiz de Fora, por exemplo, instituiu o seu SME em 1999, trinta e um anos após a criação do CME de Juiz de Fora e três anos após a LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b). Contagem, por sua vez, criou o CME em 1983 e o integrou ao SME em 2008, 25 anos após à criação daquele. No caso desses CME, supõe-se que a atuação por meio de delegação de competências pelo CEE/MG, pouco tempo após a criação dos órgãos, contribuiu para a postergação da decisão desses municípios pelo SME.

O caso de Divinópolis merece atenção: o CME do município foi criado em 1995 e o SME foi instituído somente em 2012, dezessete anos após a instituição do CME e dezesseis anos após a promulgação da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b).

Por fim, a terceira questão é a evidência de que a instituição de SME no município e a integração do CME como órgão normatizador revela o “reconhecimento estatal do papel do conselho na formulação de políticas públicas” (LIMA *et al.*, 2014, p. 16).

Gráfico 2 - Ano de criação dos CME e dos SME nos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas



Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Ao analisar a instituição dos SME em nove municípios do estado de Minas Gerais no período de 1997 a 2000,⁸⁶ quatro deles objeto desta pesquisa (Belo Horizonte, Juatuba, Juiz de Fora e Ribeirão das Neves), estudo de Sarmiento (2005a) não observou uma única característica comum que pudesse explicar a decisão de se criar o SME, quer seja tamanho do município, base econômica, vinculação partidária dos prefeitos na época do estudo, entre outros aspectos. Segundo a pesquisadora, “os aspectos que mais aproximavam os municípios foram os índices de urbanização e de alfabetização, bem próximos de 90%” (SARMENTO, 2005a, p. 1382).

⁸⁶ Patos de Minas, Ribeirão das Neves, Juatuba, Belo Horizonte, Governador Valadares, Lavras, Juiz de Fora, Francisco Sá e Caratinga.

Entretanto, a autora destaca a participação “como motivadora da decisão, [...] como possibilidade de ser ampliada a partir da nova organização”. A opção pelo SME, segundo Sarmento, não constituiu uma escolha isolada, “pois em todos os municípios foram identificadas práticas de alargamento dos espaços de participação social e política: conselhos setoriais, congressos, conferências, orçamento participativo, planejamento estratégico, fóruns de entidades de moradores, etc” (SARMENTO, 2005a, p. 1384).

3.3.1 SME e CME de Belo Horizonte: negociações entre o Executivo e o Legislativo a partir das conquistas democráticas do município

A decisão de Belo Horizonte pela criação do CME e do SME se efetivou a partir de “negociações entre os poderes executivo e legislativo” (SARMENTO, 2005b, p. 6). O relatório final da I Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2001g), elaborado pelo CME de Belo Horizonte, destaca que o projeto de Lei de autoria do vereador Rogério Correia tramitava na Câmara Municipal de Belo Horizonte desde 1996. Com a promulgação da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), o Projeto de Lei foi reformulado para atender as exigências legais e incorporar as demandas dos atores sociais que emergiram no processo de discussão do documento.

A partir da análise desse Projeto de Lei, de pesquisas sobre os CME instalados em outros municípios e pela experiência de outros conselhos gestores de políticas públicas da capital mineira, a Secretaria Municipal de Educação elaborou minuta de lei e deu prosseguimento aos debates, dos quais participaram representantes de entidades, da Câmara Municipal e de educadores. O relatório esclarece que “a aludida minuta foi remetida às escolas municipais de educação, às entidades sindicais e outras instituições [...], ampliando-se gradativamente os sujeitos envolvidos neste processo” (BELO HORIZONTE, 2001g, p. 4).

A Secretária Municipal de Educação à época, Maria Céres Pimenta Spínola Castro, utilizou nos fóruns e pré-conferências o texto "I Conferência Municipal de Educação: um passo decisivo para a construção do Conselho Municipal de Educação", argumentando que a participação da Secretaria Municipal de Educação nas negociações “acabaram por resultar no projeto de lei, para além das diferenças de interesses e perspectivas existentes”, de forma a atestar o comprometimento “da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, e especialmente da SMED, com a criação de espaços públicos que, como o Conselho Municipal, possam garantir

a participação política do cidadão na gestão democrática do Sistema Municipal de Educação” (BELO HORIZONTE, 2001g, p. 57).

Ainda de acordo com o relatório da Conferência, o primeiro semestre de 1998 foi dedicado ao debate, que resultou em documento apresentado à Câmara Municipal de Belo Horizonte, aprovado em junho de 1998, em substituição ao Projeto de Lei anterior, de autoria do vereador Rogério Correia. Ao contemplar as expectativas e o envolvimento dos atores no debate e na elaboração do documento, a Secretaria Municipal de Educação deu início aos trabalhos da I Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte⁸⁷ (BELO HORIZONTE, 2001g, p. 4).

De acordo com nota de rodapé do relatório (BELO HORIZONTE, 2001g, p. 4), a proposição de realização de conferências para a eleição da maioria dos representantes do CME adveio da Secretaria Municipal de Educação, à semelhança da experiência de conselhos da área da saúde. A sugestão do Legislativo, também inspirada no desenho dos conselhos da área da saúde, era a indicação dos membros pelas entidades. No corpo do documento, são explicitados os objetivos da I Conferência e destacados os discursos dos participantes, os quais salientaram a “história de luta pela democratização da escola pública”, remetendo ao marco inicial histórico: a greve dos professores ocorrida em 1979. Na sequência, foram pontuadas as conquistas democráticas: eleição de diretores; Escola Plural;⁸⁸ Programa Bolsa Escola⁸⁹; Plano de Carreira e Estatuto do Servidor. Foi destacada também a aprovação do Projeto de Lei sobre a criação do CME de Belo Horizonte e do SME, sendo mencionado o

⁸⁷ A abertura dos trabalhos da I Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte, em 1º de julho de 1998, no auditório do BDMG Cultural, à rua Bernardo Guimarães, 1600, aconteceu “antes mesmo da sanção do Prefeito à proposição de lei aprovada na Câmara”. A abertura da I Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte, em 10 de agosto de 1988, contou com “[...] mesa composta pelo Prefeito de Belo Horizonte, Dr. Célio de Castro, o Secretário Municipal de Governo, Paulo Emilio Coelho Lott, a Secretária Municipal de Educação, Maria Céres Pimenta Spínola Castro, o Secretário Municipal Adjunto de Educação, Antônio David de Sousa Júnior, o vereador Rogério Correia (autor do Projeto de Lei), a representante do Sind-UTE, Laraene Alves Tolentino Silva, a representante das Associações de Pais de Minas Gerais, Iedir Bambirra, a presidente da Associação dos Pais e Alunos do Colégio Municipal Marconi, Helena Rolla, o presidente da União Nacional dos Estudantes Secundaristas, Davidson do Nascimento, o vereador Paulo Augusto dos Santos, o vereador Márcio Cunha e a representante do SINPRO/MG, Celina Alves Padilha Areia. Foram registradas as seguintes presenças: representantes dos Conselhos Tutelares de Belo Horizonte e da Comissão de educação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Maria Lisboa de Oliveira, membro do conselho Estadual de Educação e ex-secretária municipal de educação, Marisa Duarte, representante da direção da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, e, representando a Universidade Federal de Minas Gerais, Maria Cecília Diniz Nogueira” (BELO HORIZONTE, 2001g, p. 4).

⁸⁸ Proposta de reorganização de tempos e espaços, a partir de experiências das escolas municipais de Belo Horizonte. A proposta, pautada na concepção sociointeracionista, baseava-se na continuidade do processo de escolarização, por meio de ciclos de idade de formação, eliminando a reprovação. A proposta exigiu grande investimento do município na formação dos professores (BELO HORIZONTE, 1994).

⁸⁹ Programa do governo federal, que teve como objetivo auxiliar as famílias que se encontravam na linha de extrema pobreza. O programa foi abolido pelo governo, que iniciou o programa Bolsa Família.

[...] interesse e empenho dos pais na criação do CME e a oportunidade de exercerem o papel que lhes cabe, que é o de colaboradores na educação de seus filhos, na condição de usuários do CME; a satisfação dos estudantes em comporem o CME, fato inédito no país, e a reivindicação do direito e participação de entidades representativas de estudantes no CME; o reconhecimento do caráter democrático da atual gestão municipal como fator fundamental para a composição amplamente representativa do CME, pois o que a LDB respalda é somente a criação de um Conselho Municipal de Educação; reconhecimento de que o Conselho é um espaço, tanto de acordos em relação à diversidade de interesses e conflitos, quanto de indicação de rumos da educação da cidade; a concretização do conselho como fruto de um longo e rico processo de discussão que aconteceu por meio de reuniões, seminários e debates, a importância do CME para a Educação Infantil em Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2001g, s/p).

Outro documento interno do CME de Belo Horizonte, intitulado "A Educação Infantil em Belo Horizonte: a constituição histórica de uma etapa de ensino" (BELO HORIZONTE, 2012c),⁹⁰ elaborado pela professora Mônica Correia Baptista, ex-presidente do CME de Belo Horizonte, lembra que, dois anos antes da publicação da Lei n. 7.543, ou seja, da criação do CME de Belo Horizonte e do SME, foi necessária a solicitação do município, ao Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais,⁹¹ de autorização para a implementação da proposta pedagógica Escola Plural nas escolas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. Para a pesquisadora, a ausência de autonomia pedagógica e administrativa do município, à época, pode ser considerada resultante de falta de regulamentação específica para a educação em âmbito nacional. Conclui a ex-presidente do CME de Belo Horizonte que, apesar de a CF de 1988 (BRASIL, 1988) elevar os municípios à condição de entes federados, colocando-os no mesmo patamar dos estados, Distrito Federal e União, até final dos anos 1990 o preceito constitucional não era observado na maioria dos municípios brasileiros (BELO HORIZONTE, 2012c).

Para Baptista, a instituição do SME em BH trouxe alterações para a educação municipal, em especial para a Educação Infantil, pois a integração das instituições dessa etapa da Educação Básica ao SME se constituiu em uma das determinações legais de maior alcance social no município, impactando positivamente a qualidade da oferta da primeira etapa da Educação Básica (BELO HORIZONTE, 2012c).

Quando se analisa a gestão municipal à época da criação do CME e do SME de Belo Horizonte, verifica-se que o governo municipal estava sob a gestão do PT, sendo Prefeito

⁹⁰ Documento elaborado com base em consultoria prestada ao CME de Belo Horizonte, com o objetivo de reelaborar a Resolução CME/BH n. 01/2000, que regulamenta a Educação Infantil no município.

⁹¹ A Resolução 7.740/95 do CEE/MG (MINAS GERAIS, 1995) aprovou a proposta pedagógica Escola Plural, estabelecendo prazo de quatro anos para a realização de avaliação do programa.

Municipal o Sr. Célio de Castro,⁹² o que confirma a proposição de Lavallo e Barone (2015) de que governos mais democráticos impulsionaram mais intensamente a criação de conselhos.⁹³

Avritzer e Almeida (2009, p. 28), por seu turno, lembram que, nesse período, Belo Horizonte “torna-se palco de importantes experiências na gestão participativa de políticas públicas municipais, que se traduziram por inúmeros programas e projetos de melhorias urbanas e sociais, com a efetiva participação popular”.⁹⁴

A entrevista com um conselheiro, representante do Poder Legislativo, ressalta a importância do CME de Belo Horizonte e de todos os conselhos gestores de políticas públicas como “parte do organograma administrativo do Município, com a participação do governo e da sociedade, inclusive dos Movimentos Sociais”. Para esse conselheiro, “o processo de participação e de confronto do contraditório, da posição de Executivo e da Sociedade, é saudável para política brasileira, é saudável para as políticas do município e para arejar as políticas, as diretrizes e apontar as prioridades sociais” (Conselheiro 2 do CME de Belo Horizonte, 30/06/2015).

3.3.2 Contagem: uma longa relação de aprendizagem

A ata de 22 de maio de 1984 do CME de Contagem (CONTAGEM, 1984b) registra reunião,⁹⁵ em sessão solene, presidida pelo Prefeito Municipal de Contagem, Newton Cardoso,⁹⁶ na qual o Presidente do CME de Contagem, à época, traz evidências das características do município, que contava com população aproximada de 700.000 habitantes e

⁹² Avritzer e Almeida (2009, p. 28) lembram que “desde a eleição de Patrus Ananias, a cidade de Belo Horizonte vive a continuidade de um projeto político. Patrus Ananias tinha o Dr. Célio de Castro como seu vice que foi eleito, nas eleições seguintes (1996), para ocupar a prefeitura pelo PSB com o apoio do PT desde o segundo turno. Na eleição seguinte (2000), Célio de Castro foi reeleito pelo PT. Um ano depois, o Prefeito Célio de Castro teve que se afastar por problemas de saúde e o então prefeito em exercício, Fernando Damata Pimentel (PT), assumiu o cargo”.

⁹³ Lavallo e Barone (2015, p. 72), em relação à expansão dos CME, associam os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 1997 e 2008 às “médias de conselhos mais altas”. As observações dos autores coadunam com a literatura (BORBA, 2011; REIS, 2014), que associa o surgimento das experiências democráticas no Brasil, por meio das instâncias participativas, ao governo do PT.

⁹⁴ Os autores ressaltam as experiências do Orçamento Participativo (OP), a Escola Plural, o Programa Bolsa-Escola Municipal e o Programa de Saúde da Família (AVRITZER; ALMEIDA, 2009, p. 28).

⁹⁵ Reunião ocorrida no Auditório do prédio do Centro das Indústrias, localizado à Praça da CEMIG.

⁹⁶ Estavam também presentes as seguintes autoridades: Presidente da Câmara Municipal, Vereador Athair de Oliveira; representante do Presidente do Conselho Federal de Educação, Conselheiro Armando Dias Mendes; representante do Presidente do Conselho Estadual de Educação, Conselheiro Samuel Rocha Barros; representante do Secretário Municipal de Educação de Contagem, Professor Carlos Pinto Coelho Motta; representante do Reitor em exercício da Universidade Federal de Minas Gerais, Professor Antônio Cândido Melo Carvalho; representante do reitor da Universidade Católica de Minas Gerais, Professor Geraldo Magela Teixeira; representante do Vice-Presidente do Conselho Estadual de Educação, Conselheiro Amaro Xisto de Queiroz; representante do Diretor da Faculdade de Direito da UFMG, Professor Lourival Villela, entre outras.

70.000 alunos de 1º e 2º graus, nas três redes de ensino: municipal, estadual e particular. O documento (CONTAGEM, 1984b) ressalta que, antes da Emenda Constitucional n. 24/83, o município já investia mais de 30% de seu orçamento em educação. O texto ainda considera o município uma “cidade-desafio”, na qual convivem “ilhas de modernidade” e “bolsões de pobreza”, exigindo que a educação seja absoluta prioridade governamental. Explica-se que, no último censo escolar, a demanda de matrícula cresceu em 48%, e somente por meio “do esforço de governos legitimados, cômicos de seus deveres”, cumpriu-se a obrigatoriedade escolar, construindo-se “salas de emergência”. A ata ressalta a construção de inúmeras escolas no início daquele ano, correspondendo a cerca de 7.000 vagas no 1º grau (CONTAGEM, 1984b). O Presidente finaliza o seu discurso com a frase: “Fiéis ao compromisso da Administração Newton Cardoso, esta comunidade escolar e os municípios instalam, aqui e agora: o Primeiro Conselho Municipal de Educação de Minas Gerais” (CONTAGEM, 1984b).

Interessante notar que, em 1987, alguns anos após a criação do CME de Contagem, o então prefeito de Contagem, Newton Cardoso, assume o governo de Minas Gerais e, por meio do Decreto Estadual n. 27.452, de 16 de outubro de 1987 (MINAS GERAIS, 1987), institui o Programa Estadual de Municipalização do Ensino (PEME), “que previa a realização de acordos entre o governo estadual e os Municípios, visando transferir verbas e responsabilidades para os municípios” e “estabelecia em todo o Estado de Minas Gerais um programa de municipalização controlado pelo governador”. Entre os requisitos de participação dos municípios no PEME, o Decreto estabelecia “a existência de Conselho Municipal de Educação ou órgão similar” (RESENDE, 2007, p. 152). Entretanto, Resende lembra que a “adesão dos Municípios ao PEME [...] não ocorreu, pois da forma intempestiva como foi decretado, [o] programa gerou muita insegurança nos Municípios”, [que], desconfiados, preferiram aguardar a Constituição Federal de 1988” (RESENDE, 2007, p. 156).

Cumprido ressaltar, com Teixeira, que a gestão de Newton Cardoso foi marcada pela adoção de “medidas racionalizadoras”, remetendo “as questões da educação pública a uma secretaria eminentemente político-partidária, capaz de fazer barganhas”. Para a autora, “o governo representou um retrocesso na medida em que se recuperavam formas tradicionais de exercício da autoridade” (TEIXEIRA, 1998, p. 16).

Teixeira (1998) lembra que o governo Newton Cardoso “submeteu a escola, silenciando as vozes da participação que, através dos colegiados vinham conferindo às

unidades escolares um dinamismo próprio”. Para a pesquisadora, “os profissionais do magistério, na situação de insegurança a que foram submetidos se acomodaram, restringindo sua mobilização. O resultado foi o desmonte das conquistas consideradas vitais para a efetiva transformação da escola pública mineira” (TEIXEIRA, 1998, p. 19).

Nessa mesma direção, a análise de Falci (2005) reafirma o caráter racionalizante do governo Newton Cardoso e demonstra a tendência marcante da municipalização entabulada em sua gestão, que “não se comprometeu com a continuidade dos projetos implementados na gestão Tancredo Neves” (FALCI, 2005, p. 14). De acordo com a autora, o período 1986-1990 foi marcado pelo retrocesso e “desmontagem” das iniciativas democráticas de esquerda: “empresários voltaram a ter seus interesses garantidos; [...] diretores de escola continuaram a ser designados pelos deputados e prefeitos do partido do governo; [extingue-se] turmas de pré-escola e da 1ª série do Ensino Médio [e demite-se] alguns profissionais contratados das escolas” (FALCI, 2005, p. 14).

Importante atentar que, nesse período, ou seja, desde os anos 1984, o CME de Contagem atuava por meio de delegação de competências outorgadas pelo CEE/MG, vindo a instituir o SME pela Lei n. 4.203, de 18 de dezembro de 2008 (CONTAGEM, 2008).

Em relação a esse município, o CEE/MG, por meio de relatoria de José Januzzi de Sousa Reis, exarou dois pareceres. O primeiro, Parecer CEE/MG n. 17/2011 (MINAS GERAIS, 2011), examina, com base no Ofício GAB-CP n. 0538/2010, expediente da Prefeitura Municipal de Contagem (CONTAGEM, 2010a) a respeito da instituição e organização do SME, destacando no seu mérito o registro histórico do município que,

[...] pela sua performance na educação, teve o reconhecimento do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais, que lhe outorgou delegação de competência para o exercício de atos relativos ao ensino fundamental em seu território, nos termos da Resolução CEE/MG nº 319, de 9 de novembro, ato embrionário do princípio da autonomia exarada nos art. 11 e 18 da LDBEN, de 20 de dezembro de 1996. Tal delegação, marco primeiro no Estado, tem sido a fonte de inúmeros municípios de todo o Brasil, para a criação de conselho municipal de ensino (MINAS GERAIS, 2011).

Esse Parecer discorre sobre a instituição e a organização do SME, preconizadas pela Lei n. 4.203, de 18 de dezembro de 2008 (CONTAGEM, 2008), remetendo ao inciso I do artigo 18 da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b) para esclarecer que os SME compreendem a Educação Básica. Portanto, considera “desnecessário lembrar que o ensino médio gratuito, contemplado na Lei Orgânica Municipal e ministrado pela Fundação de Ensino de Contagem

(FUNEC), desde a década de 1970 do século XX, obviamente, faz parte do Sistema Municipal de Ensino⁹⁷ (MINAS GERAIS, 2011). Para o referido relator,

[...] a Lei nº 4203 fere o princípio da autonomia do Poder Público Municipal, ao limitá-lo à autorização, credenciamento e supervisão de seus estabelecimentos de ensino que oferecem a educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada, essa, por força da lei. Ao omitir o ensino médio, a autorização de cursos, reconhecimento e a renovação periódica, credenciamento ou recrutamento de instituição municipal (ora, leia-se FUNEC/IEC), continuam vinculados ao Sistema Estadual de Ensino (CEE e SEE). E mais, com o advento da Lei Municipal em comento, a Resolução CEE/MG nº 319/84, que delega competência ao Município, perde a sua eficácia e deve ser revogada (MINAS GERAIS, 2011).

O segundo, Parecer n. 428/2013 (MINAS GERAIS, 2013), aprovado em 24 de junho de 2013, examina, por intermédio do Ofício Pref. GB n. 0134/2013, alteração da Lei n. 4.203/2008 pela Lei n. 4.597, de 17 de maio de 2013 (CONTAGEM, 2013), dando ciência da plena autonomia do município para abranger toda a Educação Básica, contemplando o Ensino Médio.

Cumpramos ressaltar que José Januzzi de Sousa Reis, relator dos dois pareceres, foi conselheiro do CME de Contagem. Em relatoria do Parecer n. 935/98 do CEE/MG (MINAS GERAIS, 1998c), de exame de expediente de interesse da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves acerca de criação do SME naquele município, o relator argumenta, com segurança, sobre a sua experiência pregressa no CME de Contagem: “[...] ao idealizarmos e implantarmos o Conselho Municipal de Educação de Contagem, órgão de caráter normativo, deliberativo e consultivo, tivemos a oportunidade de servi-lo como conselheiro, exercendo por diversos mandatos o cargo de vice-presidente e presidente” (MINAS GERAIS, 1998b).

Nesse mesmo Parecer, José Januzzi de Sousa Reis avalia a atuação do CME de Contagem e reafirma a importância do órgão no município, em cuja trajetória consta o exercício da função normativa, por meio de delegação de competências pelo CEE/MG:

Pudemos, então, constatar, pela sua estrutura organizacional, que as medidas por ele tomadas sempre tomaram o rumo da decisão coletiva, do equilíbrio, do melhor para a educação do município. Registre-se que o Conselho Municipal de Educação de Contagem é o primeiro do Estado credenciado pelo Conselho Estadual de Educação, recebendo dele delegação de competência, conforme a Resolução CEE nº 319/84. O órgão normativo na implantação do Sistema Municipal é de fundamental importância, visto que dele serão emanadas as normas complementares para o processo administrativo-pedagógico da educação municipal (MINAS GERAIS, 1998b).

⁹⁷ Lei Municipal n. 4.597 de Contagem, de 17 de maio de 2013: o SME abrange todas as etapas da Educação Básica, isto é, a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Médio, de acordo com os artigos 11 e 18 da Lei n. n. 9.394/96 (CONTAGEM, 2013).

Ressalta-se que o município atuou por meio de delegação de competências até 2008. A ata de 23 de setembro de 2006 registra explanação de Rita Coelho sobre a instituição de SME no município, quando a palestrante esclarece que, com a implantação de SME, o CME de Contagem passa a ser “órgão normativo pleno e que a presidência do Conselho é incompatível com a função executiva do Secretário Municipal de Educação”. Explicou, ainda, sobre “a necessidade de criação de novas estruturas e competências na Secretaria Municipal de Educação, tomar decisões, negociar politicamente com a Câmara, ter local apropriado e que a secretaria passa a gerenciar e orientar as escolas” (CONTAGEM, 2006).

3.3.3 CME de Divinópolis e SME em Divinópolis: de um lado, o desejo; de outro, a repressão

O primeiro Presidente do CME de Divinópolis reassumiu a Presidência em 2015, quando, em entrevista, destaca a história do referido Conselho, iniciada nos anos 1993/1994, período que antecedeu à promulgação da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), marcado pela efervescência dos debates oriundos da CF de 1988 (BRASIL, 1988). Integrante de um grupo composto por representantes de movimentos sindicais e movimentos populares, o Presidente foi um dos responsáveis pela realização de “[...] um seminário que aconteceu durante três noites convidando a população de forma geral, mais representantes das diversas entidades, para discutir a questão da criação de um Conselho Municipal de Educação” (Presidente do CME de Divinópolis, 08/03/2016).

O entrevistado lembra que o CME foi criado “sem nenhuma autoridade”, por pessoas ligadas ao movimento popular, sem nenhum poder instituído: “[...] elaboramos um projeto [...] inclusive já uma proposta de regimento e apresentamos isso para o Executivo Municipal”. A opção foi, portanto, o diálogo com o Executivo Municipal, o Prefeito, que durou até “o final, em dezembro de 96, ou seja, no apagar das luzes daquele mandato do então Prefeito” (Presidente do CME de Divinópolis, 08/03/2016).

À época, a lei de criação do CME de Divinópolis já dispunha de regimento interno com as definições das funções normativa e deliberativa, indicando, portanto, a instituição de SME. Entretanto, o Presidente salienta que, mesmo sem exercer as competências normativas, estabelecidas legalmente, em virtude da ausência de SME, o CME de Divinópolis “ia acumulando força, força política mesmo no sentido de representar os diversos anseios da sociedade civil e [...] com o poder público municipal e sempre discutindo a questão da criação

do Sistema” (Presidente do CME de Divinópolis, 08/03/2016). O Presidente lembra, ainda, que, nos anos 1997 a 2000, “[...] a Secretaria Municipal de Educação [contava com] um grupo político que se posicionava abertamente contra a criação do Sistema e, lógico, que a justificativa era a questão de contenção de gastos; a gente procurava mostrar que os gastos na verdade eles eram infames” (Presidente do CME de Divinópolis, 08/03/2016).

As atas de reunião do CME de Divinópolis, de agosto de 2006 a 2011, registram a discussão sobre a instituição do SME no município, que ocorreu somente em 2012. Os documentos mostram a defesa do CME de Divinópolis em favor da autonomia da educação local, evidenciada pelos registros de explanação sobre as experiências de outros municípios, a participação dos conselheiros em eventos nos quais a temática era pautada e, especialmente, pelo diálogo que o CME de Divinópolis estabeleceu ao longo desses anos com a Secretaria Municipal de Educação de Divinópolis e com o CEE/MG.

Paralelamente ao discurso do CME de Divinópolis, favorável à criação do SME, as atas registram cobrança à Secretaria Municipal de Educação de Divinópolis de regulamentação da Lei n. 4.285, de 15 de dezembro de 1997 (DIVINÓPOLIS, 1997a), que, segundo os conselheiros, havia sido “engavetada”. Em 27 de junho de 2007, o CME de Divinópolis deliberou pelo envio de ofício ao órgão, solicitando a criação do SME e o acréscimo no corpo do texto legal da descrição do papel do referido CME. Consta na ata: “caso o executivo não atenda a comissão dos conselheiros até o dia 10 de julho, a comissão mobilizará, denunciando, através da imprensa, o descaso e desrespeito da Secretária e do executivo em regulamentar a Lei nº 4.285, de 15 de dezembro de 1997” (DIVINÓPOLIS, 2007b). Em outubro do mesmo ano, a ata da reunião descreve participação, em sessão plenária, de membro do Poder Executivo com a confirmação de que a questão seria retomada no início de 2008.

Importante observar que as nove reuniões do CME de Divinópolis de 2006 pautaram a implantação do SME. Em reunião de capacitação de conselheiros, em 7 de maio de 2008 (DIVINÓPOLIS, 2008), a trajetória de participação do CME de Divinópolis foi detalhada, com relato de atividades mensais do órgão desde a sua criação. Foi pontuada a importância de os CME assumirem a tarefa de “a) ouvir a comunidade sobre os problemas educacionais, b) caracterizar-se como fóruns de articulação e mobilização das questões educacionais, c) ser o guardião da autonomia da escola, d) promover o debate ininterrupto sobre a educação”. Por fim, o documento ressalta que o cumprimento dessas tarefas implica “a implantação de um Sistema Municipal de Ensino” (DIVINÓPOLIS, 2008).

A instituição do SME foi concretizada pela Lei n. 7.522/2012, de 15 de março de 2012 (DIVINÓPOLIS, 2012), no mandato do Prefeito Municipal Vladimir de Faria Azevedo, do partido político PSDB. O Parecer n. 621/2012 (MINAS GERAIS, 2012), aprovado em 31 de maio de 2012, de relatoria de Irene de Melo Pinheiro, examina a comunicação de criação do SME pela Câmara Municipal de Divinópolis, por intermédio do Ofício n. 496/12, de 11 de abril de 2012, encaminhado pelo Prefeito Municipal de Divinópolis, Vladimir de Faria Azevedo, e pela Secretária Municipal de Educação, Eliana Cançado Ferreira. O documento em causa faz menção à Lei n. 7.522/12, de 15 de março de 2012, publicada no **Diário Oficial dos Municípios Mineiros** em 28 de março de 2012 (DIVINÓPOLIS, 2012), e à opção do município por constituir seu SME.

A Lei Complementar n. 174/2015 (DIVINÓPOLIS, 2015a), que aprova o Plano Municipal de Educação de Divinópolis para o Decênio 2015 a 2024, destaca que

[...] a implantação do Sistema Municipal de Ensino de Divinópolis através da Lei 7.522 de 15 de março de 2012 é um marco importante na história recente do município, não apenas pelas vantagens próprias de um sistema municipal, relativas à afirmação da autonomia do município como ente federado, mas também pela consolidação de processos democráticos auferidos durante o percurso de preparação para deliberação sobre a viabilidade de sua implantação e implementação (DIVINÓPOLIS, 2015a, p. 126).

O Presidente do CME de Divinópolis afirma que o município nunca contou com “governo em que partidos de esquerda estivessem presentes”. Entretanto, o entrevistado faz questão de evidenciar que não é o partido do governo que faz diferença na atuação do CME e que delega autonomia para o órgão. Para o Presidente, muitos municípios são governados por partidos de esquerda e os presidentes dos CME são nomeados pelo Prefeito. A autonomia municipal, para o entrevistado, implica responsabilidades e aprendizado

[...] de agir como Sistema e eu digo isso tanto por parte da Sociedade Civil, do Conselho Municipal de Educação como também dos órgãos gestores como a Secretaria Municipal de Educação que muitas vezes ainda atropela algumas decisões e não compreende a ideia da cogestão e tem às vezes algumas dificuldades nesse sentido. Mas temos, temos construído uma trajetória que a meu ver é uma trajetória rica, com impasses, com dificuldades, com, com muitos problemas, mas é uma trajetória rica (Presidente do CME de Divinópolis, 08/03/2016).

3.3.4 CME de Juiz de Fora e SME em Juiz de Fora: pioneirismo e participação

Avritzer e Almeida (2009, p. 30) destacam o município de Juiz de Fora como pioneiro “no processo de institucionalização dos Conselhos Municipais”. Alves (2005) e Almeida (2006) discorrem sobre a história política do município de Juiz de Fora, marcada por movimentos organizados da sociedade civil, organizações sindicais, associações de moradores

e lideranças comunitárias, entre outros, que “mantiveram presença significativa na esfera pública por meio da mídia e da participação nas arenas políticas institucionalizadas” (ALMEIDA, 2006, p. 110).

Alves (2010), por sua vez, traz à tona a tradição juiz-forana de participação e a história do município. Segundo a pesquisadora, Juiz de Fora, município localizado na Zona da Mata, criado

[...] em 31 de maio de 1850, com o nome de Santo Antônio do Paraibuna [...] é um município de tradição política no cenário nacional. Os movimentos populares nas suas mais variadas formas de associação e organização estão presentes ao longo da história juiz-forana. A história das entidades comunitárias no município indica que em meados do século passado a população local já se mobilizava em nome do exercício da cidadania, expresso em reivindicações de moradores de bairros. As comunidades exigiam soluções e discutiam seus problemas em atuação conjunta com o governo municipal, o que acabou levando ao fortalecimento das Sociedades Pró-Melhoramentos dos Bairros (SPM) (ALVES, 2010, p. 169).

Em 1982, de acordo com Alves (2005, p. 107), o PMDB, partido que venceu as eleições no município, “tentou implementar um modelo de gestão participativa”. Assim, foi criado o Conselho Comunitário Municipal, sob a égide do governo do PMDB, por meio da Lei n. 6.413, de 9 de novembro de 1983 (JUIZ DE FORA, 1983), de caráter consultivo e com funções de assessoramento aos poderes Executivo e Legislativo local, numa tentativa de implementação de um modelo de gestão participativa. A criação desse Conselho impulsionou a instituição de outros conselhos e associações participativas no município. “E nesse cenário, os Conselhos têm assumido cada vez mais importância nos processos de controle social, participação popular e definição de diretrizes para a gestão pública local” (AVRITZER; ALMEIDA, 2009, p. 30).

A Lei Municipal n. 3.077, de 21 de novembro de 1968, dispõe sobre a organização dos serviços da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora e contém outras providências, entre elas a Criação do Conselho e da Secretaria Municipal de Educação (JUIZ DE FORA, 1968). Esse marco legal cria o Conselho Municipal de Educação e Cultura (COMEC) como parte da estrutura da Secretaria de Educação e Cultura. Todavia, o mencionado Conselho somente foi instalado em 1972, por meio do Decreto n. 1.231, de 3 de maio de 1972 (JUIZ DE FORA, 1972).

De acordo com Alves (2010), em 1973, o COMEC entrou com o pedido de delegação de competências junto ao CEE/MG, respeitando o disposto na Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971). Não obtendo resposta ao pedido, o Conselho “enfraqueceu até ser dissolvido” (ALVES, 2010, p. 164). Ainda em 1973, por meio do Decreto n. 1.330, de 4 de

maio de 1973 (JUIZ DE FORA, 1973), o COMEC foi substituído pela Comissão Municipal de Educação, constituída por “pessoas de notável saber em educação” (ALVES, 2005, p. 110). O regimento interno da mencionada Comissão foi aprovado alguns anos depois, por meio do Decreto n. 1.839, de 17 de fevereiro de 1977 (JUIZ DE FORA, 1977).

Em 1984, a Comissão Municipal de Educação foi transformada em Conselho Municipal de Educação, de caráter consultivo, por meio da Lei Municipal n. 6.603, de 28 de setembro de 1984 (JUIZ DE FORA, 1984a). O Decreto n. 3.168, de 18 de dezembro de 1984 (JUIZ DE FORA, 1984b), estabeleceu as delegações de competências pretendidas pelo CME de Juiz de Fora, outorgadas pelo CEE/MG. Para Alves (2010), essa abertura pode ser entendida como o “reflexo do processo de democratização do país”, que impulsionou “a conscientização de que os órgãos municipais poderiam ter papel fundamental na adequação de políticas necessárias à realidade local” (p. 164).

Posteriormente, o Decreto n. 3.202, de 1985 (JUIZ DE FORA, 1985), aprovou o Regulamento do Conselho Municipal de Educação (CME). Segundo Alves,

[...] em 1985, através do Decreto nº 3202 ficou acertado que o órgão colegiado deveria zelar pelo cumprimento da legislação aplicável à educação e ao ensino, pronunciando-se sobre: o Plano Municipal de Educação; aplicação de recursos destinados à educação no município; regimentos, calendários e currículos das escolas municipais; criação, ampliação, desativação e localização de escolas municipais e relatório de atividades do Departamento de Educação e Secretaria Municipal de Educação. O Conselho deveria também acompanhar a elaboração e atualização da Carta Escolar, para definição de áreas de jurisdição das escolas e emitir pareceres sobre questões que lhe fossem submetidas pelas escolas e pela Secretaria Municipal de Educação (ALVES, 2005, p. 111).

Em 1997, segundo Avritzer e Almeida (2009), foi criado em Juiz de Fora o “Orçamento Participativo e o Planejamento Estratégico, dois importantes instrumentos com o objetivo de ampliar a participação popular na definição de políticas públicas e no planejamento de ações governamentais” (p. 30). Em 1999, a Lei n. 9.569, de 26 de agosto de 1999, criou o SME de Juiz de Fora e reestruturou o CME de Juiz de Fora, delegando ao órgão caráter normativo, consultivo e deliberativo, além da responsabilidade pela expedição de normas que regulamentam o funcionamento e a organização do SME (JUIZ DE FORA, 1999a). De acordo com Sarmiento, o processo para a criação do SME “foi discutido com o Conselho Municipal de Educação” (2005b, p. 6).

Consta na introdução do documento da Secretaria Municipal de Educação, intitulado “Sistema Municipal de Ensino de Juiz de Fora” (JUIZ DE FORA, 2000c), menção ao Parecer

n. 800/99 do CEE/MG (MINAS GERAIS, 1999),⁹⁸ para contextualizar a decisão municipal pela instituição do SME, que considerou as “condições existentes no município no que se refere à organização e estrutura da Rede Escolar da Secretaria Municipal de Educação, a infraestrutura do Conselho Municipal de Educação” (JUIZ DE FORA, 2000b, s/p).

A ata do CME de Juiz de Fora, de 11 de fevereiro de 1999, pautou a instituição do SME em Juiz de Fora. Nessa plenária, a Presidente, à época, apresenta minuta de lei elaborada pela Secretaria Municipal de Educação sobre a criação do SME, informa estudo do Parecer CEE/MG n. 500/1998 (MINAS GERAIS, 1998a) e conclui que a melhor opção é a criação de SME, o qual implicará em “normas comuns, constituindo assim: - maior articulação entre os membros do Conselho; - controle social, ou seja, controle externo que no Conselho seria feito pela representação da comunidade” (JUIZ DE FORA, 1999c, s/p).

Nesse documento, a Presidente explica que a decisão pelo SME implica apenas comunicação ao CEE/MG e, diante do apresentado, instituiu-se comissão para elaboração de parecer sobre o ato legal de criação do SME. As reuniões subsequentes trataram da conformação e reestruturação do CME de Juiz de Fora para integração ao SME. A ata da sessão plenária do dia 9 de setembro de 1999 (JUIZ DE FORA, 1999d) esclarece que a então Presidente comunica a criação e homologação da lei que cria o SME de Juiz de Fora, Lei n. 9.569, de 26 de agosto de 1999 (JUIZ DE FORA, 1999a). Nessa reunião, consta registro de leitura de

[...] ofício datado de 13/08/99, enviado à Câmara Municipal, com cópia da correspondência do então Deputado Anderson Aduato, Presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, na qual manifesta preocupação da Assembleia Legislativa com as consequências desastrosas oriundas do processo de municipalização do ensino, levado a cabo de forma autoritária no governo de Eduardo Azeredo (JUIZ DE FORA, 1999a, s/p).

Nessa plenária, Diva Chaves Sarmiento, secretária da UNDIME, esclarece que vários municípios foram obrigados a municipalizar o ensino, mas nenhuma providência seria tomada sem o contato com o Prefeito; os professores não seriam forçados a mudar para outros municípios e nenhuma medida seria praticada contra a vontade dos professores (JUIZ DE FORA, 1999a, s/p).

Foi a partir do Parecer n. 001/99 (JUIZ DE FORA, 1999b), favorável à criação do SME, que, segundo Alves (2010, p. 121), os conselheiros “questionaram sobre a inexistência

⁹⁸ O Parecer n. 800/99 do CEE/MG (MINAS GERAIS, 1999), de relatoria de Clemenceau Chiabi Saliba, examina expediente relativo à criação do SME em Juiz de Fora, por intermédio do Ofício n. 176/99, de 10 de setembro de 1999. O documento em questão destaca no mérito a composição do referido SME e as funções normativa e deliberativa do CME de Juiz de Fora. O Conselho Municipal de Educação é tomado como órgão normativo e deliberativo do Sistema criado.

do termo ‘deliberativo’ quando se referia à natureza do Conselho, chegando à conclusão de que a questão deveria estar presente na Minuta e na própria legislação do Conselho”. A alteração foi feita e, em 26 de agosto de 1999, foi aprovada a Lei n. 9.569/99 (JUIZ DE FORA, 1999a), que dispõe sobre a constituição do Sistema Municipal de Ensino em Juiz de Fora.

Avritzer e Almeida (2009, p. 30) ressaltam o contexto municipal à época da instituição do SME de Juiz de Fora, no qual a administração do prefeito Tarcísio Delgado incentivou a participação da sociedade civil por meio dos conselhos, estimulando a participação popular e a descentralização política no município. Para os autores, os conselhos do município “em permanente busca de afirmação, ao passo que assumem a responsabilidade de ação e proposição constante para o fortalecimento da democracia e de aprimoramento da participação cidadã na cidade” (AVRITZER; ALMEIDA, 2009, p. 30).

3.3.5 Juatuba: um dos municípios pioneiros na instituição de SME e CME em Minas Gerais. Decisão precipitada?

Estudo de Sarmiento (2005b) destaca Juatuba como um dos pioneiros em Minas Gerais a instituir SME, em processo ainda de “operacionalização” (p. 7); o único município, entre os analisados, que não contava com rede particular de ensino, considerado com “risco de tornar-se instrumento de legitimação de políticos tradicionais ou de não se ter continuidade [do processo democrático] em virtude da resistência das elites tradicionais que dominam o poder local” (p. 19). A pesquisadora informa que o município, à época, “com pouco mais de uma década de existência [...] mostra querer inovar e avançar, mesmo administrado por partidos conservadores (PFL, PMDB)”. Segundo a pesquisadora, a modernidade no município “vai sendo imposta de cima para baixo com a população sendo levada a participar, mas com pouca organização para responder ao processo. Os conflitos estão sobressaindo. A democratização ainda está em gestação” (SARMENTO, 2005b, p. 20).

A entrevista com o Presidente do CME de Juatuba, também Secretário Municipal de Educação, elucidou parte do processo de emancipação no que diz respeito à educação, no qual o município ficou um ano funcionando sem professores efetivos: “não tinha do 6º ao 9º, era só do 1º ao 5º. Juatuba assumiu as escolas que eram de Mateus Leme, quando [se] emancipou e aí com funcionários, alguns ainda continuaram de Mateus Leme e aí depois é que teve o 1º concurso” (Secretário/Presidente do CME de Juatuba, 13 de maio de 2015).

Sarmento (2005b, p. 4) compara o atendimento educacional do município, à época da instituição do SME, com o de Belo Horizonte, trazendo evidências de que tanto o tamanho da rede municipal de ensino como o atendimento à demanda por educação pública apresentam-se diferenciados. Belo Horizonte, com um total de 468.707 alunos na rede pública, tinha, em 2001, 38,85% sob responsabilidade do município; Juatuba, com um total de 5.637 alunos na escola pública, atendia a 65,65% na rede municipal. Para a autora, “a falta de informação sobre a organização, a estrutura e o funcionamento dos sistemas assim como a falta de recursos financeiros para implantar a estrutura necessária foram problemas enfrentados por Juatuba” (SARMENTO, 2005b, p. 12).

As atas do CME de Juatuba disponibilizadas para análise datam do período de 11 de agosto de 2008 a 24 de abril de 2015, o que inviabilizou estudo do período de criação do CME e do SME. De acordo com a Secretária Executiva, não há nenhum documento no CME de Juatuba com registro histórico de criação do CME e do SME: a Lei n. 260, de 25 de junho de 1997, cria o CME de Juatuba e dispõe sobre a finalidade básica do órgão de “assessorar o governo Municipal na formulação da política educacional do Município” (JUATUBA, 1997); a Lei n. 316, de 13 de maio de 1998 (JUATUBA, 1998), dispõe sobre a criação do SME e destaca no seu artigo 3º a competência para desenvolver a

[...] política educacional municipal, alicerçado nas normas de gestão democrática do ensino, obedecendo às peculiaridades e segundo os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto da escola; II – participação das comunidades escolares e local em conselhos escolares; III – participação efetiva do Conselho Municipal de Educação (JUATUBA, 1998).

A Lei n. 916, de 24 de junho de 2015, que aprova o Plano Municipal de Juatuba (JUATUBA, 2015a), retoma histórico do município, o mais jovem dos pesquisados, explica o significado do nome do município, de origem indígena, que quer dizer “*sítio dos juás*”. Juatuba era povoado de Mateus Leme, quando expandiu sua população em meados dos anos 1970, sendo elevado à categoria de município pela Lei estadual n. 10.704, de 27 de abril de 1992 (MINAS GERAIS, 1992). Na sequência, o Plano discorre sobre as conquistas da educação juatubense, permeadas “de lutas, de dificuldades, de limitações, de vitórias” (JUATUBA, 2015a, p. 16), entre as quais, ressaltam-se: i) 1997 – Criação do Conselho Municipal de Educação; ii) 2000 – Criação do Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação; iii) 2000 – Criação do 1º Regimento das Escolas Municipais de Juatuba; iii) 2013 – Criação do Grupo de Estudos dos Ciclos de Alfabetização e Básico; iv) 2014 – Isonomia salarial dos Professores PI, PII e PIII; v) 2014 – Criação do Regimento das Creches

Municipais de Juatuba; vi) 2014 – 2ª reformulação do Regimento Interno das Escolas Municipais de Juatuba (JUATUBA, 2015a, p. 16).

Observa-se que o Plano Municipal de Educação de Juatuba destaca a criação do CME de Juatuba, em 1997, mas não faz menção à instituição do SME, em 1998. Entretanto, ao considerar “o estágio de desenvolvimento em que se encontra o município, evidenciado pelo seu diagnóstico educacional, as expectativas da sua população e a escassez de recursos”, o documento aponta como uma das prioridades “modernizar a gestão do Sistema Municipal de Ensino” (JUATUBA, 2015a, p. 16).

3.3.6 Ribeirão das Neves: CME com indefinição normativa

O Parecer n. 935/98 do CEE/MG (MINAS GERAIS, 1998c), aprovado em 17 de setembro de 1998, de relatoria de José Januzzi de Sousa Reis, examina expediente de interesse da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves acerca de criação do SME e ressalta no mérito satisfação pela opção do município em criar o CME (MINAS GERAIS, 1998b).

Sobre a opção de Ribeirão das Neves em instituir SME, o aludido Parecer ancora-se no artigo 11 da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), considerado pelo relator “cristalino a respeito quando atribui ao município responsabilidade para com o seu sistema, com direitos e deveres assemelhados ao Estado, distrito Federal e União” (MINAS GERAIS, 1998b). Além disso, aquele artigo ressalta “a liberdade de gerenciar o seu sistema escolar, desatrelando-o da batuta do Sistema Estadual de Ensino, na medida essa que lhe permite organizá-lo dentro dos interesses municipais, obviamente, observando a norma maior” (MINAS GERAIS, 1998b). Deixa claro que, a partir da criação do SME, o município “deverá planejar, dentro de sua realidade, a participação coletiva em prol da educação, bem como a implantação de políticas educacionais que satisfaçam a autonomia almejada, observando, principalmente, os aspectos administrativos pedagógicos, financeiros e culturais”. Por fim, o mérito do texto normativo (MINAS GERAIS, 1998b) faz questão de trazer à vista que esse processo se concretizará ao longo do tempo, devendo ser orientado pelo regime de colaboração previsto pela CF de 1988 (BRASIL, 1988) e pela LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b).

O anexo da Lei n. 3.697, de 24 de junho de 2015 (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2015a), que aprova o PME do município, descreve o diagnóstico dos aspectos sociais, especialmente os que dizem respeito à pobreza e à transferência de renda. O documento retoma o último censo demográfico, realizado em agosto de 2010, para apontar uma população municipal total

de 296.317 residentes, dos quais 10.315 se encontravam em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$ 70,00 mensais. Isso significa que 3,5% da população municipal vivia nessa situação em 2010. Das 10.315 pessoas extremamente pobres, 84 (0,8%) viviam no meio rural e 10.231 (99,2%) no meio urbano (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2015a, p. 19).

O documento descreve o município como relativamente novo. Embora o histórico da ocupação de seu território date do século XVIII, foi somente em 1953 que o município alcançou sua independência administrativa. Com uma população majoritariamente jovem e adulta, e uma alta taxa de natalidade infantil, Ribeirão das Neves tem como um de seus maiores desafios, segundo o mesmo documento, planejar uma educação pautada na valorização e respeito à diversidade, na equidade e voltada para o mundo do trabalho (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2015a, p. 8).

Em que pese o reconhecimento do Secretário Municipal de Educação, em entrevista, da participação democrática do CME de Ribeirão das Neves na elaboração do PME do município, o anexo da Lei n. 3.697, de 24 de junho de 2015 (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2015a), não retoma a criação do SME e do CME e não faz menção à atuação do órgão.

De acordo com Sarmiento (2005b), Ribeirão das Neves, administrada por político do PSDB e, depois, do PFL, foi um dos primeiros municípios a instituir SME⁹⁹ (SARMENTO, 2005b, p. 21). A autora lembra que “a lei Orgânica de Ribeirão das Neves previa a criação do Conselho Municipal de Educação, sendo o mesmo criado alguns meses antes do sistema” (SARMENTO, 2005b, p. 7). Entretanto, ressalta que a Lei não atribuiu ao CME de Ribeirão das Neves a função normativa. Segundo Teixeira (2004), a função foi omitida para que a organização e a estruturação dos órgãos e instituições de ensino fossem realizadas no âmbito da Lei Orgânica.

Em entrevista, a Conselheira 1, representante da Secretaria Municipal de Educação, relata o seu entendimento sobre a opção do município por instituir CME e SME:

Foi criado acho que foi pouco depois que Neves se tornou sistema, é uma das primeiras cidades, uma das primeiras cidades aqui da região metropolitana que se tornou sistema. Eu não acredito que a gente é um sistema verdadeiro não, a gente ainda tem muito que caminhar, ser um sistema, assim, autônomo do Estado, se perguntar para mim se a gente trabalha totalmente autônomo das ações do Estado eu vou te falar que não. Muitas coisas, a gente ainda depende do Estado, bom seria... (Conselheira 1 do CME de Ribeirão das Neves, 22/03/2016).

⁹⁹ Em 1997, Sabará e Patos de Minas também instituíram SME próprios.

Para a Conselheira, à época da opção pelo SME, Ribeirão das Neves achou que seria possível a autonomia; a seu ver, a opção “é muito complicada”. Enquanto funcionária da Secretaria Municipal de Educação, ocupando o cargo de Assessoria de Ensino, a entrevistada entende que não basta criticar o Estado, se o município não possui estrutura para elaborar o seu próprio currículo ou qualquer outra norma. De acordo com a Conselheira,

[...] isso é muito sério, então é melhor usar o que está bom, deixa eu usar o do Estado e fazer as adaptações que eu preciso fazer enquanto Município, enquanto contextualização, mas eu uso do Estado para quando eu tiver condições internas eu me torne totalmente autônoma, que é o que a Secretaria não é nesse momento e ainda bem que não, porque senão ela ia ficar perdida (Conselheira 1 do CME de Ribeirão das Neves, 22/03/2016).

Apesar das dificuldades apontadas, a entrevistada relata os avanços do CME de Ribeirão das Neves, os quais, a seu ver, decorrem do governo do PT no município. Para a entrevistada, antes, o CME de Ribeirão das Neves não tinha força, “existia só *pro forma* mesmo [...] Quem mandava era o Secretário, era o prefeito, pronto e acabou [...] mas isso é um ganho e a gente sabe que não é só Ribeirão das Neves, o país inteiro melhorou no que diz respeito à democracia, a questão da participação popular” (Conselheira 1 do CME de Ribeirão das Neves, 22/03/2016).

3.3.7 Sabará: dificuldades econômica e territorial de assumir o SME

A Secretaria Municipal de Educação de Sabará possui registro da posse dos conselheiros do CME e do Conselho do FUNDEF do município, ocorrida dia 1º de setembro de 1998, na Escola Estadual Angélica Maria de Almeida, localizada no bairro Nações Unidas. O documento interno enfatiza a criação dos conselhos, no contexto de indução da municipalização da educação (SABARÁ, 1998). Consta no documento que a consolidação do movimento de Municipalização do Ensino, em todo o país, impõe mudanças que implicam “acima de tudo, descentralização de decisões; para que isto possa ocorrer torna-se necessário cada vez mais a participação e o envolvimento efetivo dos vários segmentos da sociedade, através dos Colegiados, Comissões e Conselhos” (SABARÁ, 1998, s/p). O documento destaca o Conselho Municipal de Educação como órgão colegiado no setor de educação, que tem por finalidade orientar, coordenar e assessorar o executivo na fixação da política educacional do município. Explicita que o CME e o Conselho do FUNDEF foram criados “dentro da mesma filosofia de descentralização e transparência da aplicação dos recursos públicos” (SABARÁ, 1998, s/p).

A Lei n. 751/97, de 23 de dezembro de 1997 (SABARÁ, 1997a), dispõe sobre a criação do CME de Sabará e a Lei n. 752/97, de 23 de dezembro de 1997 (SABARÁ, 1997b), sobre a criação do SME. Verifica-se que somente em 2003 a comunicação de implantação do SME foi feita pelo Prefeito de Sabará, Wander José Goddard Borges. Consta no Parecer n. 482/2003 do CEE/MG (MINAS GERAIS, 2003), aprovado em 29 de maio de 2003, de relatoria de Maria Auxiliadora Campos Araújo Machado, esclarecimento do Prefeito, por meio do Ofício PMS/n. 203/03, que o SME de Sabará foi criado pela Lei Municipal n. 752/97, porém “aguardamos o momento apropriado para que a Secretaria Municipal de Educação tivesse plenas condições de gerenciamento efetivo” (MINAS GERAIS, 2003). O Parecer 482/2003 (MINAS GERAIS, 2003) remete ao Parecer n. 500/98 (MINAS GERAIS, 1998a), que orienta a organização do SME, nos termos da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), retoma a definição de Sistema e esclarecendo que o SME “torna o município autônomo para organizar sua própria rede de escolas, para baixar normas para o seu funcionamento e para supervisionar e avaliar sua própria rede e as escolas de educação infantil privadas” (MINAS GERAIS, 2003).

A entrevista com o Presidente do CME de Sabará, também Secretário Municipal de Educação, revelou as dificuldades advindas da situação econômica e territorial do município. O entrevistado explica que o município é denominado “cidade-dormitório”, pois grande parte dos moradores trabalham e aplicam a renda em outros municípios, “não gerando aqui no município a máquina financeira” (Secretário/Presidente do CME de Sabará, 30/07/2015). O Secretário/Presidente do CME ressalta que Sabará possui baixa capacidade administrativa e durante algum tempo integrou grupo, composto por municípios com dificuldades financeiras de gestão decorrentes da extensão territorial (muito extenso) e com baixa capacidade de gerar recursos, o que impacta diretamente o processo de formulação e de implementação de políticas no município.

De acordo com o entrevistado, a extensão territorial cria problemas para a Secretaria Municipal de Educação, como muitos alunos que são matriculados em escola do município de Sabará, dando endereço falso e

[...] quando a gente vai fazer sindicância não acha aquele aluno nos locais que estão endereçados lá na matrícula, porque no município vizinho não tem pré-escola. Agora em 2016 é obrigatório na LDB atender toda criança de quatro e cinco anos. Devido a essa necessidade nosso município já atende quase a totalidade de crianças de quatro e cinco anos. Mas para isso nós temos de atender os nossos alunos moradores de Sabará. Devido à invasão territorial muitas vezes a gente tem que selecionar, porque senão nosso aluno fica sem local de estudo. O município fica com uma superlotação de estudantes carentes, tendo de administrar isso tudo. É muito difícil. É fácil, igual nós vimos já em algumas reuniões, que a gente participa..., municípios bem-organizados. Mas vai ver tem dois mil alunos. Mas eu falei “dois

mil a gente tem na creche”. Tem escola nossa que tem mil alunos (Secretário/Presidente do CME de Sabará, 30/07/2015).

3.3.8 Santa Luzia: articulação do SME com as ações da Secretaria Estadual de Educação

A ata do dia 30 de abril de 2003 (SANTA LUZIA, 2003b) registra cerimônia de posse dos conselheiros, durante a qual foi exposto aos presentes que a Câmara Municipal de Santa Luzia aprovou a Lei n. 2.360/2002 (SANTA LUZIA, 2002a), que instituiu o SME de Santa Luzia. Dessa forma, para sua implementação, fez-se necessária a criação do CME, aprovado pela Lei n. 2.418/2003¹⁰⁰ (SANTA LUZIA, 2003). A Diretora Institucional de Educação ressaltou o momento como significativo para a educação do município e destacou as vantagens da instituição do SME, bem como a responsabilidade e seriedade dessa iniciativa. Nesse dia, foi entregue a cada conselheiro uma pasta contendo cópias das leis e decretos que registram o processo de criação do SME e do CME, bem como a minuta de Regimento do CME de Santa Luzia, com proposta de discussão na próxima reunião.

O início dos trabalhos do CME de Santa Luzia foi marcado pela intenção de articular o SME com as ações da Secretaria Estadual de Educação. A ata do dia 23 de outubro de 2003 registra a fala de uma conselheira:

A 1ª SER, juntamente, com a Secretaria Municipal de Educação de Santa Luzia, fizeram um plano de atendimento por escola e que para atender à grande demanda foi necessário reunir-se com as escolas estaduais, com objetivo de buscar alternativas que possibilitam efetuar esse atendimento. Foi firmada uma parceria entre Estado e Prefeitura no sentido de viabilizar reformas e ampliações com construção de mais salas de aula para 2004 e a construção de mais escolas para 2005. Cada diretor irá receber uma listagem nominal com o nº de alunos que terá que atender (SANTA LUZIA, 2003c).

Em 16 de dezembro do mesmo ano, a ata do CME de Santa Luzia registra sugestão de realização de fórum de discussões em janeiro de 2004 e reuniões com os pedagogos da rede estadual com o objetivo de estabelecer a mesma linha de trabalho, entre as quais foi pontuada a necessidade de um calendário único (SANTA LUZIA, 2003c).

¹⁰⁰ Importante ressaltar que a ata do dia 30 de abril de 2003 (SANTA LUZIA, 2003b) foi o documento mais antigo disponibilizado pelo CME de Santa Luzia para análise. Após a criação do SME por intermédio da Lei n. 2.360/2002 (SANTA LUZIA, 2002a), a Lei n. 1.984/97 (SANTA LUZIA, 1997), que dispõe sobre a criação do CME de Santa Luzia foi alterada pela Lei n. 2.361/2002 (SANTA LUZIA, 2002b), que acrescenta atribuição ao CME de Santa Luzia, no seu artigo 3º, inciso VII, de “opinar sobre o cadastramento das escolas a serem criadas e mantidas pela iniciativa privada no Município”. A Lei n. 2.418/2003 não foi disponibilizada para análise.

3.3.9 CME de Sete Lagoas e SME do município: conquistas municipais

O CME de Sete Lagoas possui documento interno (SETE LAGOAS, s/d) com descrição da história do órgão e suas conquistas na pauta democrática do município. O documento ressalta que, de 1993 até agosto de 2003, o CME de Sete Lagoas foi presidido pelo Secretário Municipal de Educação, que as reuniões eram esporádicas, no prédio da Secretaria Municipal de Educação, e aconteciam após o horário de expediente do órgão. Por muito tempo, o CME de Sete Lagoas desenvolveu suas atividades com relativa dificuldade, politicamente desarticulado, sem apoio e sem visibilidade social. A partir de agosto de 2003, com a consolidação das Leis do Conselho, o Presidente passou a ser eleito entre os membros. No fim de 2004, por meio de negociação entre conselheiros, Secretaria Municipal de Educação, demais secretarias e Prefeito Municipal, para estruturar e dar melhores condições de atendimento às demandas emergenciais dos conselhos gestores de políticas públicas do município, foi locado um imóvel, que passou a ser conhecido como Casa dos Conselhos Municipais, sendo criado, assim, um espaço específico para o CME de Sete Lagoas.¹⁰¹

De 2003 a 2006, segundo o documento interno (SETE LAGOAS, s/d), as reuniões eram escassas, mas já havia discussões mais aprofundadas sobre os requisitos para organização e funcionamento, como a sede, as normas de funcionamento, dentre outros. Em 2006, foi instituído o SME por meio da Lei n. 7.256, de 13 de julho de 2006 (SETE LAGOAS, 2006a), surgindo a necessidade de criação de uma estrutura mais apropriada, tendo em vista as atividades e responsabilidades a serem desempenhadas pelo órgão.

O CME, por meio de sua então Presidente, aliado à Secretaria Municipal de Educação, Prefeito Municipal e sociedade, conquista um espaço próprio para os Conselhos diretamente ligados à Educação, para atendimento das demandas específicas da área. Atualmente, o espaço conhecido como Casa dos Conselhos Municipais de Educação está relativamente estruturado, abrigando o CME de Sete Lagoas, o Conselho do FUNDEB e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Com a conquista de espaço próprio, o CME de Sete Lagoas considera que passou a realizar um trabalho mais efetivo, de relevância social e política, o que contribui para que o município de Sete Lagoas atue de forma autônoma em relação ao planejamento, à organização e ao controle da gestão educacional. O texto ressalta ainda que,

¹⁰¹ Além do CME de Sete Lagoas, funcionavam na Casa dos Conselhos: Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal do Idoso, Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência, Conselho Municipal do FUNDEF, Conselho Municipal de Alimentação Escolar.

para exercer suas funções no CME de Sete Lagoas, o conselheiro necessita de recursos e informações sobre o papel do Conselho, bem como sobre a participação dos conselheiros, para que tenha condição de definir estratégias aplicáveis para as políticas públicas educacionais (SETE LAGOAS, s/d).

A ata da sessão plenária do dia 11 de agosto de 2006 registra leitura de correspondência emitida pela SME sobre a Lei n. 7.256, de 13 de julho de 2006, que cria o Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas (SETE LAGOAS, 2006e). Após leitura do documento, foi pautada a importância do ato legal para o CME de Sete Lagoas, que passa a compor, juntamente com a Secretaria Municipal de Educação, as unidades municipais de ensino e as unidades privadas de Educação Infantil, o SME do município. Na sequência, abre-se à discussão da plenária, que deliberou pela solicitação de esclarecimentos aos representantes da Secretaria Municipal de Educação em relação aos encaminhamentos para a implantação e funcionamento do SME (SETE LAGOAS, 2006e).

3.4 Conclusões preliminares

Este capítulo analisou os aspectos contextuais, as dimensões históricas, políticas e sociais explicativas para o surgimento dos CME e dos SME, combinando, em certa medida, elementos exógenos e endógenos para entender a forma como os CME foram pensados e conformaram o seu papel no decorrer do tempo. A história de criação dos CME e sua inserção como órgãos de SME reforça a ideia de que “as instituições não funcionam isoladamente, mas num contexto plural, de interações complexas, em que a percepção dos problemas e as alternativas de soluções podem gerar tanto apoios quanto rejeição ao projeto institucional” (CUNHA, 2014, p. 23).

Em consonância com os dispositivos constitucionais e normativos em âmbito federal e estadual, este capítulo problematizou, na primeira seção, a decisão municipal pelo CME e pelo SME, a partir do contexto político do estado de Minas Gerais, indutor da municipalização. O estudo verificou que a forma como o processo foi conduzido pelo Estado, sem observar as condições municipais para assumir as responsabilidades com a educação, gerou confusão e desconfiança dos municípios, postergando a decisão pelo SME.

Por outro lado, os dispositivos legais de repasse de verbas aos municípios podem ter contribuído para a decisão precipitada, sem avaliação das reais condições do município para

assumir o SME. Enquadram-se nessa situação os municípios de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia, cuja decisão pelo CME e pelo SME partiu do Poder Executivo.

Compreende-se, com Resende (2007), que em Minas Gerais o processo de municipalização poderia ter sido conduzido de forma a considerar os poderes públicos federal estadual e municipal e os atores, ou seja, a sociedade civil. A forma centralizadora como o processo foi conduzido, apenas com o repasse de encargos e responsabilidades para os municípios, “vem consolidando a histórica posição de superioridade que tem ocupado o Estado em relação aos Municípios” (p. 229).

Em que pese a decisão de criação dos CME de Contagem e Juiz de Fora também ter partido do Executivo, a opção pelo SME nos municípios de Contagem e Juiz de Fora contou com ação propositiva dos CME. Esses CME, ao longo dos anos, adquiriram experiência de atuação, especialmente por meio de delegação de competências pelo CEE/MG, o que veio a contribuir para a afirmação do seu papel no âmbito municipal.

A dinâmica associativa e de mobilização da sociedade nos municípios de Belo Horizonte, Divinópolis, Juiz de Fora e Sete Lagoas confirmaram histórico municipal de participação da sociedade e incidência na decisão do município pela criação de CME e instituição de SME.

A relação hierárquica entre Estados e Municípios persiste a despeito dos dispositivos constitucionais, CF 1988 (BRASIL, 1988), LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b) e Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (2000, p. 25). Verificou-se que o CEE/MG continua mantendo uma relação de poder hierárquica com os municípios, por meio da delegação de competências a CME, nos termos do artigo 71 da Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971). O CME de Contagem, por exemplo, atuou nessa condição até 2008, quando instituiu seu SME, sendo as delegações revogadas pelo Parecer n. 17/2011 (MINAS GERAIS, 2011). Nessas mesmas condições, atuou o CME de Juiz de Fora até 1999, quando instituiu o SME pela Lei n. 9.568/99 (JUIZ DE FORA, 1999a). Outro exemplo: o CME de Betim adquiriu, em 2008, as almejadas competências concedidas anteriormente ao CME de Contagem, por meio do Parecer n. 490/08, aprovado em 30 de abril de 2008 (MINAS GERAIS, 2008).

CAPÍTULO 4: DE QUE SE FAZ UM CONSELHO? MOSAICO INSTITUCIONAL

4.1 Apresentação

Este capítulo entabula análise comparativa do desenho institucional dos CME, tomado como uma dimensão importante para a compreensão do desenho institucional. Foca a autoria dos CME, tratados como “atores políticos”, instituições “tomadoras de decisão” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 127) na conformação do seu papel no âmbito dos SME, sem negar a importância dos aspectos contextuais que influenciaram a tomada de decisão municipal pelo CME e SME, abordados no capítulo anterior. Procura não perder de vista os aspectos contextuais que subjazem às escolhas e implicam em tomadas de decisão, tanto no delineamento como na interpretação das regras e atuação dos CME, compreendendo que “as instituições políticas são mais do que simples espelhos de forças sociais [e] que os processos internos às instituições políticas, embora possivelmente iniciados por eventos externos, afetam o fluxo da história” (MARCH; OLSEN, 2008, p. 127).

Com embasamento no referencial teórico do Neo-institucionalismo (NI) e com o entendimento de que as regras importam, o capítulo apresenta análise do “grau de institucionalização” (VAZ, 2011, p. 99; ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 128; CUNHA *et al.*, 2011, p. 308; FUNG, 2004, p. 175) como uma das dimensões do desenho institucional que mensura a potencialização e/ou limitação do papel político dos CME na pauta da educação municipal.

O grau de institucionalização diz respeito à identidade política da instituição, delineada pela escolha do desenho institucional, o que conforma o “seu ideal de esfera pública” (FUNG, 2004, p. 175). Vários autores (VAZ, 2011, p. 99; ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 128; CUNHA *et al.*, 2011, p. 308) mostram que variáveis de caráter institucional e normativo dos conselhos gestores de políticas públicas podem influenciar na dinâmica de funcionamento e atuação dessas instituições. Vaz (2011, p. 99), por exemplo, destaca o grau de institucionalização dos conselhos como “*proxy* importante para a compreensão de seu papel como canal efetivo de interlocução entre sociedade civil e Estado”. Segundo o autor, as variáveis tempo de existência, estrutura organizacional e frequência das reuniões obrigatórias “estariam correlacionadas como preditores do funcionamento dessas instituições” (p. 99).

O grau de institucionalização dos CME pesquisados foi comparado por meio da análise de três variáveis: i) tempo de existência; ii) estrutura organizacional; iii) frequência

das reuniões. A análise do desenho institucional dos CME, por meio das seguintes fontes: i) análise documental (leis de criação do CME e do SME, regimentos internos dos CME, atas de reuniões); ii) entrevistas semiestruturadas; iii) observação *in loco*, partiu do pressuposto de que “quanto maior o número de variáveis elencadas presentes, maior é o seu grau de institucionalização” (CUNHA *et al.*, 2011, p. 308).

Com essas asserções, este capítulo estrutura-se em duas seções. A primeira analisa a variável tempo de existência dos CME, balizada no arsenal normativo dos órgãos, com “a suposição de que um maior tempo de existência [...] poderia predizer, por exemplo, o grau de formalidade de determinado conselho” (VAZ, 2011, p. 99). A segunda seção analisa a estrutura organizacional e a frequência de reuniões, a partir do pressuposto de que o grau de organização dos CME permite a implementação das decisões dos órgãos (SÁ E SILVA, 2011, p. 239). Essa seção divide-se em duas subseções: a primeira analisa as condições de funcionamento no que tange aos recursos materiais e financeiros, local de funcionamento e dotação orçamentária; a segunda analisa a estruturação interna dos CME: plenário, mesa diretora, câmaras, comissões e a capacidade de organizar conferências, entre outros. É nessa segunda parte que, concomitante à estrutura do plenário, será feita a análise da frequência das reuniões.

4.2 O tempo importa? A formalização dos CME pelo arcabouço legal

O foco desta seção é o tempo de existência dos CME, ou seja, “o ciclo de vida do CME” (LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016, p. 621), tomado como uma variável mensurável da institucionalização dos órgãos e entendida como

[...] uma medida que dá pistas sobre a capacidade dos conselhos de tornarem suas regras efetivas e sobre o possível conhecimento que sua estrutura permanente já acumulou. Nesta perspectiva, os conselhos mais antigos são considerados de maior institucionalização (LIMA *et al.*, 2014, p. 15).

É nesse sentido que Queiroz e Oliveira (2014) recorrem a Faria e Ribeiro (2011) para postular que, quanto maior for o tempo de existência de um conselho, “mais institucionalizados são esses espaços” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 128 *apud* QUEIROZ; OLIVEIRA, 2014, p. 268). Entretanto, cabe asseverar, com Cunha (2014, p. 35), que o surgimento e a permanência de instituições ao longo do tempo não garantem que cumpram com o papel a elas designado. Essa autora salienta:

[...] na medida em que não corresponderem aos objetivos originários para os quais foram criadas, nem serem socialmente legitimadas, as instituições podem ser

alteradas, redesenhadas ou mesmo extintas [...] O desenho e o redesenho institucional, portanto, são objetos da ação humana, não apenas incidem sobre esta ação: a mesma capacidade reflexiva que gera o desenho também orienta a ação humana que reage à instituição criada e a altera de forma a favorecer objetivos, intenções, expectativas os quais a instituição não atende (CUNHA, 2014, p. 35).

No que tange às alterações e mudanças institucionais, convém destacar os estudos de Rezende (2012), que exploram a temática a partir de duas alternativas: a exogeneidade dos modelos tradicionais e a complexidade das teorias endógenas. O autor aponta a “necessidade de introduzir cada vez mais conceitos, categorias analíticas e um novo conjunto de mecanismos causais que permitem tratar os processos de mudança a partir de fatores institucionais” (REZENDE, 2012, p. 125), ou seja, a partir da complexidade da endogeneidade das mudanças.

Posto isso, e considerando o escopo em análise deste trabalho, os CME integrantes de SME, bem como os aspectos contextuais abordados no capítulo três, supõe-se que os CME pesquisados sejam mais institucionalizados do que a maioria dos CME do Brasil. Um dos elementos que confirmam tal afirmação é a existência de leis de criação dos CME e dos SME, critério adotado para a realização desta pesquisa.

Com a observação de que o arsenal legal confere grau de institucionalização aos CME, não se pretende afirmar que a variável tempo de existência deixa de constituir um indicador importante nesta pesquisa. O que se pretende é evidenciar os elementos do desenho institucional que apontam não apenas para o tempo de existência, mas também a história desse tempo e as mudanças, em termos das regras de criação, das normas de funcionamento e do “reconhecimento dos próprios órgãos estatais de que o conselho é parte integrante do processo de tomada de decisões” (LIMA *et al.*, 2014, p. 11).

Assim, é plausível supor que os CME com mais tempo de existência, que se debruçaram sobre a elaboração e a reelaboração dos atos normativos conformadores do seu funcionamento, adquiriram, nos termos de Lima *et al.* (2014), “aprendizado acumulado”, pois

[...] o aprendizado técnico e organizacional, baseado em experiências prévias, aumentaria a capacidade dos conselhos de responder às exigências técnico-burocráticas da gestão de políticas públicas e, por extensão, a capacidade de intervir nas políticas formuladas segundo essa lógica (p. 15).

Os autores ancoram-se em Cunha (2009) e Côrtes (2002) para salientar que o conhecimento institucional é fundamental para que os CME possam influenciar as decisões políticas (LIMA *et al.*, 2014, p. 15). Nessa perspectiva, o arcabouço institucional legal dos CME constitui um dos elementos que permite mensurar o grau de institucionalização, como

também mostra o grau de potencial democrático das experiências participativas. As leis de criação e os regimentos internos dos CME delineiam normas, competências, funções¹⁰², atribuições, dinâmicas de participação, deliberação e possibilidades de atuação adequadas ao contexto local.

Convém diferenciar, de antemão, o teor de legitimidade de cada ato normativo. Para Lima *et al.* (2014, p. 12), uma lei que confere maior legitimidade e institucionalização consiste em “ato normativo que cria direito novo [...] e precisa de procedimentos próprios, como votação e aprovação pelo Poder Legislativo para ser aprovada”. O Decreto, segundo esses autores, é um ato de criação mais simples, “de decisão do chefe do Poder Executivo, [...] não cria direitos novos, apenas estabelece normas que detalham o que já foi criado pela lei” (LIMA *et al.*, 2014, p. 12). A Portaria, por sua vez, “expressa decisões de secretários, ministros ou outras autoridades abaixo do chefe do Executivo, [...] pode ser extinto ou modificado mais facilmente que as leis e os decretos” (LIMA *et al.*, 2014, p. 12). Outro ato normativo é a Resolução, “um ato normativo emanado de autoridade específica do poder executivo com competência em determinada matéria regulando-a com fundamento em lei” (CURY, 2006, p. 43).

Posto isso, verifica-se que os CME de Contagem, Divinópolis, Juiz de Fora e Sete Lagoas, criados antes da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), contabilizam número expressivo de alterações normativas, decorrentes, em parte, da nova institucionalidade adquirida ao integrarem os SME. É possível inferir, nos termos de Lima *et al.* (2014, p. 15), que o CME de Juiz de Fora, criado em 1968, e o CME de Contagem, criado em 1983, os órgãos mais antigos dentre os estudados aqui e que deram início, no mesmo ano de 1984, à experiência de atuação por meio de delegação de competências pelo CEE/MG, adquiriram aprendizado técnico e organizacional que resultou em maior capacidade de atuação na política de educação do município.

As alterações legais que conformaram a atuação do CME de Juiz de Fora ao longo da sua história, dispostas no Quadro 2, demarcam mudanças de concepções e contribuíram para que o órgão adquirisse conhecimento e expertise de funcionamento.

Criado em 1968 como parte da estrutura da Secretaria de Educação e Cultura do Município, o CME de Juiz de Fora deu início aos trabalhos em 1972, sendo dissolvido no ano seguinte. Após a dissolução, foi criada a Comissão Municipal de Educação, composta por pessoas de notável saber em educação. De acordo com Alves (2010),

¹⁰² As funções dos CME estão sintetizadas no Apêndice H.

[...] era da alçada do órgão orientar os trabalhos de implementação do regime instituído pela Lei Federal nº 5692 no município de Juiz de Fora. As atribuições e competências dessa Comissão ficavam presas em demasia à legislação, sem possuir autonomia para tratar a educação nos limites de seu município (p. 164).

Mais tarde, a Lei n. 6.603, de 28 de setembro de 1984 (JUIZ DE FORA, 1984a), transformou a Comissão Municipal em Conselho Municipal de Educação e, em dezembro daquele ano, o CME de Juiz de Fora passou a atuar por meio de delegação de competências atribuídas pelo CEE/MG. Finalmente, em 1999, o CME de Juiz de Fora configurou-se como conselho gestor de política pública e órgão do SME.

Quadro 2 - Arcabouço legal do CME de Juiz de Fora, seu conteúdo e respectivas alterações

NORMA	CONTEÚDO
Lei Municipal n. 3.077, de 21 de novembro de 1968	Dispõe sobre a organização dos serviços da Prefeitura Municipal de Juiz de Fora e contém outras providências. Criação do C.M.E.C e da Secretaria Municipal de Educação.
Decreto Municipal n. 1.231, de 3 de maio de 1972	Regulamenta a Lei n. 3.077.
Decreto Municipal n. 1.330, de 4 de maio de 1973	Institui Comissão Municipal de Educação.
Decreto n. 1.839, de 17 de fevereiro de 1977	Aprova Regimento Interno da Comissão Municipal de Educação.
Lei n. 6.603, de 28 de setembro de 1984	Transforma a Comissão Municipal em Conselho Municipal de Educação.
Decreto n. 3.168, de 18 de dezembro de 1984	Delegação de competências pelo CEE/MG.
Decreto n. 3.202, de 1985	Aprova o Regulamento do Conselho Municipal de Educação.
Lei Municipal n. 8.898, de 18 de julho de 1996	Regulamenta o Conselho Municipal de Educação, nos termos dos artigos 77 e 141, da lei Orgânica do Município de Juiz de Fora.
Lei Municipal n. 9.569 de 26 de agosto de 1999	Dispõe sobre a Constituição do Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências.
Lei n. 9.768, de 18 de abril de 2000	Dispõe sobre a estrutura do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.
Lei n. 9.883, de 30 de outubro de 2000	Altera a redação do parágrafo único do artigo 6º e artigo 11 da Lei Municipal n. 9.768, de 18 de abril de 2000.
Lei n. 10.174, de 22 de março de 2002	Altera a redação dos artigos 3º e 9º da Lei Municipal n. 9.768, de 18 de abril de 2000 e dá outras providências.
Lei n. 12.086, de 20 de julho de 2010	Dispõe sobre a estrutura do Conselho Municipal de Educação – CME e dá outras providências.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O CME de Contagem, por sua vez, foi criado em 1983 e contabilizou várias alterações legais, discriminadas no Quadro 3, que conformaram a atuação do órgão.

Quadro 3 - Arcabouço legal do CME de Contagem, seu conteúdo e respectivas alterações

NORMA	CONTEÚDO
Lei n. 1.609, de 20 de dezembro de 1983	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências.
Lei n. 1.643, de 17 de outubro de 1984 – revogada	Altera dispositivos da Lei n. 1.609, de 20 de dezembro de 1983 e dá outras providências.
Lei n. 1.765, de 2 de outubro de 1986 – revogada.	Altera dispositivos da Lei n. 1.609, de 20 e dezembro de 1983, e dá outras providências.
Lei n. 2.434, de 16 de dezembro de 1992 - revogada.	Altera dispositivos da Lei n. 1.609, de 20 de dezembro de 1983 e dá outras providências.
Lei n. 2.975, de 25 de dezembro de 1997 – revogada	Altera a Lei n. 2.434, de 16 de dezembro de 1992.
Lei n. 2.998, de 17 de outubro de 1998 – revogada	Não disponível para consulta.
Lei n. 3.371, de 1º de dezembro de 2000	Consolida as alterações introduzidas na Lei n. 1.609, de 20 de dezembro de 1983, que dispõe sobre a Decreto n. 9.973, de 21 de julho de 1999, criação do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências.
Lei n. 4.203, de 18 de dezembro de 2008	Institui e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Contagem, e dá outras providências.
Lei n. 4.597, de 17 de maio 2013	Altera a Lei n. 4203, de 18 de dezembro de 2008, que institui e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Contagem e dá outras providências.
Decreto 3.419, de 14 de maio de 1993	Eleição e escolha de representantes.
Decreto 7.901, de 14 de maio de 1993	Aprova Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Contagem Não disponível para consulta.
Regimento Interno, datado de 8 de junho de 2009	Normas de funcionamento.
Regimento Interno, datado de 4 de agosto de 2016	Normas de funcionamento.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Vale lembrar que, em 1984, um ano após a sua criação, o CME de Contagem obteve delegação de competência outorgada pelo CEE/MG, por meio da Resolução CEE/MG n. 319, de 9 de novembro de 1984 (MINAS GERAIS, 1984), ato revogado pela Lei n. 4.203, de 18 de dezembro de 2008 (CONTAGEM, 2008), que institui o SME do município e altera o Regimento Interno do CME de Contagem, especialmente no que se refere ao caráter inclusivo da instituição. A criação do SME se deu mais de dez anos após a promulgação da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b).

De acordo com o exposto, os CME de Juiz de Fora e Contagem continuaram a atuar por meio de delegação de competências outorgadas pelo CEE/MG mesmo após a promulgação de dispositivos legais federais que versavam sobre a matéria (CF de 1988 e LDB/96), o que leva a supor que o CEE/MG não se adaptou imediatamente às normas federais, que implicavam menor ingerência do estado na regulamentação para os sistemas municipais e federal de ensino, como já destacado no capítulo três.

Em entrevista, a atual Presidente do CME de Contagem mencionou que as alterações legais e regimentais do CME de Contagem foram significativas e decorreram das mudanças da sociedade, que se tornou mais democrática. Explicou que, por muito tempo, o CME de Contagem configurou-se como órgão autoritário, presidido por uma advogada e funcionava “conforme as determinações do Governo, da Secretaria de Educação”. Atualmente, o CME de Contagem “deixou de ser um Conselho de Governo e passou a ser um Conselho de Estado”, com o objetivo de defender a educação municipal (Presidente do CME de Contagem, 21/07/2015).

Também em entrevista, o Assessor Técnico do CME de Contagem concorda com as observações da Presidente ao afirmar que o CME foi pioneiro no estado de Minas Gerais e, pela sua experiência, desenvolve trabalhos em parceria com a UNCME, inclusive assessorando outros CME do Estado (Assessor Técnico do CME de Contagem, 08/05/2015).

O terceiro CME mais antigo, o de Sete Lagoas, criado pela Lei n. 4.761, de 3 de novembro de 1993 (SETE LAGOAS, 1993), não passou pela experiência da delegação de competências como os CME de Juiz de Fora e Contagem. Todavia, as várias alterações normativas descritas no Quadro 4 trazem evidências de que seu funcionamento foi pautado e reelaborado ao longo dos anos. Um indicativo disso é a alteração da nomenclatura, de Regimento Interno para Normatização do Conselho Municipal de Educação de Sete Lagoas, decidida na plenária de junho de 2011. De acordo com a Secretária Executiva do órgão, a alteração foi intencional e representou uma tentativa de desvincular o documento da palavra regimento e das lembranças do período da ditadura militar, rompendo, assim, com “essa ideologia que ainda está presente e influencia as políticas e práticas educacionais” (Assessora 1 do CME de Sete Lagoas, 17/03/2016).

Quadro 4 - Arcabouço legal do CME de Sete Lagoas, seu conteúdo e respectivas alterações

NORMA	CONTEÚDO
Lei n. 4.761, de 3 de novembro de 1993	Institui o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.
Lei n. 4.846, de 7 de junho de 1994	Modifica e acrescenta dispositivos da Lei n. 4.761, de 3 de novembro de 1993, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação.
Lei n. 5.313, de 30 de abril de 1997	Modifica e acresce incisos ao artigo 3º da Lei n. 4.761 de 3 de novembro de 1993, que institui o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.
Lei n. 5.604, de 12 de junho de 1998	Altera e acrescenta dispositivos à Lei n. 4.761, de 3 de novembro de 1993.
Lei n. 6.070, de 8 de fevereiro de 2000	Acresce inciso ao artigo 2º, modifica redação do artigo 4º, da Lei n. 4.761, de 3 de novembro de 1993 que institui o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.
Lei n. 6.156, de 23 de maio de 2000	Acresce inciso ao artigo 3º, modifica redação do artigo 4º, da Lei n. 4.761, de 3 de novembro de 1993 e revoga lei que menciona.
Lei n. 6.171, de 9 de junho de 2000	Acresce inciso XV ao artigo 3º, modifica redação do artigo 4º da Lei n. 4.761, de 3 de novembro de 1993 e revoga Lei que menciona.
Lei n. 6.820 de 27 de agosto de 2003	Consolida a Legislação sobre o Conselho Municipal de Educação.
Lei n. 7.256, de 13 de julho de 2006	Cria o Sistema Municipal de Ensino da Prefeitura Municipal de Sete Lagoas, estabelece competências e dá outras providências.
Lei n. 7.267, de 31 de agosto de 2006	Altera a Lei n. 6.820, de 27 de agosto de 2003, que consolida legislação sobre o Conselho Municipal de Educação
Lei n. 7.369, de 26 de dezembro de 2006	Altera a Lei n. 6.820, de 27 de agosto de 2003, que consolida legislação sobre o Conselho Municipal de Educação, modificada pela Lei n. 7.267, de 31 de agosto de 2006.
Lei n. 7.682, de 12 de novembro de 2008	Altera a Lei n. 6.820, de 27 de agosto de 2003, que consolida legislação sobre o Conselho Municipal de Educação, modificada pela Lei n. 7.267, de 31 de agosto de 2006 e pela Lei n. 7.369, de 26 de dezembro de 2006.
Lei Municipal n. 8.061, de 3 de outubro de 2011	Revoga as Leis Municipais n. 7.369 de 26 de dezembro de 2006, e n. 7.682, de 12 de novembro de 2008.
Normatização do Conselho Municipal de Educação de Sete Lagoas - aprovado na plenária de 21 de novembro de 2012.	Normas de funcionamento.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O CME de Divinópolis, criado no período que antecede à promulgação da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), foi instituído pela Lei Complementar n. 026, de 23 de novembro de 1995 (DIVINÓPOLIS, 1995), e também não contou com delegação de competências outorgadas pelo CEE/MG. O SME foi instituído somente em 2012, pela Lei n. 7.522/2012, de 15 de março de 2012 (DIVINÓPOLIS, 2012), conforme mostra o Quadro 5.

Quadro 5 - Arcabouço legal do CME de Divinópolis, seu conteúdo e respectivas alterações

NORMA	CONTEÚDO
Lei Complementar n. 026, de 23 de novembro de 1995 (revogada pela LC 76/2001)	Dispõe sobre a instituição do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.
Regimento Geral do Conselho Municipal de Educação de Divinópolis, de 7 de maio de 1997	Normas de funcionamento.
Lei Complementar n. 076, de 27 de setembro 2001 – revogada	Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.
Lei Complementar n. 121, de 16 de março de 2006 – revogada	Altera os dispositivos da Lei Complementar n. 076, de 27 de setembro de 2001, que dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.
Lei Complementar n. 160/2011.	Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Educação - COMED, e dá outras providências, Divinópolis, 2011.
Lei n. 7522/2012, de 15 de março de 2012.	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Divinópolis.
Regimento Interno Conselho Municipal de Educação de Divinópolis – CME de Divinópolis – publicado em 17 de setembro de 2013.	Normas de funcionamento.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Os quatro CME criados em 1997 - os de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia - contabilizam quantitativo menor de alterações normativas. O Quadro 6 mostra que a maioria das alterações é atinente aos atos de criação do CME e do SME e à publicação do Regimento Interno. Os CME de Juatuba, Sabará e Santa Luzia contabilizaram apenas três atos legais (criação do CME, do SME e as alterações legais advindas da instituição do SME).

Observa-se que o município de Santa Luzia constituiu SME quase cinco anos após a criação do CME de Santa Luzia, pela Lei n. 2.360/2002, de 10 de junho de 2002 (SANTA LUIZIA, 2002a). Situação adversa ocorreu em Sabará, que instituiu SME em 1997, pela Lei Municipal n. 752/97, de 23 de dezembro de 1997 (SABARÁ, 1997b), mas só comunicou o ato ao CEE/MG em 2003, por meio do Ofício PMS/n. 203/03 (SABARÁ, 2013), com a justificativa de que estavam aguardando a Secretaria Municipal de Educação adquirir condições de gerenciar o SME (MINAS GERAIS, 2003).

Quadro 6 - Arcabouço legal do CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia, seu conteúdo e respectivas alterações

CME	NORMA	CONTEÚDO
JUATUBA	Lei n. 260, de 25 de junho de 1997	Dispõe sobre a criação de Conselho Municipal de Educação de Juatuba e dá outras providências.
	Lei n. 316, de 13 de maio de 1998	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino.
	Lei n. 382, de 18 de agosto de 1999.	Altera dispositivos da Lei n. 260, de 25/06/97, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências
	Regimento Interno Conselho Municipal de Educação de Juatuba datado de 2 de abril de 2008.	Normas de funcionamento.
RIBEIRÃO DAS NEVES	Lei n. 2.022/97, de 23 de outubro de 1997	Dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão das Neves, conforme artigo 170 da Lei Orgânica Municipal e Regulamenta o Artigo 176 da Lei Orgânica Municipal.
	Lei n. 2.057/97, de 30 de dezembro de 1997	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino.
	Lei n. 2.859/2005, de 16 de setembro de 2005 – REVOGADA	Altera a Lei Municipal n. 2.022, de 23 de outubro de 1997, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão das Neves.
	Lei n. 3.088/2008, de 24 de março de 2008	Altera a Lei Municipal Lei n. 2022/97, de 23 de outubro de 1997, que dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Educação de Educação de Ribeirão das Neves e Revoga a Lei Municipal n. 2.859, de 12 de setembro de 2005.
	Decreto s/nº, de 11 de março de 2016	Aprova o Regimento Interno Elaborado pelo Conselho Municipal de Educação.
	Regimento Interno, aprovado em 2016	Normas de funcionamento.
SABARÁ	Lei n. 751/97, de 23 de dezembro de 1997	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação.
	Lei n. 752/97, de 23 de dezembro de 1997	Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino.
	Lei n. 1.151/2003 de 5 de janeiro de 2004	Altera, inclui e dá nova redação a dispositivos da Lei Municipal 751/97 que criou o Conselho Municipal de Educação.
	Regimento do Conselho Municipal de Educação de Sabará, de 29 de março de 2004. Homologado em 30 de março de 2004	Normas de funcionamento.
SANTA LUZIA	Lei n. 1.984/97, de 31 de dezembro de 1997	Criação do CME de Santa Luzia.
	Lei n. 2.360/2002, de 10 de junho de 2002	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Santa Luzia e dá outras providências.
	Lei n. 2.361/2.002, de 10 de junho de 2002	Altera a redação da Lei n. 1.984/97 que dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Educação de Santa Luzia.
	Decreto n. 1.506 de 22 de setembro de 2003	Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação do Município de Santa Luzia e dá outras providências.
	Regimento Interno, de 21 de agosto de 2015	Atribuições e competências/Órgãos de deliberação – retirou Câmaras/Ordem dos trabalhos.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Em Belo Horizonte, desde a publicação da Lei n. 7.543, de 30 de junho de 1998 (BELO HORIZONTE, 1998a), regulamentada pelo Decreto Municipal n. 9.745, de 30 de outubro de 1998 (BELO HORIZONTE, 1998b), que criou o CME e instituiu o SME de Belo Horizonte, o CME de Belo Horizonte conta com registros de funcionamento ininterrupto. As alterações normativas elencadas no Quadro 7 elucidam questões regimentais: funcionamento das câmaras técnicas, processos de instituições, Conferência Municipal de Educação, início e término de mandato. Conforme registro das atas de reuniões de 1999, a elaboração do Regimento Interno do CME de Belo Horizonte contou com comissão designada para esse fim e amplo debate no primeiro semestre daquele ano, sendo o documento aprovado pelo Decreto n. 9.973, de 21 de julho de 1999 (BELO HORIZONTE, 1999a). Ao longo da sua existência, o CME de Belo Horizonte complementou normas por meio de resoluções e alterou o seu próprio Regimento Interno, de forma a delinear a sua atuação.

Quadro 7 - Arcabouço legal do CME de Belo Horizonte, seu conteúdo e respectivas alterações

NORMA	CONTEÚDO
Lei n. 7.543, de 30 de junho de 1998	Institui o Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte, cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.
Decreto n. 9.745	Regulamenta a Lei n. 7.543, de 30 de junho de 1998.
Decreto n. 9.973, de 21 de julho de 1999	Aprova Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação.
Resolução CME n. 01/2001	Estabelece normas para vista de processos no Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte.
Resolução CME n. 02/2001	Estabelece normas para exame e julgamento de recursos interpostos junto ao Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte.
Resolução CME de Belo Horizonte n. 001/2002	Estabelece normas para reapreciação de ato homologável do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte.
Decreto n. 13.298, de 22 de setembro de 2008	Altera o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte - CME, aprovado pelo Decreto n. 9.973, de 21 de julho de 1999.
Resolução CME de Belo Horizonte 001/2008	Complementa as competências das Câmaras Técnicas previstas no Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte.
Decreto n. 15.765, de 14 de novembro de 2014	Altera o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte – CME de Belo Horizonte, aprovado pelo Decreto n. 9.973/ 1999. Art. 13 - acréscimo de §§ 1º, 2º, 3º e 4º (posse, término de mandato). § 1º do art. 46 – Conferência Municipal de Educação.
Resolução CME de Belo Horizonte 001/2014, de 27 de novembro de 2014.	Complementa as competências das Câmaras Técnicas previstas no Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

A Tabela 5 sintetiza a quantidade de atos normativos dos CME no que tange ao seu funcionamento. Alguns Regimentos Internos foram regulamentados por meio de atos normativos e, portanto, não constam no quadro sob a nomenclatura regimento. O CME de Belo Horizonte, por exemplo, conta com alterações regimentais, regulamentadas por intermédio de decretos e resoluções.

Tabela 5 - Número de atos legais e normativos sobre o funcionamento dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	LEIS	REGIMENTOS	DECRETOS	RESOLUÇÕES	TOTAL
BELO HORIZONTE	1	-	4	5	10
CONTAGEM	9	2	1	-	12
DIVINÓPOLIS	4	2	-	-	6
JUATUBA	3	1	-	-	4
JUIZ DE FORA	8	-	5	-	13
RIBEIRÃO DAS NEVES	4	2	1	-	7
SABARÁ	3	1	-	-	4
SANTA LUZIA	3	1	1	-	5
SETE LAGOAS	13	1	-	-	14
TOTAL	48	10	12	5	75

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Uma análise mais detalhada do arcabouço legal dos CME mostra temáticas que recorrentemente permearam as alterações e indicam reflexões dos órgãos sobre o funcionamento, bem como a necessidade de estudos mais aprofundados. Os pontos mais alterados dizem respeito à composição, representação, apoio técnico, Câmaras Técnicas e Presidência.

4.3 A estrutura organizacional e a frequência de reuniões: onde, quando e em que condições?

Compreende-se a estrutura de organização de um CME como um conjunto de recursos materiais e humanos disponíveis para “dar sustentação ao seu funcionamento e, também, para implementar suas decisões/ações” (SÁ E SILVA, 2011, p. 239). A estrutura organizacional inclui a existência de “recinto próprio, recursos técnicos/humanos e materiais, destaque

orçamentário; e tudo o mais que possa contribuir para a viabilidade e a legitimidade de suas manifestações” (LUCE; FARENZENA, 2008, p. 91).

Esta seção traz uma análise da estrutura dos CME pesquisados, por meio de duas variáveis que possibilitam mensurar o grau de institucionalização: i) estrutura organizacional e ii) frequência das reuniões. A opção de não destacar a frequência das reuniões em seção própria decorre da análise dos regimentos dos CME, nos quais a previsão de plenário já destaca a periodicidade de reuniões.

A análise comparativa do grau de organização dos CME parte das informações sobre as condições da estrutura de funcionamento (espaço físico, recursos materiais e financeiros) e sobre a presença de órgãos que integram e estruturam os CME (plenário, câmaras, comissões, entre outros). Nesta seção, não serão apontados os atores que integram a estrutura dos CME (presidência e órgãos auxiliares, apoio técnico ou secretaria executiva). A análise do papel dos atores na atuação dos CME será detalhada no próximo capítulo.

4.3.1 Espaço físico, materialidade e dotação orçamentária: a quem servem os recursos?

Vários estudos têm evidenciado que os CME cujas condições de funcionamento, como espaço físico e infraestrutura, dependem das secretarias municipais de educação, geralmente tendem a submeter-se ao Executivo, constituindo-se “mais um espaço institucional, ou mais um setor, entre outros, dentro da máquina político-estatal” (LÜCHMANN, 2009, s/p). A dependência dos CME às respectivas Secretarias leva a um duplo isolamento: “isolamento dentro da máquina governamental e isolamento no tocante à sua inserção societal”, constringendo e limitando a atuação dos CME na sua “capacidade de fato de resolução de problemas sociais [que] limita-se a uma atuação setorializada, localista e fragmentada” (LÜCHMANN, 2009, s/p). Segundo Lüchmann,

[...] os Conselhos têm sido alocados, institucionalmente, junto às respectivas Secretarias de governo responsáveis pela definição e execução das políticas sociais. Além da provisão de espaço físico, o Estado também é responsável por prover condições de infraestrutura para o pleno funcionamento dos Conselhos. Assim, localizados dentro da estrutura político-administrativa estatal, os Conselhos acham-se geralmente subordinados à coordenação (presidência) do Secretário da pasta, apresentando, portanto um alto grau de dependência da máquina pública, seja no que se refere aos recursos materiais e humanos necessários para o desenvolvimento das atividades, seja no que diz respeito à chamada de reuniões, ao estabelecimento das pautas, às informações e ao conhecimento dos problemas e recursos de maneira geral (2009, s/p).

Assim, é importante atentar para o lugar de onde se delibera, mas também para o poder decisório dos CME “no conjunto das prioridades governamentais” (LÜCHMANN, 2009, s/p), ou seja, a legitimidade do seu papel normativo no âmbito do município. Nesse sentido, é necessário observar as relações que os CME estabelecem com outras instituições, sobretudo com o Legislativo e o Executivo, responsáveis pela decisão e implementação das políticas públicas. A autora adverte que, não conseguindo a legitimidade democrática esperada, os conselhos, muitas vezes, tendem a afastar-se dos seus objetivos precípuos, tornando-se “localizados”, ancorando-se apenas na legalidade da sua institucionalização, prevalecendo atuações pautadas pelo imediatismo, fragmentação e burocratização (LÜCHMANN, 2009, s/p).

Quando consultados sobre a autonomia dos CME em relação aos SME, 76% dos respondentes dos questionários declararam que o CME possuía autonomia, 18% não acham que o órgão é autônomo e 6% não emitiram opinião. Os elementos apontados pelos conselheiros para mensurar a autonomia do CME foram: espaço físico próprio (52%); estrutura de trabalho (60%); escolha da presidência (60%); condições de funcionamento (71%); recursos financeiros próprios (7%) e outros (10%). Observa-se que mais da metade dos questionários aponta o espaço físico como um dos elementos importantes e apenas 7% consideram a importância da existência de recursos financeiros próprios.

No que diz respeito à materialidade, todos os recursos são cedidos aos CME pelas respectivas secretarias municipais de educação. O Quadro 8 destaca os elementos: espaço físico institucional e proposta orçamentária/dotação orçamentária.

Dos nove CME pesquisados, seis estavam, à época da pesquisa, locados em prédios das respectivas secretarias de educação e apenas três (CME de Contagem, Divinópolis e Sete Lagoas) possuíam espaço institucional próprio, onde funcionavam também outros conselhos gestores de políticas públicas: a Casa de Conselhos. Embora fossem locais cedidos pelas respectivas prefeituras municipais, a Casa de Conselhos contava com espaço reservado para cada órgão e as reuniões eram realizadas em auditórios ou salas plenárias compartilhadas, requerendo agendamento prévio e harmonia entre as agendas dos conselhos.

A inserção desses CME na Casa dos Conselhos constitui uma conquista dos órgãos. As atas do CME de Divinópolis registram as reuniões de 2006 a 2012, nas quais foram pautadas as dificuldades advindas da ausência de espaço para reunião e a falta de apoio técnico e de materialidade. Como já destacado no capítulo três, o CME de Sete Lagoas considera que hoje o órgão está relativamente estruturado e atribui maior autonomia do seu

funcionamento à alocação pela Prefeitura Municipal na Casa dos Conselhos. Antes, quando o CME de Sete Lagoas funcionava na Secretaria Municipal de Educação, as reuniões eram escassas e aconteciam após o expediente de trabalho (SETE LAGOAS, s/d).

Quadro 8 - Infraestrutura dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	ESPAÇO FÍSICO INSTITUCIONAL	PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
BELO HORIZONTE	Prédio da Secretaria Municipal de Educação. Local próprio	Secretaria Municipal de Educação	Não
CONTAGEM	Casa dos Conselhos	Secretaria Municipal de Educação	Dotação própria na Lei de criação do CME – não há regulamentação.
DIVINÓPOLIS	Casa dos Conselhos	Secretaria Municipal de Educação	Dotação própria na Lei de criação do CME – não há regulamentação.
JUATUBA	Secretaria Municipal de Educação	Poder Público Municipal	Não
JUIZ DE FORA	Prédio da Secretaria Municipal de Educação. Local próprio	Secretaria Municipal de Educação	Não
RIBEIRÃO DAS NEVES	Secretaria Municipal de Educação	Poder Público Municipal	Não
SABARÁ	Secretaria Municipal de Educação	Secretaria Municipal de Educação	Não
SANTA LUZIA	Secretaria Municipal de Educação	Secretaria Municipal de Educação	Não
SETE LAGOAS	Casa dos Conselhos	Secretaria Municipal de Educação	Não

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Entretanto, há diferenças significativas no que tange à apropriação por cada CME dos espaços propriamente ditos. Apesar do espaço institucional cedido pela Secretaria Municipal de Educação, o CME de Belo Horizonte dividia espaço com o Conselho do FUNDEB em três amplas salas, um banheiro, uma cozinha e sala plenária. Observa-se, nesse caso, certo privilégio do CME de Belo Horizonte em contar com espaço amplo, confortável e que, de certa forma, destoa dos espaços utilizados pelas gerências da Secretaria Municipal de Educação. A sala plenária, por exemplo, onde são realizadas as reuniões mensais, possui mesa que comporta os vinte e quatro conselheiros titulares e espaço suficiente nas laterais e no fundo para acomodar os conselheiros suplentes e convidados. Nos dias em que a sala plenária não era utilizada pelo CME de Belo Horizonte, o local podia ser utilizado pela Secretaria Municipal de Educação, sendo necessários solicitação antecipada e controle de ocupação do espaço pela Secretaria Executiva do CME de Belo Horizonte.

O CME de Juiz de Fora também funcionava no prédio da Secretaria Municipal de Educação, mas com espaço e materialidade próprios, embora compartilhasse a sala com o

Conselho do FUNDEB e a Ouvidoria do Município. As reuniões eram realizadas em espaço da Secretaria Municipal de Educação, requerendo, portanto, reserva antecipada pelo CME de Juiz de Fora. Os encargos financeiros corriam por conta da Secretaria. Em entrevista, a Assessora do CME de Juiz de Fora explicou:

Houve até uma época que foi criada a Casa dos Conselhos, um setor grande, hoje muitos Conselhos funcionam nesse lugar, num prédio, num auditório bem grande assim, bem dividido Conselho de Assistência Social, da Valorização da População Negra que é de Inclusão Racial. Vários Conselhos funcionam no mesmo espaço. O Conselho de Educação por um tempo funcionou lá, mas por causa do fluxo, desse fluxo de processos e espacialmente, geograficamente, ficava muito complicado ele ser em outro prédio. Então ele retornou para cá, para o prédio (Assessora do CME de Juiz de Fora, 24/01/2016).

Os CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia não contavam com espaço próprio dentro do desenho institucional das respectivas Secretarias Municipais de Educação; até mesmo a documentação desses CME ficava sob a responsabilidade do(a) Secretário(a) Municipal de Educação. Em Juatuba, Sabará e Santa Luzia, a Presidência dos CME é ocupada pelo próprio Secretário(a) Municipal de Educação, que assume as competências de Presidente do Conselho e de Secretário, o que inclui guarda e responsabilização pela documentação do CME.

Situação diferente foi encontrada em Ribeirão das Neves, onde a Presidência do CME de Ribeirão das Neves, apesar de eleita, é ocupada por representante da Secretaria Municipal de Educação, que também é responsável pelo departamento de Conselhos Escolares, o que trouxe confusões até mesmo para os próprios funcionários da Secretaria. Não foi possível, por exemplo, encontrar todas as atas do CME de Ribeirão das Neves, pois muitos arquivos foram misturados aos relatórios do departamento de Conselhos Escolares e arquivados na Secretaria.

A análise das atas traz evidências de que a infraestrutura constitui um elemento que, recorrentemente, vem sendo pautado pelos CME, em função dos constrangimentos que sua ausência impõe à atuação dos órgãos. Em muitas reuniões, o CME de Belo Horizonte pautou o desafio de tornar o órgão autônomo, como consta em ata de 19 de janeiro de 2001, que mostra a dúvida de um conselheiro acerca da autonomia e o esclarecimento da Presidente de que, para tornar o CME autônomo, basta “uma ação do Executivo” (BELO HORIZONTE, 2001e).

Em 2004, o CME de Belo Horizonte solicitou intervenção do Ministério Público de Minas Gerais para solucionar impasse sobre inúmeras questões pendentes entre o Conselho e a Secretaria Municipal de Educação. Em resposta, o Ministério Público, por meio do Relatório do expediente 1999/04 (MINAS GERAIS, 2004), destaca vários elementos do

desenho institucional do CME de Belo Horizonte e discorre detalhadamente sobre cada um deles. No tocante à estrutura física, materialidade e serviços, o texto deixa clara a responsabilidade do Governo Municipal em cumprir o disposto no artigo 15 da Lei Municipal n. 7.543, de 3 de junho de 1998 (BELO HORIZONTE, 1998a): “garantir a estrutura de apoio de recursos humanos e de material necessários ao funcionamento do CME, observada a limitação ali estabelecida no que tange ao número de servidores a serem cedidos” (MINAS GERAIS, 2004).

A ata da reunião do dia 27 de fevereiro de 2014 do CME de Divinópolis (DIVINÓPOLIS, 2014a) mostra que um conselheiro considera o espaço das reuniões “insalubre” e coloca o auditório do Sindicato dos Trabalhadores Municipais de Divinópolis e Região Centro-Oeste (SINTRAM) à disposição para a realização das plenárias. O assessor técnico concorda e argumenta:

Realmente o local está mesmo abafado, mas se passarmos a fazer reuniões fora corre o risco de perdermos o espaço que conquistamos porque tem muitas ongs querendo vir para este local. Precisamos é fazer cobrança de melhoramentos. O conselheiro diz que local de reunião tem que ser um lugar agradável onde as pessoas sintam bem e que realmente o local não é o ideal, mas que vai cobrar melhorias para que o ambiente torne mais saudável. Vai fazer solicitação para o município e o CME de Divinópolis fazer ofício para o gerente da Casa solicitando colocar lâmpadas e ventiladores (DIVINÓPOLIS, 27/02/2014).

No ano seguinte, em 29 de abril de 2015, a reunião do CME de Divinópolis foi realizada no auditório do SINTRAN e causou polêmica, como mostra o registro da ata:

Em seguida a mesma conselheira afirmando dirigir suas palavras ao Assessor Técnico [...] questiona o fato do conselho, em outro momento, ter se negado usar o espaço da Secretaria Municipal de Educação e hoje estar usando o espaço do sindicato, afirma que, se tivéssemos usando nosso espaço teríamos evitado o incidente ocorrido na entrada deste auditório. [O Assessor] respondendo as palavras que lhes foram dirigidas diz observar que falta, às vezes, a compreensão conceitual sobre as diferenças entre órgão de Estado e órgão de governo, lembra que a orientação sobre a inconveniência de que os governos abriguem em suas sedes os órgãos que entre outras atribuições têm o dever de fiscalizar o próprio governo já foi suficientemente debatido. Lembra que um conselho, qualquer que seja não se constitui apenas nos conselheiros que o compõem, mas é constituído por toda a sociedade civil organizada em associações de moradores, igrejas, escolas, união de estudantes, sindicatos etc. que são representados por estes conselheiros e que, sendo assim é desejável que se sigam orientações do próprio Ministério da Educação de que os conselhos ocupem os espaços organizados pela sociedade civil (DIVINÓPOLIS, 2015e).

A ata da reunião do dia 25 de maio de 2006 do CME de Sete Lagoas (SETE LAGOAS, 2006d) registra a presença da Secretária Municipal de Educação na reunião, quando foi solicitado material necessário ao funcionamento do órgão. Após alguns anos, foi instituída Comissão para avaliar a possibilidade de autonomia financeira do CME de Sete

Lagoas (SETE LAGOAS, 25/05/2015). Após o registro, não se observou qualquer outra menção à autonomia financeira do CME de Sete Lagoas nas atas das reuniões plenárias.

4.3.2 A estrutura organizacional deliberativa dos CME e a frequência das reuniões

Nesta subseção serão analisados os órgãos deliberativos que estruturam o funcionamento dos CME (plenário, mesa diretora, câmaras técnicas, comissões e conferências municipais). Como dito, os atores que integram a estrutura (presidência e órgãos auxiliares, apoio técnico ou secretaria executiva) compõem a análise do próximo capítulo.

Cabe, de antemão, salientar que, quando se analisam as leis de criação dos SME dos municípios pesquisados, verifica-se que a organização de cada SME, sintetizada no Quadro 9, tem configuração diversa. Juiz de Fora destaca em parágrafo único: “O Conselho Municipal de Educação é o órgão normativo e deliberativo do Sistema Municipal de Ensino de Juiz e Fora”. Contagem, Divinópolis, Sete Lagoas e Santa Luzia referenciam o CME como órgão integrante do SME. Os demais municípios integram “órgãos municipais de educação”, o que supõe a presença de Secretaria Municipal de Educação, CME, Conselho do FUNDEB e CAE. A composição do SME de Santa Luiza destaca no texto legal presença de CME “que exercerá as atribuições previstas no seu regimento interno e na legislação municipal”.

Em que pese o reconhecimento que as regras importam

[...] na operacionalização desses espaços participativos, sabe-se que elas não são suficientes para predizer a qualidade da dinâmica participativa e deliberativa nestes sistemas que [...] devem envolver inclusão de todos, deliberação autêntica e produção de resultados vinculantes (FARIA; SILVA; LINS, 2012, p. 281).

Neste estudo, considera-se a deliberação “um processo de discussão pública no qual os participantes oferecem propostas e justificações que apelem aos outros participantes e por razões que os outros possam aceitar” (FUNG, 2004, p. 179). Entretanto, o argumento aqui é que a deliberação, nos termos de Goodin (2008), pode, de acordo com Almeida e Cunha (2012), “ocorrer em um sequenciamento de momentos deliberativos, em que as deliberações de alguns grupos servem como referência para outros, especialmente em subgrupos relacionados a um grupo maior” (ALMEIDA; CUNHA, 2012, p. 9).

De acordo com Faria, Silva e Lins (2012), ancoradas em Goodin (2008), a organização do processo deliberativo que se define dentro de um mesmo órgão, por meio de instâncias de decisão sequenciadas, define formas diferenciadas de condução da deliberação, constituindo um sistema denominado pelas autoras

Quadro 9 - Órgãos que compõem o SME nos Municípios de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

MUNICÍPIO	ÓRGÃOS DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO
BELO HORIZONTE	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições de ensino Infantil, Fundamental e Médio mantidas pelo Executivo; • Instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; • Órgãos municipais de educação.
CONTAGEM	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições de Ensino Fundamental e de Educação Infantil, mantidas pelo Poder Público Municipal; • Instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; • Conselho Municipal de Educação; • Conselho Municipal de Alimentação Escolar; • Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do ensino fundamental e da Valorização do Magistério – COMFUNDEB.
DIVINÓPOLIS	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria Municipal de Educação – SEMED; • Conselho Municipal de Educação – COMED; • Conselho Municipal do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica (FUNDEB); • Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE); • Instituições da Educação Básica, nos seus diversos níveis e modalidades de ensino, mantidas pelo Poder Público Municipal; • Instituições de Educação Infantil filantrópicas e aquelas criadas e mantidas pela iniciativa privada.
JUATUBA	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições do Ensino Fundamental, Médio e de Educação Infantil mantida pelo poder Poder Público Municipal; • Instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; • Órgãos municipais de educação.
JUIZ DE FORA	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições de Ensino Infantil, Fundamental e Médio mantidas pelo Poder Público Municipal; • Instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; • Órgãos municipais de educação; • Conselho Municipal de Educação é o órgão normativo e deliberativo do Sistema Municipal de Ensino de Juiz e Fora.
RIBEIRÃO DAS NEVES	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições do Ensino Fundamental, Médio e Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal; • Instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; • Órgãos municipais de educação.
SABARÁ	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições de Ensino Fundamental, Médio, de Educação Infantil e Ensino Especial, mantidos pelo Poder Público Estadual; • Instituições de Educação Infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada; • Órgãos Municipais de educação.
SANTA LUZIA	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições do Ensino Fundamental, Médio e de Educação Infantil mantida pelo poder Poder Público Municipal; • Instituições de Educação Infantil e especializada criadas e mantidas pela iniciativa privada ou instituições filantrópicas; • Diretoria Municipal de Educação, que tem como funções o planejamento, coordenação, execução, supervisionamento e a avaliação das atividades de ensino a cargo do Poder Público Municipal no âmbito da educação fundamental.
SETE LAGOAS	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades municipais de educação, assim entendidas as escolas públicas municipais de Educação Infantil e Ensino Fundamental; • Órgão Gestor da Secretaria Municipal de Educação, assim entendida a estrutura do Executivo Municipal voltada para a educação; • Conselho Municipal de Educação, assim entendido como sendo fiscalizador, normativo, consultivo e deliberativo das ações voltadas à educação; • Unidades privadas de Educação Infantil, assim entendidas as Instituições de Educação Infantil, mantidas e criadas pela iniciativa privada.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

sistema integrado de participação e deliberação [...] um *sistema sequenciado de momentos deliberativos* que se contrapõe à versão *clássica* da democracia deliberativa que considera o agente deliberativo como único, buscando um objetivo compartilhado por todas as partes componentes desse mesmo agente (FARIA; SILVA; LINS, 2012, p. 254, grifos das autoras).

As autoras salientam que, apesar das formas diferenciadas de deliberação e falta de comunicação entre as arenas como um “jogo cooperativo, é possível a formação de um compromisso mutuamente aceitável entre elas, embora nunca o consenso seja racionalmente motivado” (FARIA; SILVA; LINS, 2012, p. 254).

Com essas asserções, considera-se, de antemão, que os CME cujos desenhos institucionais conformam regras que asseguram mais institucionalização, pluralidade e processos decisórios mais democráticos em diferentes instâncias decisórias, tendem “a produzir decisões mais legítimas, justas e democráticas” (CUNHA, 2009; PETINELLI, 2014, p. 73).

O Quadro 10 mostra a composição dos órgãos de acordo com os textos regimentais. Observa-se que os CME de Belo Horizonte, Sete Lagoas e Juiz de Fora incluem órgãos não deliberativos, de apoio técnico, sendo que o CME de Juiz de Fora destaca a Presidência na composição do órgão, composta por Presidente e Vice-Presidente. A maioria dos regimentos não faz menção explícita à sua organização, que fica diluída ao longo dos textos normativos.

Quadro 10 - Órgãos que compõem os CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	ÓRGÃOS QUE COMPÕEM OS CME					
	PLENÁRIO	MESA DIRETORA/ DIRETORIA EXECUTIVA	SECRETARIA EXECUTIVA ÓRGÃOS AUXILIARES	CÂMARAS TÉCNICAS	PRESIDÊNCIA	COMISSÕES ESPECIAIS PERMANENTES OU TRANSITÓRIAS
BELO HORIZONTE	X	X	X	X	-	X
CONTAGEM	-	-	-	X	-	-
DIVINÓPOLIS	-	-	-	X	-	-
JUATUBA	X	X	-	-	X	X
JUIZ DE FORA	X	-	X	-	-	X
RIBEIRÃO DAS NEVES	X	-	-	-	-	-
SABARÁ	X	-	-	-	-	X
SANTA LUZIA	X	-	-	-	-	X
SETE LAGOAS	X	X	X	X	-	X

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O Quadro 11 sintetiza a previsão de órgãos de deliberação. Observa-se que os CME de Belo Horizonte, Juatuba e Sete Lagoas preveem a existência de quase a totalidade dos órgãos discriminados. O Plenário e as Comissões são órgãos integrantes dos nove CME; a Mesa Diretora está prevista nos CME de Belo Horizonte, Divinópolis, Juatuba e Sete Lagoas; e as Câmaras Técnicas ou de Trabalho nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis e Sete Lagoas.

Quadro 11 - Previsão de órgãos de deliberação dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	PLENÁRIO	MESA DIRETORA	CÂMARAS TÉCNICAS/ TRABALHO	COMISSÕES
BELO HORIZONTE	SIM	SIM	SIM	SIM
CONTAGEM	SIM	NÃO	SIM	SIM
DIVINÓPOLIS	SIM	SIM	SIM	SIM
JUATUBA	SIM	SIM	NÃO	SIM
JUIZ DE FORA	SIM	NÃO	NÃO	SIM
RIBEIRÃO DAS NEVES	SIM	NÃO	NÃO	SIM
SABARÁ	SIM	NÃO	NÃO	SIM
SANTA LUZIA	SIM	NÃO	NÃO	SIM
SETE LAGOAS	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O Plenário é o órgão ou instância máxima de deliberação. Os CME de Belo Horizonte e Sete Lagoas destacam o Plenário como “órgão de deliberação máxima e conclusiva do CME” (BELO HORIZONTE, 1999; SETE LAGOAS, 2012b). Esses mesmos CME determinam as competências dos membros do Plenário, destacadas no Quadro 12.

Essas informações mostram as poucas variações na definição das competências dos membros do Plenário dos dois CME, que podem se ater ao exame, proposição, voto, deliberação, entre outras. O único CME que define as competências do Plenário é o CME de Juatuba:

Art. 16 – Compete à plenária do CME de Juatuba: I – Relatar o prazo máximo de 15 (quinze) dias, aos quais lhe couber proferir parecer conclusivo; II – Deliberar e/ou manifestar-se sobre assuntos de competência do CME de Juatuba constantes do art. 7º deste regimento; III – Propor alterações neste Regimento; IV – Designar Comissões Permanentes ou Transitórias de Trabalho, para tratarem de assuntos específicos, de acordo com as necessidades de estudo e deliberação sobre assuntos referentes à educação (JUATUBA, 2008).

Quadro 12 - Competências dos membros do plenário dos Conselhos Municipais de Educação de Belo Horizonte e Sete Lagoas

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	
BELO HORIZONTE	SETE LAGOAS
<p>Art. 17 - Compete aos membros do Plenário:</p> <p>I - examinar, avaliar, propor e deliberar soluções às pautas e aos problemas submetidos ao CME;</p> <p>II - comparecer às reuniões ordinárias e extraordinárias do CME;</p> <p>III - solicitar diligências em processos que, no seu entendimento, não estejam suficientemente instruídos;</p> <p>IV - votar e ser votado para integrar os órgãos do CME;</p> <p>V - propor alterações no presente regimento;</p> <p>VI - exercer outras atribuições e atividades inerentes a sua função de conselheiro da educação;</p> <p>VII - deliberar sobre os casos omissos.</p>	<p>I - examinar, avaliar, propor e deliberar soluções às pautas e aos questionamentos submetidos ao CME de Sete Lagoas;</p> <p>II - comparecer às reuniões ordinárias, extraordinárias e das Câmaras Técnicas do CME de Sete Lagoas;</p> <p>III - pedir vistas em processos que, no seu entendimento, não estejam suficientemente instruídos:</p> <p>a) O conselheiro que pedir vistas a processos terá o prazo de 15 (quinze) dias corridos para apreciação, quando deverá apresentar seu manifesto com fundamentação legal e por escrito.</p> <p>IV - votar e ser votado para integrar as Comissões do CME de Sete Lagoas;</p> <p>V - propor alterações neste documento, mediante justificativa apresentada oficialmente ao Presidente do CME de Sete Lagoas;</p> <p>VI - exercer outras atribuições e atividades inerentes a sua função de conselheiro da educação;</p> <p>VII - deliberar sobre os casos omissos.</p>

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

No que tange às reuniões do Plenário, os textos normativos dos CME definem tipo de reuniões, periodicidade, duração, exigência de quórum e deliberações acerca da falta de quórum, como nos mostra o Quadro 13.

Quadro 13 - Reuniões do plenário por tipo, periodicidade, duração, regras de quórum nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

Continua

CME	TIPOS DE REUNIÕES	PERIODICIDADE	DURAÇÃO	QUÓRUM	AUSÊNCIA DE QUÓRUM
BELO HORIZONTE	Reuniões ordinárias	Mensal	Estimada na convocatória, apreciada, discutida e aprovada no início da sessão plenária.	Majoria dos seus membros	Convocada nova sessão num prazo de 72 (setenta e duas) horas, que se realizará com qualquer número de conselheiros presentes.
	Reuniões extraordinárias	Casos previstos no regimento. Para tratar de matérias específicas e/ou urgentes serão convocadas pelo Presidente ou por 1/3 (um terço) dos membros, por meio de comunicação a todos os membros conselheiros.	Não se aplica	Não se aplica	
CONTAGEM	Reuniões ordinárias	Mensal, exceto período de férias	Duração máxima de 02 (duas) horas	Majoria simples dos conselheiros	Na falta de quórum até 30 (trinta) minutos após a hora marcada para o início da reunião, o Presidente solicitará lavrar ata consignando a ocorrência e registrando o nome dos Conselheiros presentes, devendo ser convocada reunião extraordinária com no mínimo de 72 (setenta e duas) horas após o ocorrido.
	Reuniões extraordinárias	Convocação de seu Presidente ou atendendo a requerimento da maioria simples, sempre que necessário.	Não se aplica		
DIVINÓPOLIS	Reuniões ordinárias	Uma vez por mês, excetuando-se os períodos de férias	Não se aplica	Majoria simples dos Conselheiros em exercício	Na falta de quórum até 30 (trinta) minutos após a hora marcada para o início da reunião, o Presidente solicitará lavrar ata consignando a ocorrência e registrando o nome dos Conselheiros presentes, devendo ser convocada reunião extraordinária com no mínimo de 72 (setenta e duas) horas após o ocorrido, na qual as deliberações adiadas poderão ser tomadas pelo voto dos presentes sem exigência do quórum a que se refere o caput deste artigo.
	Reuniões extraordinárias	Por convocação de seu Presidente ou atendendo a requerimento da maioria simples, sempre que necessário.			
JUATUBA	Reuniões ordinárias	Uma vez por mês, exceto no período de férias, de acordo com calendário de plenárias aprovado, no auditório da secretaria municipal de educação. Calendário anual das reuniões, referendado pela plenária na primeira sessão anual.	Duração máxima de 02 (duas) horas	50% mais 1 (um) – maioria simples dos seus membros	Será lavrada ata consignando a ocorrência e convocada nova sessão, para deliberar sobre o assunto em pauta. Considera-se realizada a reunião.
	Reuniões extraordinárias	Convocado pelo Presidente ou por requerimento da maioria simples de seus membros, para tratar de matéria urgente e com finalidade claramente expressa.	Não se aplica		

Continuação

CME	TIPOS DE REUNIÕES	PERIODICIDADE	DURAÇÃO	QUÓRUM	AUSÊNCIA DE QUÓRUM
JUIZ DE FORA	Reuniões ordinárias	Mensal	Não se aplica	Deliberação com maioria simples dos membros presentes	Não se aplica
	Reuniões extraordinárias	Sempre que necessárias, convocadas pelo Presidente ou por 2/3 (dois terços) de seus membros, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, limitando-se sua pauta ao assunto que justificou sua convocação.			
RIBEIRÃO DAS NEVES	Reuniões ordinárias	Uma vez por mês	Duração máxima de 02 (duas) horas, podendo tal prazo ser dilatado se de extrema necessidade e por decisão do pleno.	Maioria simples dos conselheiros.	Na falta de quórum até 30 (trinta) minutos após a hora marcada para o início da reunião, o Presidente mandará lavrar ata consignando a ocorrência e registrando o nome dos Conselheiros presentes. Prejudicando o quórum com a retirada de 30% de conselheiros presentes durante a reunião, ficará esta suspensa, até que o mesmo se restabeleça ou, em caso contrário, será encerrada, sendo convocada nova reunião de caráter extraordinário, e para esta, fica dispensado o quórum.
	Reuniões extraordinárias	Convocação de seu Presidente, sempre que necessário.	Não se aplica	Não se aplica	
SABARÁ	Reuniões ordinárias	Início de cada mês	Duração máxima de 02 (duas) horas, podendo prolongar-se por mais uma hora, quando estiver em pauta assuntos de urgência.	50% mais 1 (um) – maioria simples dos seus membros	Decorrido 30 (trinta) minutos da primeira chamada o plenário será realizado com qualquer número de conselheiros.
	Reuniões extraordinárias	Convocado pelo Presidente, por iniciativa, ou atendendo a requerimento de maioria simples.	Não se aplica	Não se aplica	Não se aplica
SANTA LUZIA	Reuniões ordinárias	No auditório da SME, na primeira quinta-feira de cada mês, às 14 horas.	Não se aplica	Maioria simples ou com qualquer quórum após 20 (vinte) minutos do horário marcado para as reuniões.	Caso não haja quórum suficiente no horário pré-determinado para deliberações e/ou votações, haverá tolerância de 20 (vinte) minutos. Após, a reunião se iniciará com qualquer quórum. Esgotado o prazo, sem que haja quórum e havendo necessidade de deliberação ou votação, o Presidente do conselho convocará nova reunião, que se realizará no prazo mínimo de 48 (quarenta e oito) horas e no máximo 72 (setenta e duas) horas após a suspensão da reunião.
	Reuniões extraordinárias	Quando convocadas com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas e no máximo 72 (setenta e duas) horas após a suspensão da reunião.		Não se aplica	

Conclusão

Conselho	Tipos de reuniões	Periodicidade	Duração	Quórum	Ausência de quórum
SETE LAGOAS	Reuniões ordinárias	Uma vez por mês. Dias e horas fixados pelo Presidente do Conselho, ouvido o Plenário.	Não se aplica	Presença de 50% + 1 (cinquenta por cento mais um) dos seus membros	Na falta de <i>quórum</i> para instalação do Plenário, após 30 (trinta) minutos será feita nova chamada, que se realizará com qualquer número de conselheiros presentes.
	Reuniões extraordinárias	Casos previstos no Regimento. Presidente do Conselho ou por maioria simples de seus membros.	Não se aplica	Presença de 50% + 1 (cinquenta por cento mais um) dos seus membros	Não se aplica
	Reuniões solenes	Não se aplica		Qualquer número	

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O Quadro 13 mostra que os nove CME pesquisados preveem dois tipos de reuniões: ordinárias e extraordinárias. As reuniões ordinárias são previstas mensalmente e as extraordinárias, com dois propósitos: i) atender pauta específica e/ou urgente e ii) substituir uma reunião ordinária na qual não houve quórum. As reuniões extraordinárias são convocadas pelo Presidente e/ou por deliberação de determinado número de membros: i) maioria simples; ii) 1/3 (um terço) dos membros; iii) 2/3 (dois terços) dos membros.

Está previsto, no artigo 50 do regimento interno, Normatização do CME de Sete Lagoas (SETE LAGOAS, 2012b), a realização de reunião solene, a ser instalada com qualquer número de membros. Em que pese o caráter público das reuniões plenárias, os textos regimentais do CME de Contagem (CONTAGEM, 2009), do CME de Divinópolis (DIVINÓPOLIS, 2013) e do CME de Ribeirão das Neves (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016) ressaltam que as “reuniões são públicas, salvo por decisão em contrário do Plenário”. Prosseguem os textos normativos desses CME, explicando que “nas reuniões, não abertas ao público, somente poderão estar presentes os Conselheiros e o Presidente, constando das respectivas atas apenas as conclusões a que chegar o Plenário”. O CME de Sete Lagoas também determina, no § 3º do artigo 50 do seu texto normativo (SETE LAGOAS, 2012b), que “as sessões plenárias podem ser reservadas por decisão do Presidente do CME de Sete Lagoas ou por solicitação de, pelo menos três conselheiros”. No Regimento do CME de Juatuba (JUATUBA, 2008), artigo 19, o caráter público é enfocado com destaque à participação de todos os cidadãos interessados. Todavia, por decisão contrária do Plenário, as reuniões poderão ser reservadas.

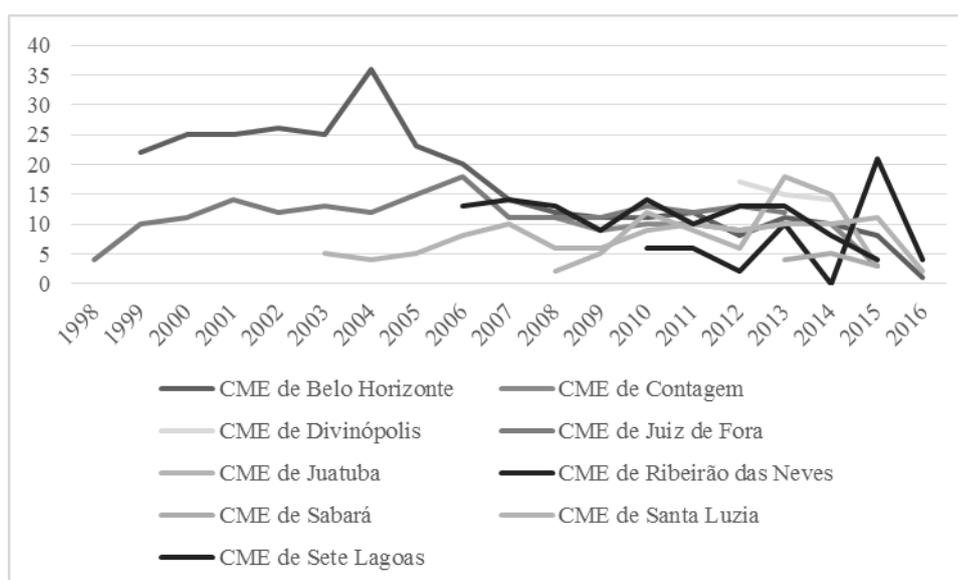
As definições relativas à marcação, duração e convocação das reuniões são consideradas importantes e necessárias para a organização prévia dos conselheiros, especialmente por se tratar de atividade voluntária, não remunerada. O Quadro 13 mostra que a maioria dos CME demarca a duração das reuniões em duas horas, com possibilidade de prorrogação, com exceção do CME de Belo Horizonte, no qual o teto da reunião é estimado na convocatória, apreciado, discutido e aprovado no início da sessão plenária (BELO HORIZONTE, 1999). Apenas o CME de Santa Luzia define horário das reuniões, às 14 horas (SANTA LUZIA, 2015). Apesar de os demais CME não definirem horário de reuniões nos seus regimentos, a ida ao campo e a verificação *in loco* mostrou que a maioria das reuniões ocorre no período da manhã ou da tarde. As reuniões do CME de Divinópolis estão previstas para 17h e as do CME de Belo Horizonte, no turno da noite, às 18h 30min.

A convocação das reuniões geralmente é feita pelo Presidente. O CME de Sabará deixa claro no texto regimental que as reuniões serão convocadas “com antecedência de pelo menos 48 (quarenta e oito) horas, por telefone ou correspondência escrita” (SABARÁ, 2004a). O artigo 45 do Regulamento do CME de Juiz de Fora (JUIZ DE FORA, 1985) destaca que a “convocação para as reuniões ordinárias do CME de Sete Lagoas e das Câmaras Técnicas será feita por escrito, através de cronograma anual”.

A regra que define o quórum para a realização das reuniões ordinárias estabelece maioria simples para o início das reuniões. O CME de Sabará define, no artigo 26 do seu Regimento, que o plenário será constituído por maioria simples e, no seu artigo 27, que “decorrido 30 (trinta) minutos da primeira chamada o plenário será realizado com qualquer número de conselheiros” (SABARÁ, 2004a).

O CME de Santa Luzia inicia a sessão plenária 20 minutos após o horário marcado para as reuniões, com qualquer número de membros; caso haja necessidade de votação e deliberação, a reunião será suspensa. Entretanto, essa não é a norma de todos os CME. Alguns definem o quórum inicial, e, caso haja esvaziamento da reunião e o quórum fique prejudicado, a reunião será encerrada. Em outros, como no CME de Belo Horizonte, a plenária transcorre normalmente com votação e decisão. O Gráfico 3 sintetiza a evolução do quantitativo de reuniões plenárias ordinárias ao longo dos anos.

Gráfico 3 - Número de reuniões plenárias ordinárias dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Sete Lagoas e Santa Luzia



Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Observa-se no Gráfico 3 e no Apêndice T que, guardadas as condições institucionais e contextuais de cada Conselho, os CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juiz de Fora e Sete Lagoas vêm, ao longo dos anos, cumprindo com o propósito de realização de reuniões mensais. O quantitativo de atas apresentadas pelos CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia indica oscilação no número de reuniões e, de certa forma, o descumprimento da norma regimental. Verifica-se que, ao longo dos anos, o CME de Belo Horizonte reduziu consideravelmente o quantitativo de reuniões. Até 2006, o CME realizava no mínimo 20 reuniões ordinárias por ano. Em 2004, por exemplo, registra 36 reuniões. A partir daí, o número reduziu e o CME vem cumprindo, de acordo com a previsão do regimento, o rito mensal. Quando se associa o dado à análise das atas, as quais trazem registros de reuniões acaloradas que se estendiam por mais de três horas, supõe-se que a redução pode estar relacionada ao esvaziamento do debate ou à organização interna do CME, por meio de Câmaras Técnicas e Comissões, outras instâncias de deliberação.

A maior parte dos textos regimentais não traz informações em relação ao local onde ocorrem as reuniões. Os CME de Juatuba e Santa Luzia estabelecem que as reuniões ocorrerão no auditório das respectivas Secretarias Municipais de Educação, indicando ausência de uma infraestrutura permanente para o seu funcionamento. O CME de Santa Luzia deixa claro no seu Regimento que, “por decisão do Presidente”, as reuniões poderão ser realizadas em outro local, “desde que previamente definido e comunicado aos membros” (SANTA LUZIA, 2015).

A ordem dos trabalhos da plenária ordinária¹⁰³, de acordo com os textos normativos, está em destaque no Quadro 14.

¹⁰³ A ordem de trabalhos das reuniões plenárias, prevista no regimento interno dos CME determina a sequência das reuniões.

Quadro 14 - Ordem dos trabalhos nas reuniões ordinárias dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

Continua

CME	ORDEM DOS TRABALHOS DAS REUNIÕES ORDINÁRIAS
BELO HORIZONTE	<p>I - abertura;</p> <p>II - estabelecimento da duração da reunião;</p> <p>III - aprovação da ata da reunião anterior;</p> <p>IV - avisos, comunicações, registro de fatos, apresentação de proposições, correspondências e documentos de interesse do Plenário;</p> <p>V - discussão da matéria em pauta;</p> <p>VI - votação da matéria em pauta;</p> <p>VII - elaboração da pauta da próxima reunião;</p> <p>VIII - encaminhamentos.</p> <p>Não será objeto de discussão ou votação, matéria que não conste da pauta, salvo decisão do Plenário.</p>
CONTAGEM	<p>I - abertura;</p> <p>II - avisos, comunicações, registro de fatos, apresentação e proposições, correspondências e documentos de interesse do Plenário;</p> <p>III - aprovação da ata da reunião anterior;</p> <p>IV - discussão e votação da matéria em pauta;</p> <p>V - encerramento.</p> <p>Não será objeto de discussão ou votação matéria que não conste da pauta, salvo por decisão do Plenário, hipótese em que a matéria extra-pauta entrará após a conclusão dos trabalhos programados para a reunião.</p>
DIVINÓPOLIS	<p>I - abertura;</p> <p>II - avisos, comunicações, registro de fatos, apresentação e proposições, correspondências e documentos de interesse do Plenário;</p> <p>III - aprovação da ata da reunião anterior;</p> <p>IV - discussão e votação da matéria em pauta;</p> <p>V - encerramento.</p> <p>Não será objeto de discussão ou votação matéria que não conste da pauta, salvo por decisão do Plenário, hipótese em que a matéria extra-pauta entrará após a conclusão dos trabalhos programados para a reunião.</p>
JUATUBA	<p>I - abertura;</p> <p>II - aprovação da ata da reunião anterior;</p> <p>III - avisos, comunicações, registro de fatos, apresentação de proposições, correspondências e documentos de interesse do Plenário;</p> <p>IV - discussão e votação das matérias em pauta;</p> <p>V - encerramento.</p> <p>Não será objeto de discussão ou votação matéria que não conste da pauta, salvo por decisão do Plenário, hipótese em que a matéria extra-pauta entrará após a conclusão dos trabalhos programados para a reunião.</p>
JUIZ DE FORA	<p>Compete ao Presidente aprovar a pauta de cada reunião e a ordem do dia.</p>

Conclusão

CME	ORDEM REUNIÕES ORDINÁRIAS
RIBEIRÃO DAS NEVES	I - abertura; II - leitura da ata da reunião anterior para conhecimento dos conselheiros presentes; III - avisos, comunicações, registro de fatos, de proposições, correspondências e documentos de interesse do Plenário; IV - discussão e votação da matéria em pauta; V - encaminhamento e encerramento; Não será objeto de discussão ou votação matéria que não conste da pauta, salvo decisão do Plenário, hipótese em que a matéria extra pauta entrará na conclusão dos trabalhos programados para a reunião.
SABARÁ	Não define a ordem.
SANTA LUZIA	I - Abertura; II - Expediente; III - Comunicação do Presidente; IV - Ordem do dia; V - Leitura, votação e assinatura da ata da reunião.
SETE LAGOAS	I - comunicações de interesse geral; II - discussão dos assuntos constantes da pauta do dia.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

De modo geral, o rito de ordem da sessão plenária apresenta pouca variação, consistindo em abertura; leitura e aprovação da ata da reunião anterior; informes; discussão e votação; encaminhamentos e encerramento. Chama a atenção a ordem estabelecida no CME de Ribeirão das Neves: há a leitura da ata da reunião anterior para conhecimento dos conselheiros presentes, mas não há previsão de aprovação do documento (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016).

Em relação à previsão de mesa diretora ou outro órgão semelhante, parte-se do pressuposto de que a previsão dessa instância e a forma como é composta e funciona impacta a atuação dos CME (CUNHA, 2009, p. 135). Apenas quatro dos nove CME analisados preveem mesa diretora ou instâncias semelhantes nos seus atos normativos: CME de Belo Horizonte, Divinópolis, Juatuba e Sete Lagoas. O Regimento Interno do CME de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 1999) define a composição da Mesa Diretora no seu artigo 18, formada por quatro membros: “I - Presidente do CME; II - Secretário Geral; III - 1º Secretário; IV - 2º Secretário”. O artigo 20 desse mesmo Regimento estabelece que, além do Presidente, “os demais membros da Mesa Diretora serão eleitos, anualmente, pelo Plenário, através de voto direto de seus integrantes e por maioria simples”. O parágrafo único desse

mesmo artigo determina que “os membros da Mesa Diretora terão mandato de um ano, podendo ser reeleitos”. Mais adiante, o artigo 22 define que, na ausência, “impedimento ou afastamento, o Presidente será substituído, preferencialmente, por: I - Secretário Geral; ou II - 1º Secretário; ou III - 2º Secretário”. No parágrafo único desse artigo, fica determinado que “na impossibilidade destes, caberá ao Plenário definir quem substituirá o Presidente” (BELO HORIZONTE, 1999). As competências da Mesa Diretora foram destacadas no artigo 21, que a responsabiliza:

I - pela convocação, efetivação e coordenação de todas as reuniões ordinárias e extraordinárias do órgão; II - pelos assuntos administrativos, econômico-financeiros e operacionais, submetidos à apreciação e deliberação do plenário; III - pelo encaminhamento de todas as providências e recomendações determinadas pelo Plenário; IV - pela organização e encaminhamento da pauta das reuniões, com antecedência, aos conselheiros; V - pela ciência de todas as correspondências recebidas e expedidas; VI - pelo amplo conhecimento público de todas as atividades e deliberações do CME; VII - pela elaboração e sistematização de relatório anual de atividades do CME, submetendo-o ao Plenário; VIII - pela distribuição de trabalhos e processos às Câmaras Técnicas (BELO HORIZONTE, 1999).

Para a Presidente do CME de Belo Horizonte, “a Mesa Diretora tem a função de sustentação das deliberações da agenda, das decisões” (Presidente do CME de Belo Horizonte, 30/06/2015). A entrevistada explica que as demandas que chegam ao CME de Belo Horizonte são remetidas à Mesa Diretora, responsável por deliberar e encaminhar as matérias. Concordando com a opinião da Presidente, o conselheiro representante da Câmara Municipal também avalia que “a Mesa Diretora satisfaz do ponto de vista burocrático, da condução dos trabalhos” (Conselheiro 2 do CME de Belo Horizonte, 30/06/2015).

No Regimento do CME de Divinópolis não consta definição, composição, competências e nem a dinâmica de trabalho da Mesa Diretora. Entretanto, as atas analisadas e as entrevistas realizadas confirmaram a operacionalidade do órgão. A última eleição para composição da Mesa Diretora, por exemplo, ocorreu na reunião de 15 de fevereiro de 2016, cuja ata registra o processo de eleição e posse dos membros para o período do mandato dos conselheiros. Em entrevista, o Presidente do CME de Divinópolis explicou que a Mesa Diretora (Presidente, Vice-Presidente, Secretário e Tesoureiro) é eleita em reunião:

A Mesa Diretora, que é eleita por seus pares, faz com que nós tenhamos autonomia. Isso é muito importante, eu te diria com certeza que eu não assumiria a Presidência do Conselho Municipal de Educação se a Presidência fosse indicada, fosse indicação do Executivo. Eu não assumiria, eu estaria fora. Ou seja, é o fato de ser eleito pelos Conselheiros que me dá legitimidade para agir de forma autônoma. Do contrário isso não seria possível (Presidente do CME de Divinópolis, 08/03/2016).

A entrevista com o Assessor Técnico do CME de Divinópolis confirma a existência e o funcionamento da Mesa Diretora, com competências próprias, sendo uma delas a elaboração das pautas das reuniões. O profissional avalia a estrutura da Mesa Diretora como fundamental para a organização da operacionalidade do CME de Divinópolis e explica que ela não delibera, que os membros são eleitos em plenária e que não há definição de periodicidade das reuniões (Assessor do CME de Divinópolis, 08/03/2016).

Em Juatuba, o artigo 39 do Regimento Interno do CME (JUATUBA, 2008) prevê funcionamento de uma Diretoria Executiva, como “órgão de direção e coordenação dos trabalhos do CME de Juatuba, formada por um Presidente, um vice-presidente e um Secretário Geral”. Nesse mesmo artigo, o § 1º define que o Secretário Municipal de Educação é o Presidente do CME de Juatuba e da Diretoria Executiva e o § 2º estabelece que, na ausência do Presidente, o Vice-Presidente é o substituto. Por fim, o § 4º determina que “o Vice-Presidente e o Secretário geral serão eleitos pelos seus pares para um mandato de 01 (um) ano, permitida a recondução” (JUATUBA, 2008). O texto regimental do CME de Juatuba não define as competências da Diretoria Executiva, mas estabelece que a instância “reunir-se-á mensalmente, uma semana antes das Reuniões Ordinárias da Plenária, ou quando convocada por qualquer um dos membros”. Todavia, a entrevista com a Secretária Executiva do órgão deixou claro que a Diretoria Executiva não atua com competências de Mesa Diretora. Não há reuniões específicas dos integrantes dessa Diretoria, cabendo, portanto, ao Presidente e à Secretaria Executiva a definição das pautas das reuniões (Secretária do CME de Juatuba, 14/05/2015).

Em Sete Lagoas, o CME prevê, no artigo 20 do seu Regimento, composição da Mesa Diretora, “formada por 03 (três) membros, constituindo-se dos seguintes cargos: I - Presidente; II - Vice-Presidente; III - Secretário”. Prossegue o texto normativo, determinando, no seu artigo 27, que “todos os membros da Mesa Diretora terão mandato de 03 (três) anos, permitida uma recondução consecutiva” e, no artigo 28, que “no impedimento legal de qualquer um dos membros da Mesa Diretora continuar exercendo o mandato, será realizada nova eleição entre os conselheiros” (SETE LAGOAS, 2012b).

A Presidente do CME de Sete Lagoas avalia a existência da Mesa Diretora para o funcionamento do órgão e esclarece a sua concepção sobre os membros da Mesa:

Bom, eu acho que a Mesa Diretora é para puxar os trabalhos. A Mesa Diretora não tem poder nenhum de decisão. Ela tem que realmente estar participando né, ativamente que é... é o que eu pretendo fazer em tudo, mas ela, ela é, é como se fosse um membro do Conselho porque sem os conselheiros eu não acredito no Conselho. Eu não acredito num Conselho só com Mesa Diretora, só com um Presidente, com Vice-Presidente que, sabe, eu acredito no Conselho que tem uma

organização e conhecimento por todas as partes até do suplente, porque se ele não participa, como é que ele pode vir para suprir a falta daquele outro. Então é de interesse, é de extrema necessidade que exista as Câmaras, mas com um, uma frequência muito grande dos Conselheiros e é o que me preocupa né, pela, pela, pela questão da importância de um Conselheiro, porque não é só o Presidente, ele não pode assumir. Tem um documento que ele assina, mas aquilo ali ele tem que tá de comum acordo com todos os Conselheiros (Presidente do CME de Sete Lagoas, 17/03/2016).

Em quatro CME - CME de Belo Horizonte, Divinópolis, Juatuba e Sete Lagoas -, o Presidente da Mesa Diretora é o próprio Presidente do CME. Quando a Presidência é exercida pelo secretário municipal de educação ou por pessoa indicada por Executivo, como é o caso, respectivamente, dos conselhos de Juatuba e de Belo Horizonte, o poder é ainda maior. Geralmente, a mesa diretora encarrega-se de definir as agendas do órgão, definindo as deliberações e indicando o grau de democratização do CME (CUNHA, 2009, p. 232).

4.3.3 Câmaras e Comissões: aprofundamento ou fragmentação do debate?

A organização por Câmaras e Comissões conferem aos CME a possibilidade de criação de comitês internos, com poder de propor agenda, estabelecer acordos e estratégias entre os membros, “em torno de incentivos e recompensas” (SARTORI, 1994a, p. 307), criando outras arenas de deliberação com regras próprias dentro dos CME. Os coordenadores ou presidentes das Câmaras são indicados pelo Presidente ou são eleitos pelos membros, podem utilizar o lugar que ocupam para pautar temáticas de interesse e tomar decisões.

A análise dos Regimentos Internos dos CME mostra que a previsão de instâncias deliberativas, formadas por grupos menores de participação, pode promover a inclusão e possibilitar o debate e a deliberação, mas também pode empoderar membros do Poder Executivo e fragilizar o processo decisório dos CME. A análise de Cunha (2009) refere-se à previsão de Câmaras Técnicas da seguinte maneira:

[...] a divisão de trabalho em Câmaras ou Comissões, cuja “deliberação delegada” (GOODIN, 2005) pode imprimir qualidade ao processo deliberativo e, ao mesmo tempo, altera fluxos e resultados deliberativos; apoio material à participação e horário das reuniões, que reduzem os custos da participação e viabilizam a frequência às reuniões das Câmaras e plenárias (CUNHA, 2009, p. 238).

A previsão de Câmaras Técnicas ou Temáticas constitui um dos elementos do desenho institucional apontado como fundamental para o aprofundamento do debate e para “transformar os conselheiros de controladores da política em elaboradores da política” (AVRITZER, 2007, p. 23). As instâncias de deliberação menores, Câmaras e Comissões, são as responsáveis por permitir e assegurar a participação de todos os membros do CME, com

direito de voz e expressão das suas preferências. É nesse sentido que o texto "Que estrutura deve ter o Conselho Municipal de Educação para seu adequado funcionamento?", disponível no **Caderno de Subsídios** do CME de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2015g, p. 13), destaca a importância do trabalho das Câmaras, evidenciando a relevância das Comissões no assessoramento às Câmaras, conforme pode ser verificado no seguinte trecho:

Quando uma câmara se defronta com dificuldade para interpretar determinada questão de ordem legal, pode recorrer à comissão de legislação e normas, que deve ser formada por pessoas mais familiarizadas com a legislação educacional. Já a comissão de planejamento tem como atribuições principais a discussão do plano municipal de educação e o estudo das questões que envolvam planejamento da educação, como, por exemplo, a expansão da oferta por meio de criação de novas escolas (BELO HORIZONTE, 2015g, p. 13).

Para Fonseca (2011), as câmaras temáticas estão previstas em “conselhos gestores maiores e/ou mais bem estruturados” e teriam a função de “traduzir as questões técnicas em linguagem palatável, no sentido de tornar possível a deliberação informada do conselho como um todo”, embora a organização seja insuficiente para “esgotar a dominação governamental por meio da linguagem e conhecimentos especializados” (p. 163).

Faria (2007) destaca a relevância das Comissões, afirmando que elas são responsáveis por “informar os participantes acerca de temas que, muitas vezes, lhes são desconhecidos”, bem como por fornecer “condições para tornarem os membros dos Conselhos mais aptos a discutirem e decidirem sobre determinados assuntos posto que melhor informados” (p. 125). Para Faria (2007) e Cunha (2009), a previsão de Comissões nos regimentos pode contribuir para o “aprofundamento do debate” (CUNHA, 2009, p. 232), a redução das assimetrias informacionais (FARIA, 2007, p. 143; CUNHA, 2009, p. 232) e a “oferta de condições que propiciam uma participação mais ampla em seus processos decisórios” (FARIA, 2007, p. 143), de forma a possibilitar condições mais ativas e igualitárias de participação (CUNHA, 2009, p. 232).

As Comissões (permanentes ou temporárias) consistem em espaços de “aprofundamento de questões e especialização temática” (MENDONÇA; CUNHA, 2014, p. 142). Para esses autores, “as Comissões têm uma série de atribuições, mas de modo geral é seu papel discutir e avaliar propostas submetidas a seu exame, emitindo parecer sobre elas” (MENDONÇA; CUNHA, 2014, p. 143).

De acordo com Perez (2010a, p. 108), a organização por Comissões Temáticas, muitas vezes, consiste em aspecto não observado nas decisões dos CME. Segundo a pesquisadora, a criação de Comissões Temáticas pode ser avaliada como uma saída para a quantidade de matérias sobre as quais se delibera, viabilizando estudos e debates mais aprofundados. Com a

instituição de comissões, nem todos os conselheiros “discutem e decidem juntos sobre todos os assuntos” e os membros da Comissão “podem orientar o voto dos outros conselheiros”.

Dos nove CME em estudo, apenas quatro preveem organização por Câmaras nos seus textos regimentais, como detalhado no Quadro 15.

Quadro 15 – Câmaras Técnicas ou Câmaras de Trabalho previstas nos regimentos dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	CÂMARAS TÉCNICAS/CÂMARAS DE TRABALHO
BELO HORIZONTE	Gestão do sistema e da escola; Orçamento e financiamento; Política pedagógica; Planejamento e acompanhamento; Educação Infantil.
CONTAGEM	Câmara de Ensino; Câmara de Planejamento e Legislação; Câmara de Financiamento; Divulgação e Eventos.
DIVINÓPOLIS	Câmara de Educação Básica; Câmara de Planejamento e Gestão.
JUATUBA	Regimento não prevê Câmaras Técnicas/Câmaras de Trabalho.
JUIZ DE FORA	Regimento não prevê Câmaras Técnicas/Câmaras de Trabalho.
RIBEIRÃO DAS NEVES	Regimento não prevê Câmaras Técnicas/Câmaras de Trabalho.
SABARÁ	Regimento não prevê Câmaras Técnicas/Câmaras de Trabalho.
SANTA LUZIA	Regimento não prevê Câmaras Técnicas/Câmaras de Trabalho.
SETE LAGOAS	Câmara de Educação Infantil; Câmara de Ensino Fundamental; Câmara de Educação Profissional e Tecnológica.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O Regimento Interno do CME de Belo Horizonte, na Seção IV - Das Câmaras Técnicas, artigo 24, explica que “as Câmaras Técnicas serão constituídas com a finalidade de otimizar e agilizar o funcionamento do Conselho, apreciar as questões referentes a cada tema e propor soluções que serão submetidas ao Plenário” (BELO HORIZONTE, 1999).

A determinação regimental de submissão ao Plenário implicava, entre outras coisas, o encaminhamento de listagem de números de pareceres de autorização e de renovação de autorização de funcionamento de instituições de Educação Infantil e de Educação de Jovens e

Adultos deliberados nas Câmaras Técnicas de Educação Infantil e de Política Pedagógica, para leitura e referendo na reunião plenária.

As atas analisadas mostram que a regra foi pautada em várias reuniões nos anos de 2013 e 2014 (BELO HORIZONTE, 2013-2014), com desacordo de alguns conselheiros. O argumento central era que os conselheiros desconheciam a matéria a ser aprovada e não tinham competência para o referendo, uma vez que nem todos os presentes atuavam nas Câmaras Técnicas de Educação Infantil e de Política Pedagógica. Iniciou-se, a partir daí, um movimento de alguns conselheiros de abster-se do voto nos processos de autorização e de renovação de autorização, com pedido de registro de justificativa em ata.

A entrevista com um membro do CME de Belo Horizonte, representante da Câmara Municipal, elucida o descontentamento de alguns conselheiros em deliberar nas reuniões sobre matéria que desconheciam e sem participar do debate a respeito delas:

[...] algumas vezes porque o Conselho ficava a pauta inteira para decidir se uma escola deveria ou não funcionar. As Câmaras Técnicas deveriam ter o poder de apenas, é..., só as Câmaras Técnicas de Educação Infantil hoje se uma escola, uma creche deve ou não funcionar. São critérios muito específicos que a Câmara Técnica deve definir isso e o Conselho, na sua plenária, deve apenas homologar. Ficar, discutir isso é um..., é muita minúcia para um Conselho composto com essa diferença de pessoas, né, que..., como que um pai, uma mãe, um Vereador ou um professor vai ter domínio dessas questões assim de contrato, de repasse. Então, eu... as Câmaras Técnicas deveriam ter um caráter mais, assim, terminativo. Então, por vezes, nas reuniões de quinta-feira, eu ia e ficávamos, assim, "sim, quem a favor, sim". Se a Câmara Técnica falou estava bom, estava bom, se estava ruim, estava ruim. Então eu vou discutir o quê? A gente ficava o dia..., duas horas só pra homologar essas coisas? Ah, às vezes eu ficava assim... eu não fui várias vezes por conta disso, um erro, né, mas a partir disso, várias discussões eu participei com muito empenho (Conselheiro 2 do CME de Belo Horizonte, 30/06/2015).

Como mostra o trecho transcrito, fica visível a insatisfação do Conselheiro em deliberar sobre matéria que não dominava e sem ter participado do debate. Segundo o entrevistado, essa foi, inclusive, uma justificativa para sua ausência em algumas reuniões do CME de Belo Horizonte.

A pressão de alguns conselheiros levou à decisão de reelaboração do Regimento Interno, com revisão dos procedimentos para aprovação de pareceres de autorização e de renovação de autorização de funcionamento das instituições. Para tanto, foi instituída Comissão Especial e, em 24 de janeiro de 2015, foi publicada no **Diário Oficial do Município** a Resolução CME de Belo Horizonte 001/2014 (BELO HORIZONTE, 2015c), que complementa as competências das Câmaras Técnicas previstas no Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte e delega competências às Câmaras de aprovação dos processos.

O Regimento Interno do CME de Belo Horizonte, instituído por meio do Decreto n. 9.973, de 21 de julho de 1999 (BELO HORIZONTE, 1999a), sofreu outras duas alterações, anteriores a essa. O Quadro 16 sintetiza as alterações dos atos normativos no que tange às competências das Câmaras Técnicas.

Quadro 16 - Alterações regimentais do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte sobre as Câmaras Técnicas

DECRETO N. 9.973, DE 21 DE JULHO DE 1999	DECRETO N. 13.298, DE 22 DE SETEMBRO DE 2008	RESOLUÇÃO CME/BH 001/2008	RESOLUÇÃO CME/BH 001/2014
<p>Define as Câmaras Técnicas.</p> <p>Define atribuições das Câmaras Técnicas.</p>	<p>Define que as Câmaras Técnicas Gestão do Sistema e da Escola; Orçamento e Financiamento; Política Pedagógica e Educação Infantil serão constituídas por conselheiros eleitos pelo Plenário.</p> <p>Acresce redação, determinando que a Câmara de Planejamento e Acompanhamento será constituída pelos Coordenadores de todas as outras Câmaras mencionadas e 1 (um) conselheiro eleito pelo Plenário.</p> <p>Determina que cada conselheiro titular deverá participar de, pelo menos, 1 (uma) Câmara Técnica.</p>	<p>Determina as atribuições das Câmaras Técnicas.</p>	<p>Complementa as atribuições das Câmaras Técnicas, acrescentando às Câmaras Técnicas de Educação Infantil e de Política Pedagógica competência para aprovar por maioria simples parecer de autorização de funcionamento do Ensino Fundamental do SME, quando da aprovação da regulamentação do mesmo pelo CME de Belo Horizonte, elaborado por Conselheiro Relator indicado pelo Coordenador da Câmara, que deverá ser remetido à Presidência do CME de Belo Horizonte para ratificação e encaminhamento do mesmo para homologação do Secretário Municipal de Educação.</p>

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Em entrevista, a Presidente do CME de Belo Horizonte destaca o papel das Câmaras Técnicas na organização do fluxo de trabalho do CME de Belo Horizonte:

Quando o Conselheiro opta por uma Câmara Técnica, ele também, ali, ele já se coloca como uma identidade do que ele quer fazer com o mandato dele. Então, é... se eu vou pra Câmara de Educação Infantil, eu sei que eu vou tratar de processos, que eu vou mexer com autorização e renovação de instituições de Educação Infantil. Se eu vou para Câmara de Gestão do Sistema, eu sei que eu vou estudar mais a normatização no âmbito geral. Então, eu acho que elas têm um fluxo, elas organizam o fluxo de trabalho do Conselho, importante. A Mesa Diretora tem a função de sustentação das deliberações da agenda, das decisões. São diferentes, eu acho que uma tem mais a ver com o conteúdo e o outro com a própria sustentação do Conselho institucionalmente (Presidente do CME de Belo Horizonte, 30/06/2015).

A opção pela participação em determinada Câmara Técnica, segundo a Presidente, traduz interesses e afinidades com as temáticas de cada câmara, concorrendo para a organização dos trabalhos. Também a conselheira, coordenadora da Câmara de Educação Infantil do CME de Belo Horizonte, salienta a importância da organização em Câmaras Técnicas. Como representante do Poder Executivo e membro das Câmaras Técnicas Gestão do Sistema e da Escola e Educação Infantil, a conselheira avalia que, nas duas Câmaras, quem puxou o debate foi o representante do segmento do Executivo:

Eu participei da Câmara Técnica da Educação Infantil e a Câmara Técnica de Gestão, tá, e vou te falar o seguinte: é... nas duas, certo, querendo ou não, quem puxou o tempo inteiro foi o Conselheiro Gestor, certo. Eu acho que quem está na Educação acaba que tem, é... um pouquinho daquele cunho idealista de querer construir uma coisa, de querer o melhor, então, assim, em todas elas quem puxou foi o Gestor. Claro que aí teve uma, uma organização, é... uma organização política pra que isso acontecesse. Quando você tem Coordenador de Câmara, né, Gestor, você tem Coordenador de Câmara que direciona certo, mas isso não quer dizer que esse Coordenador que direcione, que vai... que isso não possa ser feito de outra forma (Conselheira 1 do CME de Belo Horizonte, 27/08/2015).

De acordo com a conselheira, o representante do Poder Executivo acaba direcionando os trabalhos da Câmara, especialmente quando esse membro é eleito o coordenador da instância decisória. O direcionamento é ainda maior pela própria organização do CME de Belo Horizonte, uma vez que o Decreto n. 13.298, de 22 de setembro de 2008 (BELO HORIZONTE, 2008a), determina como competência da Câmara de Planejamento e Acompanhamento inteirar-se de

[...] assuntos que já tenham sido objeto de análise pelas demais Câmaras Técnicas e que não foram plenamente esgotados e/ou solucionados, devendo discutir, dispor e/ou propor encaminhamentos, devendo ainda: a) inteirar-se acerca das discussões e estudos já realizados nas outras Câmaras e propor soluções a serem submetidas ao Plenário para apreciação e votação, considerados os aspectos legal, pedagógico e democrático (BELO HORIZONTE, 2008a).

A observação *in loco* das reuniões do CME de Belo Horizonte mostrou que os coordenadores das quatro Câmaras Técnicas eram representantes do Executivo. Diante dessa realidade, é factível supor que a influência nas decisões do CME de Belo Horizonte aumenta quando o conselheiro eleito em reunião para integrar a mencionada Câmara Técnica de Planejamento e Acompanhamento é o próprio Presidente do CME de Belo Horizonte.

Em relação à participação do Executivo, convém destacar observação de Barcellos (2012) sobre as comissões da Câmara Municipal:

A dominação, ainda que não hegemônica, do Executivo, através de sua bancada, e desta nos pareceres, transforma o parlamento em lugar de expressão de conflito, já dissemos. De fato, trava-se uma guerra em miniatura no âmbito das comissões, ou

melhor, elas são o *balão de ensaio* do que ocorrerá em plenário. É como se os vereadores precisassem ter suas experiências preliminares de aprendizado das posições de combate para posicionarem-se no plenário. Os pareceres são meios para medir forças com o objetivo de retirar a aprovação de matérias do adversário, ou aprovar as matérias que são de aliados, ou simplesmente negociar. De certa forma, simples oposições podem constituir-se num modo de infantilização do processo legislativo – não é do meu partido, sou contra –, que só atinge a maturidade quando negocia, ou seja, quando se abre para o universo das *trocas* (p. 361, grifos do autor).

Em se tratando da competência de aprovar processos nas Comissões, Barcellos (2012) salienta:

Um dos avanços notáveis no processo legislativo da Câmara Municipal é que há uma nova forma de acelerar os projetos e que precisa ser ampliada: é quando, ao contrário do que possa parecer, um processo é aprovado sem chegar ao plenário. Parece que estou defendendo a negação da vocação do Legislativo, já que é pelo plenário e suas decisões que vemos a *cidade em ação*. O plenário, contudo, é um espaço complexo para ser administrado, com imenso risco para os projetos serem arquivados. Daí que o *poder terminativo* das comissões lhes confere um novo poder, o de aprovação, como também o trabalho do Legislativo é qualificado (BARCELLOS, 2012, p. 355, grifos do autor).

Em consonância com os argumentos de Barcellos sobre a importância da deliberação no espaço da Câmara, a conselheira do CME de Belo Horizonte aponta, em entrevista (Conselheira 1 do CME de Belo Horizonte, 27/08/2015), a necessidade de se estabelecer outros espaços de diálogo entre os integrantes das respectivas Câmaras no CME, de forma a não limitar a visão do conselheiro e nem fragmentar o trabalho do órgão.

O CME de Contagem, por sua vez, conta com previsão de três Câmaras de Trabalho: Ensino; Planejamento e Legislação; Financiamento, Divulgação e Eventos. O artigo 37 do Regimento Interno determina que compete ao Presidente do Conselho designar os Conselheiros que integram as Câmaras de Trabalho, e o artigo 39, que o “Presidente do Conselho não integrará nenhuma das Câmaras de Trabalho”. Cada Conselheiro só poderá integrar uma das Câmaras de Trabalho, e o parágrafo único do artigo 32 define que “os Conselheiros, em mandato de transição, integrarão a Câmara de Financiamento, Divulgação e Eventos”. As competências das Câmaras de Trabalho do CME de Contagem estão referenciadas no Quadro 17.

Quadro 17 - Competências das Câmaras de Trabalho do Conselho Municipal de Educação de Contagem

CÂMARA DE ENSINO	CÂMARA DE PLANEJAMENTO E LEGISLAÇÃO	CÂMARA DE FINANCIAMENTO, DIVULGAÇÃO E EVENTOS
<p>II - emitir Parecer sobre as decisões das entidades e instituições do Sistema Municipal de Ensino, esgotadas as possibilidades de solução em suas instâncias;</p> <p>III - realizar diagnósticos e encaminhar soluções dos problemas relativos ao Ensino Municipal;</p> <p>IV - sugerir e/ou deliberar sobre medidas que visem à melhoria da qualidade da educação no âmbito municipal;</p> <p>V - emitir Parecer em matéria de educação no âmbito do Sistema Municipal de Ensino;</p> <p>VI - participar da elaboração, deliberar, acompanhar e avaliar o Plano Municipal de Educação;</p> <p>VII - exercer outras funções previstas em lei ou decorrentes de suas atribuições.</p>	<p>a) Educação Infantil oferecida nas escolas públicas municipais e nas escolas da rede privada;</p> <p>b) Ensino Fundamental oferecido nas escolas públicas municipais;</p> <p>c) Educação de Jovens e Adultos oferecida nas escolas públicas municipais;</p> <p>d) Educação Especial oferecida nas escolas públicas municipais;</p> <p>e) critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas com atuação exclusiva na educação especial, para efeito de conveniamento com o poder público;</p> <p>f) autorização de funcionamento, credenciamento e a supervisão dos estabelecimentos que integram o Sistema Municipal de Ensino;</p> <p>g) parte diversificada do currículo escolar;</p> <p>h) classificação e re-classificação dos estudantes;</p> <p>i) gestão democrática dos Estabelecimentos públicos municipais;</p> <p>j) recursos em face de critérios avaliatórios;</p> <p>k) outras de caráter educacional, pedagógico ou social, mediante solicitação da SEDUC;</p> <p>V - funcionar com instância recursal em relação às decisões das entidades e instituições do Sistema Municipal de Ensino, esgotadas as respectivas instâncias;</p> <p>VI - elaborar seu Regimento Interno;</p> <p>VII - colaborar com a SEDUC no diagnóstico e nas soluções dos problemas relativos ao Ensino Municipal;</p> <p>VIII - sugerir e/ou deliberar sobre medidas que visem à melhoria da qualidade da educação no âmbito municipal;</p> <p>IX - participar da elaboração, deliberar, acompanhar e avaliar o Plano Municipal de Educação;</p> <p>X - emitir parecer em matéria de educação no âmbito do Sistema Municipal de Ensino;</p> <p>XI - exercer outras funções previstas em lei ou decorrentes de suas atribuições.</p>	<p>IV - propor e deliberar sobre critérios para fins de obtenção de apoio técnico e financeiro pelas instituições privadas, sem fins lucrativos, de educação infantil;</p> <p>V - colaborar com a SEDUC no diagnóstico e nas soluções dos problemas relativos ao Ensino Municipal;</p> <p>VI - sugerir e/ou deliberar sobre medidas que visem à melhoria da qualidade da educação no âmbito municipal;</p> <p>VII - participar da elaboração, deliberar, acompanhar e avaliar o Plano Municipal de Educação;</p> <p>VIII - emitir parecer em matéria de educação no âmbito do Sistema Municipal de Ensino;</p> <p>IX - divulgar e publicizar as ações do CME de Contagem;</p> <p>X - manter intercâmbio com outros Conselhos de Educação, municipais ou estaduais, estabelecendo formas de colaboração;</p> <p>XI - exercer outras funções previstas em lei ou decorrentes de suas atribuições.</p>

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O Regimento Interno do CME de Contagem determina, no inciso I, § 3º, do artigo 10, que dispõe sobre a ordem das reuniões ordinárias, que as Câmaras de Trabalho deverão socializar em Plenário os assuntos que demandarem análise mais aprofundada. Em consonância com o artigo 38, cada Câmara de Trabalho tem competência para eleger o seu Presidente por um mandato de dois anos, permitida uma única recondução. Nas faltas ou impedimentos do Presidente e do Vice-Presidente, a substituição compete aos Presidentes das Câmaras de Trabalho, alternadamente, de acordo com o artigo 28 (CONTAGEM, 2009).

O Regimento permite ao Presidente da Câmara de Trabalho, de acordo com o artigo 40, “convidar outro Conselheiro para participar de reunião, em que for examinado assunto de que o convidado tenha reconhecida experiência, caso em que o mesmo terá direito de voz”. É prevista no artigo 41 a participação de qualquer conselheiro nas Câmaras de Trabalho, com direito a voz, mas sem direito a voto (CONTAGEM, 2009).

Os procedimentos deliberativos e a organização do trabalho das Câmaras estão previstos no Regimento Interno. O artigo 42 estabelece que as Câmaras de Trabalho “deliberarão, em caráter preliminar, sobre as matérias de competência do Conselho e seus pronunciamentos apresentar-se-ão sob a forma de Parecer, Portaria, Projeto de Resolução ou Proposição, para decisão final do Plenário”. De acordo com o artigo 43, processo em fase de diligência não será submetido ao Plenário. Por fim, o artigo 46 determina ao Presidente de Câmara de Trabalho o envio das “matérias ao Presidente do CME de Contagem, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis para que constem da Pauta da Plenária” (CONTAGEM, 2009). O artigo 60 do Regimento Interno também deixa claro os procedimentos de alteração regimental do CME de Contagem, orientando que essas alterações “deverão ser encaminhadas à Câmara de Planejamento e Legislação para análise e posteriormente remetidas ao Plenário para apreciação e votação final, com obrigatoriedade de aprovação de 2/3 (dois terços) dos presentes” (CONTAGEM, 2009). Nas entrevistas com integrantes do CME de Contagem, ficou evidente a importância do trabalho com Câmaras:

Depois que nós instituímos as Câmaras, o trabalho do Conselho melhorou bastante, porque na verdade as Câmaras, elas facilitam o trabalho da plenária. Com as matérias pré-aprovadas, as Câmaras trabalham de uma maneira menor, no meio, antes das plenárias e as decisões são tomadas ali, né? E quando vai para as plenárias o conhecimento é de todos, né? Se tiver alguma coisa que é, que possa requerer vistas ali naquele momento. Mas eu acho que o funcionamento das Câmaras foi uma intenção muito boa, foi uma, uma providência muito legal, que contribuiu muito para o funcionamento do Conselho (Assessor Técnico do CME de Contagem, realizada em 08/05/2015).

[...] existem Câmaras específicas e que depois traz para plenária essa decisão "olha, isso aqui, ó, podíamos inserir isso, melhorar aqui, acrescentar isso" etc. e tal, né? As Câmaras são necessárias, são necessárias para dar mais agilidade ao próprio

Conselho, né, para as plenárias serem mais efetivas, né, nesse sentido. Então tem funcionado algumas. Volto à questão, questão de tempo, questão de espaço, questão de, né, não é fácil, não (Conselheira 1 do CME de Contagem, 07/10/2015).

Eu acho importantíssimo a existência delas, mesmo porque elas não têm, é, autonomia e legibilidade para definir, mas sim para debater e apresentar parecer, elas podem apresentar um parecer da Câmara que chegando na plenária ele pode ser ou não o parecer final, pode surgir um outro parecer no debate ali, né? (Presidente do CME de Contagem, 21/07/2015).

O CME de Divinópolis, por sua vez, conta com duas Câmaras de Trabalho em sua estrutura organizacional: Câmara de Educação Básica e Câmara de Planejamento e Gestão, com as competências discriminadas no Quadro 18.

De acordo com o Regimento Interno do CME de Divinópolis, artigo 35, “aplica-se às Câmaras, no que couber, a mesma sistemática de funcionamento da reunião Plenária”, ficando estabelecido no parágrafo único desse mesmo artigo que “em reuniões das Câmaras, para início da reunião, o Coordenador, de comum acordo com os outros Conselheiros, poderá dar prosseguimento com as deliberações conforme a pauta prevista, desde que tenha um quórum mínimo de 04 (quatro) conselheiros”. De acordo com o artigo 10, inciso V, § 3º, “As Câmaras de trabalho deverão socializar em Plenário os assuntos que demandarem análise mais aprofundada” (DIVINÓPOLIS, 2013).

O CME de Divinópolis prevê, no artigo 37 do seu Regimento, um coordenador para cada Câmara, por um mandato de um ano, permitida uma única recondução. Esse coordenador, de acordo com o artigo 45, deverá enviar “as matérias ao Presidente do CME de Divinópolis, com antecedência mínima de 5 (cinco) dias úteis para que constem da Pauta da Plenária” (DIVINÓPOLIS, 2013).

Quadro 18 - Câmaras de Trabalho e respectivas atribuições do CME de Divinópolis

Continua

CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA	CÂMARA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
<p>I - emitir Parecer sobre as matérias:</p> <p>a) autorização de funcionamento, credenciamento e a supervisão dos estabelecimentos que integram o Sistema Municipal de Ensino;</p> <p>b) projeto político pedagógico - PPP, respeitando a autonomia da escola e as deliberações do Sistema de Ensino aos quais pertencem;</p> <p>II - emitir Parecer sobre as decisões das entidades e instituições do Sistema Municipal de Ensino, esgotadas as possibilidades de solução em suas instâncias;</p> <p>III - realizar diagnósticos e encaminhar soluções dos problemas relativos ao Ensino Municipal;</p> <p>IV - sugerir e/ou deliberar sobre medidas que visem à melhoria da qualidade da educação no âmbito municipal;</p> <p>V - emitir Parecer no âmbito do Sistema Municipal de Ensino;</p> <p>VI - participar da elaboração, deliberar, acompanhar e avaliar o Plano Municipal de Educação;</p> <p>VII - zelar e incentivar o aprimoramento da qualidade do ensino no Município;</p> <p>VIII - estabelecer critérios para a conservação e, quando necessário, ampliação da rede de escolas a serem mantidas pelo Município;</p> <p>IX - promover o estudo da comunidade, tendo em vista os problemas educacionais;</p> <p>X - traçar normas para os planos municipais de aplicação de recurso sem educação;</p> <p>XI - estabelecer critérios para a concessão de bolsas de estudo a serem custeados com recursos municipais;</p> <p>XII - fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à manutenção e ao custeio do ensino;</p> <p>XIII - emitir Parecer sobre concessão de auxílios e subvenções educacionais;</p> <p>XIV - Aprovar:</p> <p>a) o Plano Municipal de Educação, nos termos da legislação vigente;</p> <p>b) previamente as transferências de bens afetos às Escolas Públicas ou transferências de serviços educacionais à órgãos municipais;</p> <p>XV - emitir Parecer sobre convênios, acordos ou contratos relativos a assuntos educacionais - área fim - que o Poder Público Municipal pretenda celebrar;</p>	<p>I - assessorar a Presidência do Conselho e as Câmaras nas questões de natureza legal e normativa;</p> <p>II - realizar estudos e pesquisas, necessárias ao embasamento técnico pedagógico e legal das decisões do Conselho, sempre que solicitados;</p> <p>III - responder as consultas encaminhadas pelo Presidente do Conselho, pelos coordenadores das Câmaras ou das comissões;</p> <p>IV - estudar e propor normas que visem o pleno funcionamento do Sistema Municipal de Ensino;</p> <p>V - pronunciar-se sobre matéria que envolva não só a interpretação e aplicação dos textos legais, mas também as dúvidas suscitadas quanto à legislação do ensino;</p> <p>VI - zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação;</p> <p>VII - fixar normas, nos termos da Lei, para a criação de estabelecimentos de ensino público de modo a evitar a aplicação inadequada de recursos;</p> <p>VIII - colaborar com o Poder Público Municipal, sempre que necessário, na formulação da política municipal de educação;</p> <p>IX - acompanhar e manifestar-se anualmente sobre o Plano Plurianual da Educação;</p> <p>X - normatizar, dialogando com a SEMED, as seguintes matérias:</p> <p>a) Educação Infantil oferecida nas escolas públicas municipais e nas escolas da rede privada;</p> <p>b) Ensino Fundamental oferecido nas escolas públicas municipais;</p> <p>c) Educação de Jovens e Adultos oferecida nas escolas públicas municipais;</p> <p>d) Educação Especial oferecida nas escolas públicas municipais;</p> <p>e) critérios de caracterização das instituições privadas sem fins lucrativos, especializadas com atuação exclusiva na educação especial, para efeito de conveniamento com o poder público;</p> <p>f) autorização de funcionamento, credenciamento e a supervisão dos estabelecimentos que integram o Sistema Municipal de Ensino;</p> <p>g) parte diversificada do currículo escolar;</p> <p>h) classificação e re-classificação dos estudantes;</p> <p>i) gestão democrática dos estabelecimentos públicos municipais;</p> <p>j) recursos em face de critérios avaliatórios;</p> <p>k) outras de caráter educacional, pedagógico ou social, mediante solicitação da SEMED;</p>

CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA	CÂMARA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
<p>XXVI - pronunciar-se previamente sobre a criação de estabelecimentos municipais de ensino;</p> <p>XXVII - estabelecer medidas que visem expansão, consolidação e aperfeiçoamento do Sistema Municipal de Ensino, ou propô-las se não for de sua alçada;</p> <p>XXVIII - acompanhar e avaliar a execução dos planos educacionais do Município;</p> <p>XXIX - estabelecer critérios para fins de obtenção de apoio técnico e financeiro do Poder Público pelas instituições de ensino privadas sem fins lucrativos;</p> <p>XX - manter intercâmbio com Conselhos de Educação;</p> <p>XXI - colaborar com o Poder Público Municipal, sempre que necessário, na formulação da política municipal de educação;</p> <p>XXII - acompanhar e manifestar-se anualmente sobre o Plano Plurianual da Educação;</p> <p>XXIII - normatizar, dialogando com a SEMED, as seguintes matérias:</p> <p>a) Educação Infantil oferecida nas escolas públicas municipais e nas escolas da rede privada;</p> <p>b) Ensino Fundamental oferecido nas escolas públicas municipais;</p> <p>c) Educação de Jovens e Adultos oferecida nas escolas públicas municipais;</p> <p>d) Educação Especial oferecida nas escolas públicas municipais;</p> <p>e) autorização de funcionamento, credenciamento e a supervisão dos estabelecimentos que integram o Sistema Municipal de Ensino;</p> <p>f) parte diversificada do currículo escolar;</p> <p>g) classificação e re-classificação dos estudantes;</p> <p>h) gestão democrática dos estabelecimentos públicos municipais;</p> <p>XXIV - funcionar como instância recursal em relação às decisões das entidades e instituições do Sistema Municipal de Ensino, esgotadas as respectivas instâncias;</p> <p>XXV - elaborar seu Regimento Interno;</p> <p>XXVI - participar da elaboração, deliberar, acompanhar e avaliar o Plano Municipal de Educação;</p> <p>XXVII - manifestar-se sobre o plano de aplicação dos recursos destinados à educação, no Município;</p> <p>XXVIII - manter intercâmbio com outros Conselhos de Educação municipais ou estaduais, estabelecendo formas de colaboração;</p> <p>XXIX - exercer outras funções previstas em lei ou decorrentes de suas atribuições.</p>	<p>XI - funcionar como instância recursal em relação às decisões das entidades e instituições do Sistema Municipal de Ensino, esgotadas as respectivas instâncias;</p> <p>XII - elaborar seu Regimento Interno;</p> <p>XIII - colaborar com a SEMED no diagnóstico e nas soluções dos problemas relativos ao Ensino Municipal;</p> <p>XIV - sugerir e/ou deliberar sobre medidas que visem à melhoria da qualidade da educação no âmbito municipal;</p> <p>XV - participar da elaboração, deliberar, acompanhar e avaliar o Plano Municipal de Educação;</p> <p>XVI - emitir parecer no âmbito do Sistema Municipal de Ensino;</p> <p>XVII - colaborar com o Poder Público Municipal, sempre que necessário, na formulação da política municipal de educação;</p> <p>XVIII - manifestar-se sobre o plano de aplicação dos recursos destinados à educação, no Município;</p> <p>XIX - manter intercâmbio com outros Conselhos de Educação, municipais ou estaduais, estabelecendo formas de colaboração;</p> <p>XX - elaborar normas sobre aplicação da legislação e o funcionamento dos programas desenvolvidos pelos órgãos gestores do sistema municipal de ensino;</p> <p>XXI - exercer outras funções previstas em lei ou decorrentes de suas atribuições.</p>

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

A participação de outras pessoas nas Câmaras de Trabalho está prevista no artigo 39. O Coordenador da Câmara de Trabalho “poderá convidar outro Conselheiro ou cidadão não conselheiro para participar de reunião, em que for examinado assunto de que o convidado tenha reconhecida experiência, caso em que o mesmo terá direito de voz”, sendo facultada, de acordo com o artigo 40, “ao conselheiro titular ou suplente, para efeito de conhecimento, participar das reuniões como observador ou convidado em qualquer câmara ou comissão, mesmo não sendo integrante da mesma, com direito a voz e não voto” (DIVINÓPOLIS, 2013).

O artigo 41 define os procedimentos deliberativos das Câmaras de Trabalho, determinando que essas instâncias “deliberarão, em caráter preliminar, sobre as matérias de competência do Conselho e seus pronunciamentos apresentar-se-ão sob a forma de Parecer, Portaria, Projeto de Resolução ou Proposição, para decisão final do Plenário”. Por seu turno, o artigo 41 ainda estabelece que “não será submetido ao Plenário processo em fase de diligência” (DIVINÓPOLIS, 2013).

Em entrevista, o Assessor Técnico do CME de Divinópolis destacou que o trabalho por Câmaras de Trabalho foi avaliado pelos conselheiros como uma estrutura desnecessária e negativa. Explicou que essa avaliação ainda não foi retomada na gestão atual e não houve alterações nos procedimentos estruturais do CME de Divinópolis.

De fato, a entrevista com o Presidente do CME de Divinópolis deixou claro que a organização do órgão por Câmaras de Trabalho será pautada:

É, nesse novo mandato, nós ainda estamos organizando essas duas Câmara, então nós ainda não tivemos condições porque nós assumimos em fevereiro e tem uma demanda de... de... de questões a serem resolvidas que nós não conseguimos dar conta delas. Teremos um momento de formação dos novos conselheiros agora segunda-feira, dia 14, momento que nós vamos discutir, né, entre nós, a lei que cria o Conselho, a lei que institui o Sistema (Presidente do CME de Divinópolis, 08/03/2016).

De acordo com o Assessor Técnico, os principais pontos negativos aludidos pelos conselheiros dizem respeito às seguintes dificuldades: i) definição das matérias a serem encaminhadas a cada uma das duas Câmaras de Trabalho; ii) número excessivo de reuniões; iii) enfraquecimento do processo deliberativo e de mobilização do CME de Divinópolis. Para explicar a primeira delas, o Assessor lembrou o debate sobre o recorte etário da Educação Infantil e as implicações das deliberações para as duas Câmaras de Trabalho: Câmara de Educação Básica e Câmara de Planejamento e Gestão. As demandas do CME de Divinópolis, segundo o entrevistado, “são muito próximas, quase indefinidas”, o que dificulta os

encaminhamentos. A segunda diz respeito à própria dinâmica institucional e burocrática do CME de Divinópolis, o que traz implicações para o processo de participação e mobilização dos conselheiros. De acordo com o entrevistado, a dinâmica é a seguinte: as matérias são encaminhadas em plenária às Câmaras de Trabalho que, em reunião, definem Comissões Especiais. As Comissões, por sua vez, organizam seu trabalho em reuniões para estudo e pesquisas, remetendo novamente às Câmaras para aprovação. Por fim, a matéria aprovada na Câmara é remetida à Plenária para aprovação. Para os conselheiros, esse trâmite burocrático pode ser evitado se a Plenária definir o repasse direto das matérias para Comissões Especiais. Por fim, a terceira dificuldade está diretamente relacionada com a segunda, ou seja, o número excessivo de reuniões e a exigência de quórum nas Câmaras de Trabalho, quando há previsão de aprovação, emperra e fragiliza o processo de deliberação do CME de Divinópolis.

É ainda o Assessor Técnico quem explica que a estrutura em duas Câmaras, definida à semelhança da organização do Conselho Nacional de Educação (CNE), não é apropriada ao CME de Divinópolis, especialmente pelas diferenças impostas aos dois conselhos, em termos de demandas e de estruturas institucionais.

O CME de Sete Lagoas prevê, no artigo 23 do seu documento regimental, participação do Presidente nos trabalhos das Câmaras Técnicas, “quando julgar conveniente” (SETE LAGOAS, 2012b). Define também a estrutura com três Câmaras Técnicas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação Profissional e Tecnológica, com suas atribuições discriminadas no artigo 38:

I - propor, analisar, acompanhar e registrar as questões específicas de cada Câmara; II - apreciar os processos e emitir pareceres sobre assuntos de sua competência; III - promover estudos e levantamentos; IV - propor indicações ao Plenário; V - elaborar relatório semestral de atividades e encaminhar à Mesa Diretora; VI - outras atribuições solicitadas pela Mesa Diretora e pelo Plenário do CME (SETE LAGOAS, 2012b).

Mais adiante, o seu artigo 68 deixa facultado ao Presidente, com referendo da plenária, “solicitar a colaboração de qualquer autoridade ou pessoa de notório saber para emitir pronunciamento sobre determinada matéria e participar, sem direito a voto, das discussões das Câmaras Técnicas” (SETE LAGOAS, 2012b).

De acordo com entrevista realizada com a Assessora Técnica 2 do CME de Sete Lagoas,¹⁰⁴ as Câmaras Técnicas são importantes para o funcionamento do órgão. São nesses espaços que as “matérias são destrinchadas”, “elaboradas”, com mais “elementos”, quando os

¹⁰⁴ Essa Assessora Técnica acumula três funções: conselheira, membro da assessoria técnica e funcionária da Secretaria Municipal de Educação.

conselheiros têm mais condições de discutir com mais profundidade as matérias, num grupo menor. São essas instâncias, então, que aprofundam estudos, pesquisas e solicitam informações aos órgãos competentes para, posteriormente, encaminharem as matérias às sessões plenárias do CME de Sete Lagoas. Sobre a organização dos tempos, a entrevistada ressalta:

Esse ano já surgiu uma outra ideia: ficar uma única quinta-feira, a última quinta-feira do mês para todas as três Câmaras se reunirem naquele mesmo dia. Eu achei bacana porque de repente uma Câmara que tá aqui vai precisar de alguém que tá lá no Infantil, no Fundamental; vai haver uma troca maior. A gente tá com meio receio porque vai juntar muito trabalho pra nós duas no mesmo dia, mas acho que vai valer a pena essa experiência, três Câmaras que vão se reunir na segunda quinta-feira já foi aprovado por duas Câmaras: o Fundamental e o Profissional. Acho que vai valer a pena, só falta o Infantil definir. Então toda segunda quinta vai ter a reunião das Câmaras e a última quarta do mês a Plenária, que aí todos os temas que foi passado nessa reunião das Câmaras vai ser passado pra Plenária (Assessora 2 CME de Sete Lagoas, 17/03/2016).

O argumento da Assessora é que as reuniões no mesmo dia possibilitarão trocas e interlocução entre as arenas deliberativas que funcionam na Casa dos Conselhos.

Atualmente, não há previsão de trabalho por Câmaras no CME de Santa Luzia. O Regimento Interno do órgão foi reformulado em 2015 e um dos pontos alterados foi a retirada da organização do processo deliberativo por Câmaras. O texto regimental de 2003 previa:

Art. 17 - As câmaras serão constituídas de 04 (quatro) membros, designadas pelo Conselho Pleno, através de votação realizada a cada 2 (dois) anos para tratar sobre assuntos de sua competência, e denominam-se: I – Câmara de Ensino Infantil; II – Câmara de Ensino Fundamental; III – Câmara de Planejamento; IV – Câmara de Legislação e Normas (SANTA LUZIA, 2003).

Uma das reuniões do ano de 2015 pautou o debate. A observação da sessão tornou visível a dificuldade do CME de Santa Luzia com o trabalho das Câmaras. O debate que se estabeleceu, ainda incipiente para a decisão regimental posterior, elucidou como a instância decisória era frágil e sua necessidade de readequação. A fala da Secretária do CME de Santa Luzia traduz a dificuldade:

Para levar a discussão para os conselheiros, eu pesquisei junto com a Presidente sobre a questão das Câmaras, ou a funcionalidade daquelas Câmaras aqui dentro da Secretária, dentro do Conselho. Então nós chegamos à conclusão de que elas existem informalmente porque não são, por exemplo, Câmara disso, Câmara daquilo, né, da Educação Infantil. Não existe esta atuação em nome de Câmara, mas existe esta atuação em nome de profissional, de profissionalismo [...] e aí eu levei mesmo para discussão da... da continuidade ou não dessas Câmaras, né, dentro do Conselho Municipal, porque não adianta a gente colocar uma coisa no papel e não conseguir trabalhar dentro daquilo que está determinado (Secretária do CME de Santa Luzia, 03/04/2015).

O funcionamento das Câmaras nos CME está sintetizado no Quadro 19. Observa-se que, dos 4 CME que preveem a instância, apenas o CME de Divinópolis avalia negativamente o seu funcionamento.

Quadro 19 - Funcionamento das Câmaras Técnicas ou Câmaras de Trabalhos dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CÂMARAS			
CME	PREVISÃO	FUNCIONAMENTO	AValiação
BELO HORIZONTE	SIM	SIM	POSITIVA
CONTAGEM	SIM	SIM	POSITIVA
DIVINÓPOLIS	SIM	NÃO	NEGATIVA
JUATUBA	NÃO	NÃO	-
JUIZ DE FORA	NÃO	NÃO	-
RIBEIRÃO DAS NEVES	NÃO	NÃO	-
SABARÁ	NÃO	NÃO	-
SANTA LUZIA	NÃO	NÃO	NEGATIVA
SETE LAGOAS	SIM	SIM	POSITIVA

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

As comissões constituem outras instâncias que também compõem a estrutura organizacional dos CME. O Quadro 20 sintetiza as regras dos CME em relação às Comissões: tipo e atores (quem institui, quem coordena, quem relata e quem participa).

O CME de Belo Horizonte destaca no seu Regimento Interno que é da competência do Presidente (art. 19, inciso V, § 2º) “instituir comissões especiais para a realização de tarefas afetas ao órgão”. Mais à frente, no § 2º do artigo 45, o texto normativo define como competência da Comissão instituída pelo Presidente examinar as razões da recusa do Secretário de Educação em homologar decisão do CME. Essa competência foi regulamentada pela Resolução CME de Belo Horizonte n. 01/2002 (BELO HORIZONTE, 2002), que estabelece normas para reapreciação de ato homologável do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte e devolvido pelo Secretário Municipal de Educação. O documento determina, no seu artigo 2º, que a Mesa Diretora encaminha a matéria ao Plenário para conhecimento e para aprovação de Comissão Especial designada pelo Presidente. Cabe à Comissão Especial, de acordo com o artigo 3º, “analisar as razões apontadas pelo Secretário e

se posicionar sobre as mesmas em documento a ser apreciado pelo Plenário” (BELO HORIZONTE, 1999a).

Quadro 20 - Comissões previstas nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO										
MUNICÍPIO	BELO HORIZONTE	CONTAGEM	DIVINÓPOLIS	JUIZ DE FORA		JUATUBA	RIBEIRÃO DAS NEVES	SABARÁ	SANTA LUZIA	SETE LAGOAS
TIPOS DE COMISSÕES	Comissões especiais			Comissões especiais	Comissões permanentes	Comissões de trabalho	Comissões especiais	Comissões	Comissões especiais	
INSTITUIÇÃO	Presidente				Não se aplica	Designados pela plenária. Presidente referenciado pela plenária	Não se aplica	Indicação e/ou voto em plenária	Não se aplica	Eleição em plenário. Número ímpar de conselheiros. Presidente.
COORDENADOR	Não se aplica	Eleito pela Comissão		Escolhido pela Comissão		Não se aplica		Escolhido por seus pares	Comissão especial	Eleitos pela Comissão
RELATOR	Não se aplica	Designado pelo coordenador				Comissão	Não se aplica	Escolhido por seus pares	Coordenador	Não se aplica
COMPOSIÇÃO	Não se aplica		Conselheiros Profissionais técnicos indicados e convidados pelo conselho pleno em caráter temporário e designação através de portaria do presidente	Mínimo de 03 (três) membros. O conselheiro suplente poderá participar de comissões especiais, independentemente de seu titular. É facultado ao conselheiro participar concomitantemente em mais de uma comissão especial	Mínimo de 03 (três) membros. Nenhum Conselheiro pode integrar mais de duas comissões	Três membros efetivos e dois suplentes	Não se aplica	Os membros suplentes poderão participar das reuniões das comissões, uma vez que lhes serão resguardados os direitos de suplência	02 (dois) membros do CME e 01 (um) da Superintendência de Planejamento Educacional da Prefeitura Municipal de Educação de Santa Luzia (setor diretamente vinculado ao CME). Qualquer membro suplente poderá ser membro de Comissão especial em que haja, pelo menos, um Conselheiro Titular	Qualquer conselheiro pode participar dos trabalhos das Comissões a que não pertença, sem direito a voto.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

A Resolução CME de Belo Horizonte n. 002/2001 (BELO HORIZONTE, 2001c) também estabelece normas para exame e julgamentos de recursos interpostos junto ao CME de Belo Horizonte; para tanto, define as competências da Comissão Especial. O texto normativo dispõe, no artigo 3º, que o processo será encaminhado à Presidência, “que designará Comissão Especial para exame do recurso”; mais adiante, determina, no artigo 4º, que os “conselheiros que já tenham se manifestado no processo em julgamento não poderão integrar a Comissão supracitada”. De acordo com o artigo 5º, “a Comissão especial deve examinar os fatos e fundamentos apresentados pelo recorrente e emitir julgamento sobre a matéria recorrida”. O Regimento determina ainda, no artigo 40, a regra que permite ao CME de Belo Horizonte “convidar entidades, cientistas e técnicos nacionais ou estrangeiros para colaborarem em estudos ou participarem de comissões instituídas no âmbito do CME, sob a coordenação de um de seus membros” (BELO HORIZONTE, 1999a).

Em Contagem, o Capítulo VII do Regimento Interno do CME de Contagem, das Comissões Especiais, destaca, no artigo 47, que o “Presidente do Conselho poderá instituir comissões especiais para realizar tarefas afetas ao órgão, as quais estarão, automaticamente, dissolvidas com o término dos trabalhos designados” e, no parágrafo único desse mesmo artigo, que “cada Comissão elegerá seus Coordenadores e Relatores” (CONTAGEM, 2009).

O documento em causa estabelece, no artigo 48, que “as comissões funcionarão com a presença da maioria simples de seus membros”, e no artigo 49, as competências do Coordenador de Comissão: “I - representar a comissão; II - convocar e coordenar as reuniões; III - designar relator para a matéria” (CONTAGEM, 2009).

O artigo 50 determina: “para reprodução e distribuição ao Plenário, dos Pareceres e Projetos de Resoluções e outros trabalhos, estes devem ser apresentados à Coordenação do Conselho até, no mínimo, 05 (cinco) dias úteis antes da reunião em que deverão ser discutidos” (CONTAGEM, 2009).

O Regimento Interno do CME de Divinópolis delega ao Presidente, no artigo 29, inciso III, a competência de “constituir Comissões Especiais para exame de interesse do Conselho”. O texto regimental, à semelhança do texto normativo do CME de Contagem, possui um capítulo exclusivo para discorrer sobre as Comissões. O artigo 47 define que o “Presidente do Conselho poderá instituir comissões especiais para realizar tarefas afetas ao órgão, as quais estarão, automaticamente, dissolvidas com o término dos trabalhos

designados”, sendo que o parágrafo único desse mesmo artigo determina que “cada Comissão elegerá seus Coordenadores e Relatores” (DIVINÓPOLIS, 2013).

O artigo 48 destaca que “as comissões especiais são órgãos temporários do CME de Divinópolis, compostos por conselheiros e quando a matéria exigir por profissionais técnicos indicados e convidados pelo conselho pleno com a finalidade de auxiliar as câmaras ou o conselho pleno em temáticas específicas de caráter temporário e designado através de portaria do presidente”. O próximo artigo, o 49, dispõe que “as comissões especiais uma vez instaladas escolhem seu coordenador e relator” (DIVINÓPOLIS, 2013).

O texto regimental define também quem participa das comissões. O artigo 50 estabelece que o “conselheiro suplente poderá participar de comissões especiais, independentemente de seu titular”, e o artigo 51 faculta “ao conselheiro participar concomitantemente em mais de uma comissão especial”. O artigo 53 estabelece que “as comissões funcionarão com a presença da maioria simples de seus membros” e, de acordo com o artigo 52, as atribuições serão definidas pelo plenário e constantes em portarias, devendo a comissão remeter “seus relatórios para as câmaras ou conselho pleno, que deliberará sobre seu encaminhamento final” (DIVINÓPOLIS, 2013).

Por fim, o texto normativo dispõe sobre as competências do Coordenador de Comissão: “I - representar a comissão; II - convocar e coordenar as reuniões; III - designar relator para a matéria” (art. 54) e define, no artigo 55, prazo de até, no mínimo, cinco dias úteis antes da reunião para discutir e apresentar à equipe de apoio do CME de Divinópolis material para “reprodução e distribuição ao Plenário, dos Pareceres e Projetos de Resoluções e outros trabalhos” (DIVINÓPOLIS, 2013).

O CME de Juiz de Fora, assim como os CME de Contagem e Divinópolis, reserva, no seu Regulamento, parte dedicada às Comissões. O artigo 12 do Regulamento do CME de Juiz de Fora determina que “para a elaboração de atos a serem submetidos ao Plenário, o Conselho Municipal de Educação tem as seguintes Comissões Permanentes: I - Ensino Regular; II - Ensino Supletivo” e, no § 1º, define que “para desincumbir-se de encargo não específico das Comissões permanentes, pode o Presidente constituir Comissão Especial para tarefa determinada”, sendo que a Comissão Especial, de acordo com o § 2º, “estará automaticamente dissolvida, concluída a tarefa de que foi incumbida” (JUIZ DE FORA, 1985).

Quanto à composição, o artigo 13 estabelece que as “Comissões permanentes e especiais serão compostas de, no mínimo, 03 (três) membros”; o § 1º, que “nenhum Conselheiro pode integrar em caráter permanente mais de duas comissões” e no § 2º fica

definido que “cada Comissão escolherá um Coordenador, que será, automaticamente, o relator” (JUIZ DE FORA, 1985). O artigo 14 desse Regulamento determina as competências do relator de apresentar parecer nos prazos estabelecidos pelo Presidente do CME de Juiz de Fora; o artigo 15 permite a realização de “reuniões conjuntas de duas ou mais comissões, quando houver interesse comum” (JUIZ DE FORA, 1985).

O CME de Juatuba, por sua vez, define, no artigo 46 do seu Regimento Interno, a organização das Comissões de Trabalho, designadas pela Plenária, com caráter transitório ou permanente, podendo, de acordo com o § 1º desse mesmo artigo, ser constituídas pelo Presidente, “referendadas pelo Plenário para desempenho de tarefas determinadas, sempre que o volume ou natureza da matéria exigir providências imediatas”. Na sequência, o texto normativo esclarece a diferença entre comissões transitórias e permanentes, destacando, no § 2º: as “comissões transitórias estarão automaticamente dissolvidas com o término do trabalho designado”. O próximo parágrafo, o 3º, define que “as comissões permanentes serão formadas mediante necessidade expressa do CME de Juatuba para apreciação e encaminhamento de suas competências”. De acordo com o § 4º, cada comissão “elegerá o seu relator, que apresentará relatório sintético à Plenária sempre que solicitado”, enquanto o § 5º determina que “as comissões contarão com a assessoria técnica da Secretaria Executiva” (JUATUBA, 2008).

Quanto à composição, o artigo 47 define que as “comissões funcionam com a presença da maioria simples de seus membros”. Na sequência, o artigo 48 destaca as competências do Presidente da Comissão: “I – Representar a Comissão; II – Convocar e Presidir as reuniões; III – Designar relator para a matéria; IV – Designar secretário para as reuniões”. Finalmente, o artigo 48 define que “para reprodução e distribuição ao Plenário, dos Pareceres e outros trabalhos, os mesmos devem ser apresentados à Diretoria Executiva do CME de Juatuba, até no mínimo de 05 (cinco) dias úteis antes da reunião em que deverão ser discutidos” (JUATUBA, 2008).

O Regimento Interno do CME de Ribeirão das Neves determina, no seu capítulo V, artigo 19, inciso IV, a competência do Presidente: “distribuir matéria às Comissões Especiais e ao pleno”. Não há nenhuma outra regra sobre o funcionamento das Comissões no documento normativo (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016).

O Regimento do CME de Sabará determina, no seu artigo 16, funcionamento “com sistema de comissões e plenário”. No artigo 19, define que “as comissões deverão reunir-se sempre que necessário para análise dos assuntos pertinentes e anteriormente às reuniões do

plenário”. O artigo 23 determina que o “CMES compor-se-á de 2 (duas) comissões, uma comissão com 5 (cinco) membros e outra com 6 (seis) membros”, denominadas, de acordo com o § 1º: “I – Educação Infantil; II – Ensino Fundamental e outras modalidades de ensino”. O parágrafo 2º determina que “cada comissão terá 1 (um) coordenador, 1 (um) relator e 1 (um) secretário, escolhidos pelos seus pares” e o parágrafo 3º, que a “formação das comissões será feita em plenária do CMES através de indicação e/ou voto”. O artigo 24 define que “os membros suplentes poderão participar das reuniões das comissões, uma vez que lhe são resguardados os direitos de suplência”. As competências das comissões são discriminadas no artigo 25:

I - examinar toda e qualquer matéria encaminhada ao próprio Conselho; II - estudar, analisar e apreciar processos, à luz da legislação vigente e formular parecer conclusivo; III - apresentar o parecer conclusivo para o plenário; IV - desincumbir-se das demais atividades atribuídas à Comissão (SABARÁ, 2004a).

Em Sete Lagoas, o documento que rege o CME de Sete Lagoas define, no inciso VI do seu artigo 22, a competência do Presidente: “designar os membros para as Comissões”. O texto normativo especifica as Comissões em capítulo próprio, estabelecendo, no artigo 39, que elas “são constituídas por determinado número ímpar de conselheiros, eleitos em Plenário entre seus pares, para deliberar sobre assuntos de sua competência”. Nesse mesmo artigo, o § 1º esclarece que as “Comissões serão constituídas a critério do Presidente do CME de Sete Lagoas e/ou do Plenário, em situações emergenciais para o desempenho de tarefas determinadas”, e o § 2º, que é incumbência de cada Comissão “escolher o seu Coordenador que tem direito a voto nos casos de empate”. O artigo 40 determina que “as Comissões reunir-se-ão com maioria de seus membros e deliberarão por maioria simples” e, de acordo com o artigo 41, que “qualquer conselheiro pode participar dos trabalhos das Comissões a que não pertença, sem direito a voto” (SETE LAGOAS, 2012b).

Sobre o funcionamento dessas instâncias, o artigo 42 define que “os pronunciamentos das Comissões são submetidos à aprovação do Plenário”, e o artigo 43, que “cada relator tem o prazo de 15 (quinze) dias, prorrogáveis por mais 15 (quinze) dias, com justificativa, para apresentar à respectiva Comissão seu Parecer”. As competências de cada uma das Comissões estão designadas no artigo 44:

I - organizar os planos de trabalhos inerentes à respectiva Comissão; II - realizar e encaminhar levantamentos e estudos para serem utilizados nos trabalhos do CME/SL; III - apreciar os processos e sobre eles deliberar, emitindo Parecer que há de ser objeto de decisão do Plenário; IV - elaborar sugestões de normas e instruções a serem aprovadas em Plenário (SETE LAGOAS, 2012b).

O CME de Santa Luzia reserva parte de capítulo do seu Regimento Interno para definir a estrutura do órgão por Comissões. O artigo 20 define que, “para elaboração de atos a serem submetidos ao Plenário, o Conselho Municipal de Educação disporá de tantas Comissões Especiais quantas necessárias para o atendimento das demandas e de acordo com a natureza do trabalho”, definindo as atribuições das Comissões Especiais:

I – Examinar as questões que forem encaminhadas referentes ao nível de Ensino e oferecer sugestões para solucioná-las; II – Analisar, orientar e opinar nos processos de criação, organização, reorganização, autorização para funcionamento o descredenciamento de escolas vinculadas ao Sistema Municipal de Ensino; III – Elaborar normas para aprovação do Conselho Pleno sobre a montagem de processos; IV – Deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pela Secretaria Municipal de Educação relativas ao seu campo de atuação; V – Acompanhar a elaboração de normas para o funcionamento das Escolas Municipais relativas ao seu campo de atuação; VI – Analisar as questões relativas à aplicação da Legislação na sua área de atuação; VII – Responder às consultas encaminhadas pelo Presidente do Conselho (SANTA LUZIA, 2015).

Quanto à composição, o artigo 22 determina:

As Comissões Especiais serão compostas de 02 (dois) membros do Conselho Municipal de Educação e 01 (um) membro da Superintendência de Planejamento Educacional da Prefeitura Municipal de Educação de Santa Luzia (setor diretamente vinculado ao Conselho Municipal de Educação) (SANTA LUZIA, 2015).

Prossegue o texto normativo, destacando, no § 1º do artigo 22, que “as comissões especiais estarão automaticamente dissolvidas uma vez concluída a tarefa de que foi incumbida”. Na sequência, o § 2º estabelece que “qualquer conselheiro suplente poderá ser membro de Comissão Especial em que haja, pelo menos, um Conselheiro Titular”, e o § 3º, que “nenhum conselheiro poderá integrar, ao mesmo tempo, mais de duas Comissões”. No § 4º é definido prazo para a realização da tarefa, “aprovado em Plenário”, e o § 5º do artigo 22 dispõe sobre o coordenador da Comissão Especial, “que será automaticamente relator da mesma ao qual compete apresentar parecer para apreciação do Plenário no prazo estabelecido para realização da tarefa”. Por fim, o artigo 24 estabelece que “poderá haver reuniões conjuntas de duas ou mais Comissões Especiais quando houver interesse comum” (SANTA LUZIA, 2015).

4.3.4 Conferências Municipais de Educação: a ampliação da participação

A previsão regimental dos CME de organização de conferência municipal de educação é um dado a ser tomado na análise da estrutura dos órgãos. Parte-se do entendimento que os processos conferenciais são instrumentos que possibilitam a interação de diferentes atores e constituem “uma das alternativas constantes no repertório de agentes estatais para integrar a participação social no ciclo de gestão de políticas públicas, destacando-se pela interconexão entre etapas locais, estaduais e nacionais, o que amplia sua capilaridade” (SOUZA *et al.*, 2013, p. 25).

As conferências podem ser definidas como “espaços de participação e de deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação social e do diálogo em torno da definição de uma determinada política pública” (FARIA; SILVA; LINS, 2012, p. 250). Constituem “processos participativos de interlocução entre Estado e sociedade, convocados pelo Poder Executivo e desenvolvidos em etapas interconectadas a partir da escolha de representantes e da formulação de propostas para políticas públicas” (SOUZA *et al.*, 2013, p. 26).

A interconexão entre as diferentes etapas ou escalas também é destacada por Faria, Silva e Lins (2012, p. 250). Para as autoras, as conferências são espaços privilegiados, “na medida em que elas não só conectam essas diferentes formas de ação em um mesmo espaço, mas também o fazem em diferentes escalas: do local para o estadual e deste para o nacional”. As autoras avaliam processos conferenciais na formação de um sistema entre as três esferas da federação, a partir da estratégica analítica “sistema integrado de participação e deliberação” (FARIA; SILVA; LINS, 2012, p. 250; FARIA; LINS, 2013, p. 73). Faria, Lins e Silva (2012) destacam que um “sistema integrado de deliberação só poderá existir se conviver com padrões de ação e de comunicação diferentes em espaços que sejam mais propícios para um ou outro tipo de ação” (p. 255).

Embora se reconheça a relevância da conformação das conferências em um “sistema integrado de participação e deliberação”, por meio da interconexão em diferentes escalas, o objetivo deste estudo restringe-se à análise da relação horizontal, no âmbito municipal, ou seja, entre os CME e as conferências municipais. Parte-se do pressuposto de que, nessa relação, o CME pode exercer papel protagonista no desenho conferencista (FARIA; LINS, 2013, p. 92). Por outro lado, as conferências podem funcionar como outras arenas de

participação e deliberação em interconexão com os CME, com potencial de influenciar a política da educação municipal (FARIA; LINS, 2013, p. 92).

Em que pese a relevância da participação dos atores¹⁰⁵ dos CME em conferências municipais, estaduais e nacionais planejadas, organizadas ou convocadas por outros órgãos, a opção nesta pesquisa foi pautar exclusivamente os CME cujos regimentos preveem realização de conferências municipais e que, de certa forma, configuram-se como atores do processo conferencial.

Dos nove CME em estudo, apenas quatro - CME de Belo Horizonte, Divinópolis, Sabará e Sete Lagoas - definem regras relativas à previsão de conferências municipais, o que evidencia que os processos conferenciais, ainda inovadores, estão integrados apenas de forma tangencial ao processo decisório dos órgãos, requerendo, portanto, conexões mais definidas.

A análise também traz evidências de que o aspecto da interconexão horizontal das conferências é ainda pouco estudado e demanda pesquisas). Um ponto a ser destacado é a possibilidade de aproximação das conferências com os cidadãos, o que viabiliza a ampliação da participação e a emersão de pauta concreta para o município (CUNHA, 2013). Sobre os processos locais, essa autora explica:

As conferências locais/distritais/regionais e municipais são realizadas em um nível de proximidade que não só reduz os custos de participação, como também possibilita que questões concretas e relacionadas ao cotidiano das pessoas sejam por elas debatidas e decididas, o que pode significar efetiva partilha de poder. Além disso, a depender dos desenhos adotados, as conferências realizadas em espaços mais próximos dos cidadãos podem mobilizar um número significativo de pessoas interessadas, o que amplia seu potencial de participação (CUNHA, 2013, p. 153).

Com Cunha (2013) e Petinelli (2014), pode-se supor que as regras regimentais dos CME que delineiam o formato das conferências (objetivos, convocação, periodicidade e atores, entre outras) corroboram a determinação da “extensão da participação e a composição da representação nas mesmas, o que gera menor ou maior pluralidade e inclusão política” (PETINELLI, 2014, p. 18).

Petinelli (2013, p. 222) explica a efetividade das conferências pelo “contexto político, natureza da política pública, organização da sociedade civil e desenho institucional da conferência”. De acordo com essa mesma autora, as conferências

[...] mesclam o desenho de baixo para cima dos OPs com a estrutura de partilha de poder dos conselhos de políticas e, por conseguinte, apresentam potencial para aprofundar a democracia tanto a partir de sua dinâmica participativa, tal como os OPs, quanto pela qualidade deliberativa ao influenciar e/ou monitorar, em alguma medida, as decisões estatais tomadas em seguida, tal qual observado para os conselhos gestores (PETINELLI, 2014, p. 73).

¹⁰⁵ Os atores são tratados no próximo capítulo.

A autora explica que o desenho das conferências, “pelo menos teoricamente, apresenta o maior potencial para superar as contradições entre participação, representação e deliberação e melhor compatibiliza estas formas de ação” (PETINELLI, 2014, p. 73). Desse modo, conhecer o desenho das conferências é importante (CUNHA, 2013, p. 151). Ao reconhecer essa importância e para atender demandas municipais e do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho, a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) lançou o documento Subsídios para Planejamento de Conferência Municipal de Educação, no qual faz uma breve explanação histórica das conferências no Brasil, destaca a importância dos CME nos processos conferenciais e aponta conceituação, objetivos e metodologia operacional (SOUZA, 2005, p. 7).

No que tange aos objetivos das conferências, esse documento afirma que uma conferência municipal pode definir mais de um objetivo e elenca alguns:

[...] realizar um diagnóstico da situação educacional no município; conhecer e discutir as propostas pedagógicas em desenvolvimento nas escolas; discutir e eleger prioridade para a educação do município; definir diretrizes, objetivos e metas para a educação no município; avaliar a implementação das diretrizes e metas educacionais no município; discutir e propor diretrizes, metas e ações para a elaboração do Plano Municipal de Educação (SOUZA, 2005, p. 12).

Como objetivos específicos, o documento destaca:

[...] promover intercâmbio entre a sociedade civil e os profissionais de educação; discutir e propor ações para uma Política de Inclusão Social; propor programas de valorização dos profissionais da educação; discutir temas educacionais com repercussões nacionais no qual o município tem sua parcela de influência; estudar ações que reflitam em mecanismos de uma política de gestão democrática com inclusão (SOUZA, 2005, p. 12).

Posto isso e, passando, então, à análise dos textos regimentais dos CME, é possível observar os objetivos das conferências discriminados no Quadro 21.

Quadro 21 - Objetivos das Conferências Municipais de Educação previstas pelos CME de Belo Horizonte, Divinópolis, Sabará e Sete Lagoas

CME	OBJETIVOS
BELO HORIZONTE	Socializar experiências, avaliar a situação da educação no Município e propor diretrizes da política municipal.
DIVINÓPOLIS	Discutir a política educacional no Município. Indicar membros do CME/Divinópolis, representativos dos usuários e dos trabalhadores da educação.
SABARÁ	Discutir as diretrizes e políticas para a educação, bem como os demais problemas na área educacional, que poderão ser levantadas pelo CME/Sabará e por qualquer entidade e/ou delegado presente à Conferência.
SETE LAGOAS	Não define os objetivos no Regimento.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Verifica-se que, com exceção do CME de Sete Lagoas, os Conselhos que preveem conferências destacam a intenção de discussão da política municipal, sendo que o CME de Belo Horizonte declara intenção mais propositiva em relação ao assunto. Esse Conselho também deixa explícito no seu Regimento que a instância conferencial é o espaço no qual serão eleitos 13 conselheiros dos seguintes segmentos: estudantes das escolas municipais, pais de alunos das escolas municipais, trabalhadores em educação das escolas públicas municipais, professores das escolas particulares de Educação Infantil e trabalhadores das instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais de Educação Infantil (BELO HORIZONTE, 1999a). Também o CME de Divinópolis determina, no seu texto regimental, que o processo de indicação dos membros representantes dos usuários e dos trabalhadores da educação deverá se dar em conferências e/ou assembleias (DIVINÓPOLIS, 2013).

Cumprir observar também se os objetivos discriminados no Quadro 21 são “propositivos ou se a intenção é afirmar compromissos ou disseminar ideias” (SOUZA *et al.*, 2013, p. 53). Os objetivos apontados nos atos normativos das conferências de Belo Horizonte e de Divinópolis mostram o caráter propositivo das instâncias conferenciais na política de educação do município.

O Regimento Interno do CME de Belo Horizonte determina para o órgão a competência de acompanhar e fiscalizar a implementação das diretrizes aprovadas na Conferência Municipal de Educação, elaborar e aprovar o Regimento, como também atribuições relativas à organização, convocação e normas de funcionamento das conferências e plenárias municipais de educação (BELO HORIZONTE, 1999a).

No que tange ao acompanhamento, vale ressaltar a Portaria SMED n. 063/2015, de 4 de abril de 2015 (BELO HORIZONTE, 2015b), que determina, no artigo 1º, a criação, no

âmbito da Secretaria Municipal de Educação, do Fórum Municipal de Educação de Belo Horizonte (FME/BH), de caráter permanente e coordenado pela Secretaria Municipal de Educação, com a finalidade de acompanhar e avaliar as deliberações das conferências municipais de educação.

O CME de Divinópolis, por sua vez, assume a competência de promover seminários e conferências para discutir a política educacional no município. A ata da reunião ordinária do CME de Divinópolis, de 6 de agosto de 2015 (DIVINÓPOLIS, 2015g), registra a organização do 1º Seminário Planejando Ações Democráticas, com previsão de realização em quinze de agosto do corrente ano. Por seu turno, o texto normativo do CME de Sete Lagoas determina a esse Conselho: acompanhar e fiscalizar a implementação das diretrizes aprovadas na Conferência Municipal de Educação e elaborar e aprovar as normas de organização, convocação e de funcionamento das conferências municipais de educação, bem como as das plenárias municipais de educação (SETE LAGOAS, 2008).

No que diz respeito à convocação, o Decreto n. 9.973, de 21 de julho de 1999 (BELO HORIZONTE, 1999a), que regulamenta o Regimento Interno do CME de Belo Horizonte, determina, no seu artigo 46, § 1º, que a “Conferência será convocada pelo Executivo ou pelo CME, caso aquele não o faça, dentro do prazo determinado no *caput* deste artigo”. O *caput* do artigo 46 destaca que “será realizada uma Conferência Municipal de Educação a cada dois anos, ou a qualquer tempo, extraordinariamente” (BELO HORIZONTE, 1999a).

Em 2014, o Decreto n. 15.765 (BELO HORIZONTE, 2014a) dá nova redação ao mencionado artigo do Decreto n. 9.973, de 21 de julho de 1999 (BELO HORIZONTE, 1999a), que fica assim redigido: “A Conferência deverá ser convocada pelo Executivo ou pelo CME, caso aquele não o faça no prazo máximo de 120 (cento e vinte) e mínimo de 60 (sessenta) dias antes do término do mandato dos conselheiros”. Vale mencionar que o CME de Belo Horizonte é o único conselho em estudo que estabelece periodicidade para a realização de conferências municipais.

Entretanto, critério diverso foi determinado para a realização da I Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte. A Lei n. 7.543, de 30 de junho de 1998 (BELO HORIZONTE, 1998a), que institui o SME de Belo Horizonte e cria o CME de Belo Horizonte, estabelecia, no seu artigo 18, que “o Executivo convocará e organizará a primeira Conferência Municipal de Educação”. O parágrafo único desse mesmo artigo determina: “o regimento e as normas de funcionamento da primeira Conferência serão elaborados pelo Executivo, consultadas as entidades dos demais segmentos, representados no Conselho, *ad*

referendum da plenária de abertura da Conferência”. Porém, as demais conferências foram organizadas e coordenadas, de forma compartilhada, pelo CME de Belo Horizonte e pela Secretaria Municipal de Educação. O CME de Sabará, por seu turno, define, no artigo 22 do seu Regimento, que a convocação da conferência será feita pelo próprio Conselho. Também o CME de Sete Lagoas delega ao órgão competência de convocação. O texto regimental do CME de Divinópolis não faz referência à convocação.

As regras dispostas nos Regimentos dos CME dizem pouco sobre a dinâmica das conferências, pois a estrutura, a organização e a definição de regras não é exclusiva dos órgãos e, geralmente, são definidas por comissão organizadora, responsável pela proposição das regras que regerão o processo. Cunha (2013, p. 151) descreve, de forma sintética, os procedimentos conferencistas mais comumente adotados nos municípios: i) convocação pelo gestor da área ou de forma coordenada com o conselho, sendo da competência do gestor as despesas com realização, divulgação, mobilização, local, alimentação, material, transporte, hospedagem; ii) mobilização dos cidadãos; iii) conferências local, regional ou distrital, com o propósito de avaliar a política municipal e propor uma agenda. Nessa etapa, são eleitos os delegados para a Conferência Municipal; iv) Conferência Municipal, com formato de acordo com as especificidades do município. Os trabalhos iniciam-se com a leitura e aprovação do regimento da conferência, passando-se a uma palestra sobre a temática definida e, na sequência, discussão em grupos de trabalho, cujas decisões são levadas para a plenária final. Na Conferência, são “eleitos os delegados que participarão da conferência estadual representando os municípios, conforme as regras estabelecidas pelos organizadores da etapa estadual”; v) produção de relatório com as deliberações da conferência, a ser encaminhado ao gestor municipal e ao Conselho Estadual para organização da conferência em nível estadual (CUNHA, 2013, p. 151). Como descrito, as regras que delineiam as conferências são produzidas, geralmente, por uma comissão organizadora,

[...] um órgão colegiado temporário que discute as estratégias e o cronograma de ação a ser levado à frente por uma coordenação executiva, dedicada exclusivamente a tal tarefa. A comissão organizadora também discute o regulamento que estabelece as etapas do processo, a forma de escolha dos representantes e os temas em pauta. Em geral, ainda formula regimento a ser apreciado na plenária do evento final que determinará o funcionamento deste (SOUZA *et al.*, 2013, p. 58).

Em que pese a definição de regras regimentais dos CME de previsão de conferências, não há garantia de realização dessas instâncias. O Quadro 22 mostra as Conferências Municipais de Educação realizadas nos municípios estudados.

Quadro 22 - Conferências Municipais de Educação realizadas com os CME de Belo Horizonte, Divinópolis, Sabará e Sete Lagoas

CONFERÊNCIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO		
CME	CONFERÊNCIAS	PERÍODO DE REALIZAÇÃO
BELO HORIZONTE	I Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	10, 11 e 12 de agosto de 1998
	II Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	9 a 23 de março de 2002 (1ª fase) e 10 de abril a 19 de maio de 2002 (2ª fase)
	III Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	13, 14 e 15; 20, 21 e 22 de maio de 2005
	IV Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	9, 10 e 11 de novembro de 2007
	V Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	5, 6 e 7 de outubro de 2009
	VI Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	2 e 3 de maio de 2012
	VII Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	24, 25 e 26 de abril e 22 e 23 de maio de 2015
DIVINÓPOLIS	Conferência Municipal de Educação	12 de agosto de 2013
SETE LAGOAS	Não participou da realização de Conferência	Não se aplica
SABARÁ	Não apresentou documentação comprobatória	Não apresentou documentação comprobatória

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Como se observa, dos quatro CME que preveem conferências, apenas dois realizaram o evento, em parceria com os órgãos gestores: os CME de Belo Horizonte e Divinópolis. O Decreto n. 9.629, de 1º de julho de 1998 (BELO HORIZONTE, 1998), convoca a I Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte e, no seu artigo 2º, delega à Secretaria Municipal de Educação a sua organização, como também a elaboração do seu Regimento Interno e das normas de funcionamento. Cumpre informar que, à época da realização da mencionada Conferência, o CME de Belo Horizonte ainda não havia sido criado. O relatório final da I Conferência Municipal de Educação destaca:

Avaliando a importância de se apresentar o envolvimento dos diversos setores na discussão dos projetos de lei sobre o Conselho Municipal de Educação e considerando a expectativa criada em torno dessa questão, antes mesmo da sanção do Prefeito à proposição de lei aprovada na Câmara, a SMED iniciou os trabalhos para viabilizar a realização da I Conferência Municipal de Educação (BELO HORIZONTE, 2001g, p. 4).

As demais Conferências Municipais de Educação realizadas em Belo Horizonte contaram com a participação da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte e do CME de Belo Horizonte.

Em Divinópolis, o II Congresso Municipal de Educação de Divinópolis, organizado pela Rede Municipal de Ensino do município, com início em 2010 e término em 2011, foi determinante para a criação do SME. Segundo o Assessor Técnico do CME de Divinópolis, o Congresso contou com ampla participação dos trabalhadores, usuários, gestores da educação do município e demais cidadãos interessados, que optaram pela instituição do SME. O texto final do mencionado Congresso deixa a intenção explícita: “propõe-se a elaboração de um calendário com a previsão de datas para as ações políticas e administrativas necessárias à efetivação e implementação do Sistema Municipal de Educação” (DIVINÓPOLIS, 2011b).

Ainda de acordo com o Assessor Técnico, a Conferência de 2013 não foi a única realizada no município: “Divinópolis sedia, desde 2010, as conferências intermunicipais preparatórias para as Conferências Nacionais de Educação envolvendo 90 municípios vizinhos” (Assessor do CME de Divinópolis, 08/03/2016). Todavia, o Assessor ressalta que, no período anterior a 2012, o CME de Divinópolis não contava com assessoria técnica e faltam registros digitais de atividades anteriores.

A Assessora Executiva do CME de Sete Lagoas afirmou, em entrevista, que o mencionado órgão não participou de realização de conferência no município (Assessora 1 do CME de Sete Lagoas, 17/03/2016). O Presidente do CME de Sabará, por sua vez, confirmou participação do órgão em conferências, contudo não informou quantas foram realizadas e nem disponibilizou material para análise.

Apesar de o CME de Contagem não prever os processos conferenciais no seu Regimento, o Assessor Técnico 1 desse Conselho explicou que o órgão foi acionado pelo Executivo e participou da realização de uma conferência da Rede Municipal de Educação de Contagem.

O temário e os objetivos das Conferências Municipais de Educação realizadas em Belo Horizonte estão dispostos no Quadro 23.

Quadro 23 - Temário e objetivos das Conferências Municipais de Educação realizadas em Belo Horizonte

Continua

CONFERÊNCIAS	TEMÁRIO	OBJETIVOS
I Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	<p>I – A educação como direito de todos;</p> <p>II – A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: competências e responsabilidades; gestão democrática; financiamento da educação;</p> <p>III – Diretrizes para a política educacional do município à luz do programa Escola Plural;</p> <p>IV – OP (Orçamento Participativo) Cidade.</p>	<p>I – Analisar e discutir a situação da educação na atual conjuntura nacional;</p> <p>II – Propor diretrizes para a política educacional no município de Belo Horizonte, à luz do programa Escola Plural;</p> <p>III – Eleger os conselheiros, previstos em lei, que irão compor o Conselho Municipal de Educação.</p>
II Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	<p>I – Todos juntos pelo direito de educação de qualidade;</p> <p>II – Desafios da inclusão social e o papel da educação;</p> <p>III – Educação no contexto das políticas sociais e o desafio da intersectorialidade;</p> <p>IV – Gestão democrática da educação;</p> <p>V – Financiamento da educação.</p>	<p>I – Socializar experiências, avaliar a situação da educação no município, propor e deliberar diretrizes da política municipal;</p> <p>II – Eleger os conselheiros para integrarem o Conselho Municipal de Educação, conforme previsão legal.</p>
III Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	Educação de qualidade social para todos.	Não se aplica.
IV Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	Diversidade, inclusão, democracia.	<p>I - Eleger os conselheiros representantes dos segmentos de estudantes das escolas municipais, de pais de alunos das escolas municipais, dos trabalhadores em Educação das escolas públicas municipais, dos professores de escolas particulares e dos trabalhadores das instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais de ensino infantil, nos termos do § 1º do art. 4º da Lei n. 7.534, de 30 de junho de 1998;</p> <p>II - Socializar experiências, avaliar a situação da educação no Município e propor diretrizes para a política municipal de educação, abordando os seguintes temas:</p> <p>a) Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação;</p> <p>b) Inclusão e Diversidade na Educação Infantil e Ensino Fundamental.</p>
V Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação.	<p>I - Discutir e propor diretrizes e metas para a elaboração do Plano Municipal de Educação de Belo Horizonte – PME-BH;</p> <p>II - Eleger os novos Conselheiros Municipais de Educação para o biênio 2010/2011.</p>

Conclusão

CONFERÊNCIAS	TEMÁRIO	OBJETIVOS
VI Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	Plano Municipal de Educação: um debate necessário.	<p>I - Eleger os/as conselheiros/as representantes dos segmentos de estudantes, pais/mães ou responsáveis de alunos/as e dos/as trabalhadores/as em Educação das escolas públicas municipais, dos/as professores/as de escolas particulares e dos/das trabalhadores/as das instituições privadas filantrópicas, comunitárias ou confessionais de Educação Infantil, nos termos do § 1º do art. 4º da Lei nº 7.543, de 30 de junho de 1998;</p> <p>II - Iniciar na cidade o debate sobre o Plano Municipal de Educação;</p> <p>III - Construir um documento orientador para o Plano Municipal de Educação, com base no Plano Nacional de Educação (PNE), nos relatórios produzidos por ocasião das Pré-Conferências regionais e no relatório final da VI Conferência Municipal de Educação;</p> <p>IV - Dar ciência da trajetória, avanços e realizações da atual gestão do Conselho Municipal de Educação (2010/2011), e dos desafios para o novo mandato (2012/2013).</p>
VII Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte	Plano Municipal de Educação: uma construção participativa.	<p>I - Eleger, nos termos do § 1º do art. 4º da Lei nº 7.543, de 30 de junho de 1998, os conselheiros titulares e suplentes representantes dos segmentos dos estudantes das escolas municipais, dos pais de alunos das escolas municipais, dos trabalhadores em Educação das escolas públicas municipais, dos professores de escolas particulares e dos trabalhadores das instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais de ensino infantil;</p> <p>II - Socializar experiências, avaliar a situação da educação no Município e propor diretrizes para a política municipal de educação e para elaboração do Plano Municipal de Educação.</p>

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O temário e os objetivos da Conferência Municipal de Educação realizada em Divinópolis são apresentados no Quadro 24.

Quadro 24 - Temário e objetivos da Conferência Municipal de Educação realizada em Divinópolis

CONFERÊNCIA	TEMÁRIO	OBJETIVOS
I Conferência Municipal de Educação	O PNE na Articulação do Sistema Municipal de Educação	<p>I - Avaliar as ações, bem como discutir e propor novas metas e ações no sentido de consolidar o Sistema Municipal de Educação e situá-lo no contexto educacional colocado pelo Plano Nacional de Educação;</p> <p>II - Promover intercâmbio entre a sociedade civil e os profissionais de educação;</p> <p>III - Refletir sobre temas educacionais do município pautados nas discussões Estaduais e Nacionais. Aprofundar os estudos acerca dos eixos temáticos da CONAE – 2014:</p> <p>a) Eixo I – O Plano Nacional de Educação e o Sistema Nacional de Educação: organização e regulação;</p> <p>b) Eixo II – Educação e diversidade: justiça social, inclusão e direitos humanos;</p> <p>c) Eixo III – Educação, trabalho e desenvolvimento sustentável: cultura, ciência, tecnologia, saúde, meio ambiente;</p> <p>d) Eixo IV – Qualidade da Educação: democratização do acesso, permanência, avaliação, condições de participação e aprendizagem;</p> <p>e) Eixo V – Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social;</p> <p>f) Eixo VI – Valorização dos Profissionais da Educação: formação, remuneração, carreira e condições de trabalho;</p> <p>Eixo VII – Financiamento da Educação: gestão, transparência e controle social dos recursos;</p> <p>IV - Eleger representantes municipais para etapa macrorregional da CONAE-2014 conforme regimento da Conferência Estadual de Educação.</p>

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Observa-se a recorrência dos temas gestão democrática, PNE e PME, Sistema Nacional de Educação, em consonância com as propostas da 1ª e 2ª Conferências Nacionais de Educação (CONAE)¹⁰⁶, realizadas nos anos 2010 e 2014.

¹⁰⁶ A Conferência Nacional de Educação é um espaço democrático aberto pelo Poder Público para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional. O temário da CONAE 2010,

No que tange à composição, Faria; Silva e Lins (2012) advertem que as conferências devem operar “de forma inclusiva, ou seja, a construção de uma agenda e/ou o processo decisório que neles ocorrem deve incluir todos os atores que estejam diretamente ligados a esses processos” (p. 256). O estudo de Petinelli (2014) constata que

[...] instituições mais inclusivas produzem decisões mais legítimas. A inclusão de múltiplas vozes nos processos de discussão e tomada de decisão pública tende a gerar escolhas mais democráticas e mais representativas, à medida que são baseadas nas diversas visões apresentadas discursivamente ao longo dos processos decisórios. Mais alinhadas aos reais interesses dos atores sociais, estas decisões ganham em legitimidade e, como decorrência, podem apresentar chances maiores de ser incorporadas pelo governo, comparativamente às demais (p. 66).

O CME de Belo Horizonte estabelece no seu Regimento, § 2º do artigo 46, que as conferências serão compostas “por representações dos vários segmentos sociais” (BELO HORIZONTE, 1999a), e o Regimento do CME de Sabará define, no seu artigo 22, que “participarão representantes de todas as escolas do Município e demais entidades da sociedade civil” (SABARÁ, 2004a). Os CME de Divinópolis e de Sete Lagoas não definem composição, enquanto o CME de Sabará deixa explícito, no artigo 22 do seu Regimento, que “participarão representantes de todas as escolas do Município e demais entidades da sociedade civil” (SABARÁ, 2004a).

Quando se analisa a participação dos atores na VII Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte, realizada em 2015, verifica-se quantitativo significativamente maior dos trabalhadores da educação e dos gestores, bem como pouca participação dos estudantes e pais de alunos.

A Tabela 6 mostra o número de participantes nas pré-conferências, etapas que antecederam à VII Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte em cada uma das nove regionais do município (Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha e Venda Nova).

realizada em Brasília, de 28 de março a 1º de abril de 2010, definido por sua Comissão Organizadora Nacional foi: Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação. O temário da Conferência Nacional de Educação (Conae 2014), realizada em 19 a 23 de novembro de 2014, em Brasília foi: o PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração.

Tabela 6 - Número de participantes por segmento nas Pré-Conferências Municipais de Educação de Belo Horizonte, em 2015

Regional	Trabalhadores	Estudantes	Pais/mães/ responsáveis	Convidados/ observadores	Outros	Total Geral
BARREIRO	96	16	15	06	30	163
CENTRO-SUL	88	72	18	-	63	241
LESTE	29	02	03	41	-	75
NORDESTE	137	10	26	-	65	238
NOROESTE	181	15	18	17	-	231
NORTE	72	13	17	15	-	117
OESTE	101	05	30	-	33	169
PAMPULHA	36	03	22	04	22	87
VENDA NOVA	80	09	11	-	29	129
TOTAL POR SEGMENTO	820	145	160	83	242	1.450

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

A participação, por segmento, na VII Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte está sintetizada na Tabela 7. Observa-se que, dos 59 representantes dos conselhos previstos na Portaria SMED n. 062/2015 (BELO HORIZONTE, 2015a) para participarem da Conferência daquele ano, 41 foram inscritos, mas apenas 27 participaram de fato. Se considerarmos que entre os 59 representantes dos conselhos estão incluídos cinco representantes do Conselho Estadual, nove do Conselho Tutelar e 45 de conselhos municipais (inclusive o CME de Belo Horizonte, cujo número de titulares e suplentes totaliza 48 conselheiros), tanto a previsão quanto a participação do mencionado órgão foi baixa.

Tabela 7 - Participação, por segmento, na VII Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte

SEGMENTO	NÚMERO DE PARTICIPANTES PREVISTO NA PORTARIA SMED N. 062/2015	NÚMERO DE INSCRITOS	NÚMERO DE PARTICIPANTES
GESTORES	235	183	158
TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO	238	197	178
REPRESENTANTES DE CONSELHOS/CME DE BELO HORIZONTE	59	41	27
ESTUDANTES	94	68	45
PAIS E FILHOS	94	93	68
REPRESENTANTES DE GESTORES	90	48	40
OBSERVADORES	90	45	18
TOTAL	900	675	534

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Verifica-se que a previsão de participantes na VII Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte era de 900 pessoas: 675 fizeram inscrições e, dessas, 534 participaram do processo conferencial. A Portaria SMED n. 062/2015 (BELO HORIZONTE, 2015a), que aprova e divulga o Regimento Interno da VII Conferência Municipal de Educação e das Pré-Conferências regionais, prevê indicação de delegados, com direito a voto, 45 representantes do Conselho Municipal de Educação. O Anexo II da Portaria SMED n. 062/2015 (BELO HORIZONTE, 2015a) dispõe o quadro de distribuição de representantes de segmentos da Conferência, conforme a Tabela 7.

Tabela 8 - Distribuição de representantes de segmentos da VII Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte

SEGMENTOS		Básica	Superior	Profissional	Total
GESTORES	Estadual	67	5	5	77
	Municipal	95	0	0	95
	Federal	0	5	4	9
	Privada	16	19	19	54
TRABALHADORES	Pública	139	15	7	161
	Privada	39	24	14	77
CONSELHOS	Estadual	5	0	0	5
	Tutelar	9	0	0	9
	Municipal	45	0	0	45
ESTUDANTES		50	33	11	94
PAIS		90	0	4	94
TOTAL		555	101	64	720

Fonte: Portaria SMED n. 062/2015 (BELO HORIZONTE, 2015a).

Em relação ao papel das conferências na formulação de políticas, Souza *et al.* (2013) destacam alguns elementos que evidenciam esse caráter: “reúnem sujeitos políticos diversos, conectam-se com outras instâncias de participação e desenvolvem-se como processo participativo” (p. 57). Todavia, para esse mesmo autor, a ausência de avaliação do processo conferencial leva a recomeços a cada conferência (SOUZA *et al.*, 2013, p. 63). As deliberações das conferências, segundo Cunha (2013), devem compor relatório a ser encaminhado ao gestor municipal e ao conselho, as quais “devem ser referendadas pelo conselho estadual e publicadas, de modo a dar amplo conhecimento das decisões e a orientar o controle público acerca do seu cumprimento por gestores e demais envolvidos na política pública” (p. 152).

Almeida (2013) reafirma a importância dos CME nos processos conferenciais, especialmente na publicização dos resultados. Todavia, pondera que “não se sabe qual é

o espaço que as orientações e diretrizes das conferências ocupam no planejamento e deliberações dos conselhos” (p. 198); avalia a necessidade de “conexão entre as diferentes arenas deliberativas”, que, a seu ver, “não é natural ou automática” (ALMEIDA, 2013, p. 199). Para a autora, o aumento considerável de conferências não veio acompanhado de “coordenação horizontal entre as diversas conferências, bem como de coordenação vertical entre os distintos níveis de governo e de instituições, responsáveis por sua implementação – ministérios, conselhos de políticas, secretarias etc. – e a sociedade” (p. 199). Almeida (2013) conclui que

[...] esta ausência de acompanhamento das deliberações dificulta, ao mesmo tempo, a prestação de contas com a sociedade, mostrando que o problema da legitimidade democrática da representação da sociedade civil extrapola a simples relação entre autorização e representatividade, assumindo contornos mais complexos (p. 199).

O próximo capítulo dispõe sobre a dinâmica deliberativa e o processo decisório dos CME, quando serão pautados as condições institucionais de deliberação e o papel dos atores nesse processo.

4.4 Conclusões preliminares

Este capítulo estabeleceu análise comparativa do desenho institucional dos CME, sem perder de vista os aspectos contextuais que subjazem às escolhas e tomadas de decisão. Ancorando-se no referencial teórico do NI, tomou o desenho institucional como uma das dimensões, entre outras, capaz de mensurar a potencialização ou a limitação do papel político dos CME na pauta da educação municipal.

O capítulo ainda analisou o grau de institucionalização dos CME, por meio de três variáveis: i) tempo de existência; ii) estrutura organizacional; iii) frequência das reuniões, observando que as variáveis de caráter institucional e normativo podem influenciar na dinâmica de funcionamento e atuação dos CME.

A análise do tempo de existência, ou seja, da longevidade dos CME, tomou como referência o conhecimento e o aprendizado acumulado em relação às experiências anteriores ao longo dos anos. Para tanto, o arsenal normativo dos CME, a normatização autorreferenciada, foi tomado como um indicador do grau de institucionalização e das mudanças institucionais. Em que pese o entendimento de que as experiências cotidianas não asseguram o redesenho institucional e nem a incidência dos CME na política de

educação municipal, considerou-se que a capacidade reflexiva institucional possibilita a identificação de problemas e a busca de alternativas e possibilidades de atuação.

Verificou-se, por meio da análise comparada, que os CME de Belo Horizonte, Contagem, Juiz de Fora e Sete Lagoas detêm quantitativo maior de alterações normativas, indicando que esses órgãos assumiram a autoria do seu funcionamento, ao se debruçarem sobre as suas regras e as redesenharem. Os CME de Juatuba, Sabará, Ribeirão das Neves e Santa Luzia demonstram menor conhecimento institucional no redirecionamento das normas de funcionamento. O CME de Divinópolis, por sua vez, com experiência mais recente de SME, revelou reflexões sobre o desenho institucional, sem, contudo, redesenhar o seu funcionamento. As temáticas mais recorrentes nas alterações regimentais, Câmara Técnica, Presidência, representação, apoio técnico, indicam reflexões institucionais acerca desses pontos e readequações dos CME.

Em que pese a recente alteração regimental, a aprovação de processos de autorização de funcionamento no CME de Belo Horizonte permanece uma questão emblemática: como os conselheiros podem aprovar processos que desconhecem? Por outro lado, é plausível e legítimo delegar poder à Câmara Técnica de Educação Infantil pela aprovação dos processos? Consideradas as particularidades do CME de Belo Horizonte e o volume de processos encaminhados para a aprovação, este estudo verifica necessidade de maior envolvimento do órgão com a Educação Infantil para que as decisões sejam de fato legítimas e democráticas.

A análise comparativa da frequência das reuniões demonstrou que os CME têm cumprido com o rito regimental mensal, com exceção do CME de Sabará. A análise da estrutura organizacional trouxe evidências de variações do desenho institucional dos CME. Entretanto, no que tange à materialidade e dotação orçamentária, a totalidade dos CME mantém dependência com o órgão Executivo. No que diz respeito ao espaço físico, os CME de Juatuba, Sabará, Ribeirão das Neves e Santa Luzia estão imbricados nas estruturas físicas do Poder Executivo e tal condição implica em constrangimentos e limitações de atuação. Os CME de Belo Horizonte e Juiz de Fora funcionam junto às respectivas Secretarias Municipais de Educação com mais autonomia, com espaços próprios de atuação, mas, de certa maneira, mantendo a relação umbilical com o Executivo. Os CME de Contagem, Divinópolis e Sete Lagoas funcionam em Casa de Conselhos, com espaços próprios de atuação, mas enfrentam problemas estruturais para o desempenho da sua função, como materialidade, apropriação dos espaços da Casa, entre outras. A análise comparada da estrutura organizacional dos CME traz evidências

de fragilidades e constrangimentos à autonomia institucional e ao desempenho do papel desses órgãos, seja pela inexistência de demarcação física de atuação e dependência do Poder Executivo ou, ainda, pelas condições precárias para o funcionamento dos órgãos.

No que diz respeito à previsão de órgãos internos (Mesa Diretora, Câmaras Técnicas e Comissões) e protagonismo dos CME na realização de conferências municipais, a análise dos textos regimentais indicou, de modo geral, previsão de regras democráticas que potencializam a atuação dos CME em contextos decisórios contínuos, com capacidades de jogarem em outras arenas e impactar as deliberações sobre a educação no município. Por outro lado, verificou-se a adoção de regras que empoderam a presidência na definição dos conselheiros para cada Câmara (CME de Contagem) e a coincidência dos quatro coordenadores de Câmaras Técnicas do CME de Belo Horizonte serem representantes do Executivo, com poderes de atuação na Câmara Técnica de Planejamento e Acompanhamento, responsável pela condução dos trabalhos do órgão.

No que tange ao protagonismo dos CME na organização e participação de conferências municipais de educação, verificou-se pouca incidência dos órgãos. Apenas quatro preveem regras de participação e apenas o CME de Belo Horizonte registra participação efetiva.

Constatou-se, também, que a estrutura prevista nem sempre funcionava. Isso foi observado, especialmente, em relação à previsão de Mesa Diretora (CME de Juatuba), Câmaras Técnicas (CME de Divinópolis) e na participação em Conferências Municipais de Educação (CME de Sabará e Sete Lagoas).

Cabe asseverar que os CME descumprem regras regimentais por algumas razões: i) dificuldade de interpretação do texto normativo; ii) dificuldade de mobilização para a participação; iii) ausência de demandas; iv) desconsideração da regra. Em contrapartida, os CME adotam regras informais, as quais podem potencializar o caráter democrático dos órgãos ou contribuir para a fragmentação dos debates e para o empoderamento de certos atores. O próximo capítulo demarca o papel dos atores na formulação da política de educação municipal.

CAPÍTULO 5: Quem delibera? O papel dos atores na formulação da política pública em educação

5.1 Apresentação

De acordo com Kingdon (2006), alguns atores são visíveis e exercem mais influência na agenda governamental: “presidente e seus assessores de alto escalão, importantes membros do Congresso, a mídia, e atores relacionados ao processo eleitoral, como partidos políticos e comitês de campanha”. Outros atores são invisíveis e exercem influência maior sobre as alternativas para os problemas: “acadêmicos, burocratas de carreira e funcionários do Congresso” (KINGDON, 2006, p. 230). O autor destaca os *policy entrepreneurs*, “pessoas dispostas a intervir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer” (KINGDON, 2006, p. 238).

Cabe-nos atentar para os possíveis atores visíveis e invisíveis que influenciam o processo decisório dos CME. Vale lembrar que “dentro dos limites impostos pelo Regimento” (LUCE; FARENZENA, 2008, p. 84), os CME se configuram como instâncias participativas híbridas e contam com representação do governo e da sociedade civil, além de estarem imersos em outros “ambientes institucionais, sociais e políticos mais amplos” (WAMPLER, 2011, p. 151). Sendo assim, os conselheiros, principais atores, representantes da população, compartilham com burocratas, pesquisadores, servidores públicos, vereadores, mídia, entre outros, questões sobre as quais têm poder para decidir.

Com essas asserções, este capítulo traz à baila os atores dos CME. Analisa comparativamente os atores visíveis e invisíveis, nos termos de Kingdon (2006), que influenciam as decisões dos CME. Para tanto, discorre, numa primeira seção sobre a composição e representatividade, dando ênfase às regras pelas quais os membros e a presidência são escolhidos. Na sequência, a segunda seção analisa a constituição dos órgãos de apoio, trazendo à tela os Assessores Técnicos, como atores que adquiriram permanência nos CME e que detêm poder, especialmente por meio do arsenal burocrático criado. Por fim, a terceira seção discorre sobre os outros atores, invisíveis (KINGDON, 2006), que influenciam o processo decisório dos CME.

5.2 Quem representa o quê? A dinâmica inclusiva e democrática dos CME

Esta seção traz à baila os atores visíveis da deliberação, os membros representativos do CME, ou seja, os conselheiros. Discute os elementos endógenos do desenho institucional, relacionados à dinâmica inclusiva, em especial as regras de composição, representação, tempo de mandato, número de membros, escolha da presidência, os quais podem implicar constrangimentos na tomada de decisões. Nesta seção, será apresentado e discutido o perfil dos conselheiros dos CME pesquisados.

De início, toma-se a asserção relacional de Przeworski (1994, p. 27), segundo a qual os resultados da democracia são determinados pelas instituições e pelos recursos, para destacar a relevância do desenho institucional dos CME. É o desenho que prevê o caráter inclusivo e democratizante (CUNHA, 2009; FARIA; RIBEIRO, 2011), por meio de regras cujos princípios apontam para a pluralidade da representação, condições de igualdade entre os participantes e possibilidade de expressão da diversidade e do conflito (CUNHA, 2009), especialmente pela incorporação de “grupos menos mobilizados e mais vulneráveis” (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 114). É importante atentar que

[...] a composição também incide de forma direta nos processos de tomada de decisão no interior dos conselhos. As normas observadas referem-se, de um modo geral, aos atores que participam do processo e às formas de distribuição de poderes. Desse modo, analisa-se quem participa dos processos (a composição) e quem possui maiores condições para se expressar e influenciar nas decisões, dando destaque às informações sobre quem pode presidir os conselhos e os poderes que esse cargo concentra (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 128).

Merecem atenção as regras que remetem à pluralidade e à proporcionalidade: o “número de membros”; o “mandato e a possibilidade de reeleição dos conselheiros”; a existência ou não de “paridade entre governo e sociedade civil” (FARIA, 2007, p. 126); “a eleição livre de conselheiros e/ou para o exercício da presidência” (FONSECA, 2011, p. 160); a definição prévia de “categorias de entidades que podem demandar representação” (CUNHA *et al.*, 2011, p. 307); a garantia da representação por membros da sociedade civil e a definição de critérios para a escolha (CUNHA *et al.*, 2011, p. 307).

A composição e a representação constituem preocupação de vários pesquisadores, entre eles Gomes e Pascoalino (2000), Azevedo (2002), Tatagiba (2002), Souza e Faria (2004), Manin, Przeworski e Stokes (2006), Calderón (2008), Lüchmann

(2008; 2009), Oliveira (2008), Peroni (2008), Souza e Vasconcelos (2008), Avritzer e Almeida (2009), Borba (2011), Cunha *et al.* (2011), Werle (2013), Gontijo (2013), Cunha (2014), Reis (2014).

Ao indagar sobre os mecanismos eleitorais, Manin, Przeworski e Stokes (2006) apontam constrangimentos impostos ao desenho institucional da democracia, especialmente na representação por mandato. Segundo os autores, os representantes “têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo” (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 106). Sendo assim, emerge a questão: “como o representante agirá se a informação é assimétrica em ambos os sentidos: os eleitores não estão seguros acerca das condições sob as quais se faz a política, e os representantes estão incertos sobre o que poderia satisfazer o eleitores” (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 124).

Todavia, em que pesem as implicações das regras regimentais, por serem instâncias de participação híbridas (AVRITZER; PEREIRA, 2005), os CME congregam conselheiros com experiências e interesses os mais diversos. Há assimetrias de informação não somente entre eleitores e eleitos, mas até mesmo entre conselheiros que atuam numa mesma Câmara Técnica, como também entre aqueles designados relatores e os demais membros.

A pesquisa exploratória de Gontijo (2013) sobre o exercício da representação, desenvolvida em oito CME da RMBH¹⁰⁷ - entre os quais foram objeto de análise os CME de Belo Horizonte, Contagem, Juatuba, Ribeirão das Neves e Sabará, que integram também este estudo -, considera as barreiras institucionais impostas à representação. A autora expõe “um paradoxo entre os sentidos da representação” e o distanciamento dos representados aos segmentos da sociedade em geral:

Ainda que os conselheiros queiram se comprometer com uma representação ampliada, a estrutura dos CME, em termos de composição, funções e atribuições comprometem tal intencionalidade, implicando, inclusive, dificuldades enfrentadas por estes para conduzir um debate político mais propositivo em seu âmbito. Nesse sentido, entende-se que existem algumas barreiras institucionais para a representação de determinados grupos/segmentos nestes espaços participativos instituídos (p. 219).

Para Gontijo (2013), as próprias dificuldades de inserção da pesquisadora no campo, bem como “as imprecisões sobre os CME implicam, também, a sua representatividade nas políticas oficiais de educação nestes municípios” (p. 164).

¹⁰⁷ Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Esmeraldas, Juatuba, Ribeirão das Neves e Sabará.

Posto isso, e passando à análise dos desenhos que configuram a composição e a representação dos CME destacados neste estudo, é possível afirmar, com base nos textos regimentais desses órgãos, que, apesar de existirem regras similares de definição do tempo de mandato e da forma de escolha dos representantes e da Presidência, as diferenças encontradas traduzem desenhos institucionais que podem favorecer ou constranger o processo deliberativo e a tomada de decisão (AVRITZER, 2011). Todavia, em que pesem os diferentes formatos institucionais, parte-se do entendimento de que os representantes, “participantes em novas arenas deliberativas, como os conselhos gestores, podem transformar suas próprias práticas e contribuir para uma *pólis* mais democrática” (ABERS; KECK, 2008, p. 110).

Ao serem consultados sobre a importância de alguns elementos do desenho institucional, os conselheiros respondentes do questionário ressaltaram a composição/representatividade como os mais importantes (89%). Na sequência, destacaram a relação com a Secretaria Municipal de Educação (60%), a relação com a sociedade (53%) e o tempo de mandato, que foi um dos elementos menos apontado (27%). O Gráfico 4 mostra a proporção da importância dos elementos do desenho institucional na percepção dos conselheiros.

Gráfico 4 - A importância dos elementos do desenho institucional dos CME na percepção dos conselheiros



Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O Quadro 25 sintetiza os dados sobre a composição dos CME: tempo de mandato, número de membros e forma de escolha da presidência e dos conselheiros. No que tange ao tempo de mandato, observa-se que a maioria dos CME prevê mandato de dois anos, com possibilidade de uma recondução. O CME de Sabará prevê mandato de quatro anos, sendo que os CME de Contagem e Sete Lagoas, mandato de três anos, com renovação anual de 1/3 (um terço) de seus conselheiros. O Regulamento do CME de Juiz de Fora,¹⁰⁸ no § 3º do seu artigo 5º, define que, “ao ser instalado o Conselho Municipal de Educação, 1/3 (um terço) de seus membros terão mandato de 1 (um) ano e 2/3 (dois terços) terão mandato de 2 (dois) anos”, sendo que o § 4º estabelece: “O Conselho deliberará e definirá sobre que membros recairão o primeiro mandato reduzido” (JUIZ DE FORA, 1985). No CME de Juiz de Fora, o mandato do Presidente encerra quando finda seu mandato no Conselho.

Quanto ao número de membros, os CME de Belo Horizonte, Contagem, Ribeirão das Neves e Sete Lagoas preveem quantitativo de 24 membros titulares e o mesmo número de suplentes. O CME que possui menor número de membros é o CME de Santa Luzia, com nove membros titulares e seus respectivos suplentes. A definição do número de membros parece manter relação com o quantitativo da população municipal.

Contudo, nesta análise, convém atentar para o argumento de Dahl (2001) quanto à “lei do tempo e dos números: quanto mais cidadãos uma unidade democrática contém, menos esses cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm de delegar a outros essa autoridade” (p. 125). Explica o autor:

Imagine que iniciemos com uma unidade minúscula, um comitê de apenas dez pessoas, por exemplo. Acreditamos que seria razoável permitir a cada membro pelo menos dez minutos para discutir a questão em pauta. Assim, precisaremos de mais ou menos uma hora e quarenta minutos para a nossa reunião, o que certamente não é nenhum tempo exorbitante para a reunião dos membros desse comitê. Contudo, imagine que o assunto é muito complicado, exigindo cerca de meia hora de cada membro do comitê. Será preciso planejar uma reunião de cinco horas ou, talvez, duas reuniões - uma quantidade de tempo ainda aceitável. Um comitê bastante grande ainda seria uma pequena assembleia de cidadãos. [...] Conforme aumentam os números, mais absurda se torna a situação. Numa “*polis* ideal” de dez mil cidadãos com plenos direitos, o tempo requerido ultrapassa em muito quaisquer limites toleráveis. Os dez minutos concedidos a cada cidadão exigiriam mais de duzentos dias de oito horas de trabalho! A concessão de meia hora a cada um exigiria quase dois anos de reuniões constantes (p. 121).

¹⁰⁸ Conforme entrevista com a Assessora do CME de Juiz de Fora, o documento, datado de 1985, está em reelaboração.

Com esse exercício de pensamento, Dahl (2001) elenca problemas na democracia de assembleia:

As oportunidades para a participação rapidamente diminuem com o tamanho do corpo dos cidadãos. Embora muito mais gente possa participar escutando os que falam, o número máximo de participantes numa única reunião com probabilidade de se expressar pela oratória é muito pequeno [...]. Esses membros com plena participação se tornam os representantes dos outros, exceto no voto [...] Assim, mesmo uma unidade governada pela democracia de assembleia, é provável existir uma espécie de sistema *de facto*. Nada garante que os membros dotados do direito de plena participação sejam representativos do resto. Para proporcionar um sistema satisfatório para selecionar representantes, é razoável que os cidadãos prefiram eleger seus representantes em eleições livres e justas (p. 123).

Vale lembrar que, para Dahl (2001), uma eleição livre “quer dizer que os cidadãos podem ir às urnas sem medo de repressão; para serem *justas*, todos os votos devem ser contados igualmente” (p. 109, grifos do autor). Na opinião de John Dryzek (2004), “não importa se em qualquer tempo o número de tais atores é grande ou pequeno” (p. 58). Para o autor, os desafios postos ao projeto da democracia deliberativa, especialmente os que remetem à legitimidade das decisões coletivas, devem atentar que

[...] a democracia não tem que ser uma questão de contagem de cabeças – mesmo cabeças deliberantes. Nem tem que ficar confinada às instituições formais do Estado ou à superfície constitucional da vida política. Aceitar tal confinamento significa aceitar uma concepção desnecessariamente fraca de democracia e um argumento desnecessariamente tênue de legitimidade deliberativa (p. 58).

Dryzek (2004), então, propõe como alternativa uma “legitimidade *discursiva*”, uma legitimidade “empenhada por uma ampla variedade de atores competentes [na] ressonância de decisões coletivas junto à opinião pública”, superando, portanto, a “limitação básica da economia deliberativa” (p. 58, grifo do autor).

De acordo com Avritzer e Almeida (2009), “as entidades que promovem eleições para escolha de seus representantes, em tese, seriam mais democráticas do que associações cujos representantes são indicados” (p. 17). Ademais, para Gontijo (2013), a forma de escolha dos representantes constitui “um importante indicador da relação entre representante e representado” (p. 190). Para a autora, “possivelmente a escolha centralizada, via indicação dos representantes, os distancia das suas possíveis bases, dos seus possíveis representados, tendo em vista que não foram criados elos entre estes no processo decisório sobre o porquê da representação” (p. 190). Avritzer e Almeida (2009), por sua vez, supõem que

[...] conselhos nos quais a representação das entidades é um processo negociado a cada mandato e que não há previsão fixa de quais são os

segmentos que fazem parte do conselho, permitem uma maior oxigenação das entidades da sociedade civil, bem como abrem a chance para que diferentes segmentos da sociedade tenham condições de se fazer representar, caso seja de seus interesses (p. 17).

No que tange à pesquisa empírica, o Apêndice I sintetiza a representação nos CME e mostra que a totalidade dos órgãos preveem membros indicados por instituições. O Quadro 25 mostra que sete CME preveem, também, a eleição de membros, como é o caso dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Juiz de Fora, Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Sete Lagoas. Dos vários atores visíveis (Kingdon, 2006), a influência presidencial merece destaque, especialmente quando o presidente é representante do Executivo, caso em que a influência do presidente é mais acentuada. Tal fato é preocupante, se observarmos pesquisa que mostrou que “somando-se os casos em que o próprio Secretário de Educação exerce a Presidência com os casos em que o Presidente é indicado pelo Prefeito, temos aproximadamente um 1/3 dos CMEs com a presidência exercida direta ou indiretamente pelo Poder Executivo” (BRASIL, 2004, p. 66). Ao assumir a presidência, o segmento gestor influencia a definição da agenda e das pautas, os debates e as decisões, o que significa que há o risco tanto da exclusão ou não inclusão de temas na agenda quanto de cooptação e controle dos processos decisórios de modo a favorecer os interesses, as propostas e os projetos do governo (CUNHA, 2009, p. 135).

Em relação à regra que define a escolha da presidência dos CME, verifica-se no Quadro 25 que, dos nove CME aqui estudados, cinco elegem seus presidentes em reunião (CME de Contagem, Divinópolis, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves e Sete Lagoas), três possuem presidência exercida pelo secretário municipal de educação (CME de Juatuba, Sabará e Santa Luzia) e um possui presidente indicado pelo Prefeito (CME de Belo Horizonte)¹⁰⁹.

¹⁰⁹ A ata de 10 de maio de 2001 do CME de Belo Horizonte registra votação e indicação de três nomes para a Presidência (BELO HORIZONTE, 2001f). A Portaria n. 3.905, de 17 de maio de 2001, publicada no DOM de 18/05/2001 (BELO HORIZONTE, 2001a) nomeia Mônica Correia Baptista, representante da UFMG, Presidente do CME de Belo Horizonte. Posteriormente, a ata do dia 8 de agosto de 2002 registra debate e votação dos conselheiros frente à não nomeação pelo Executivo da Presidente eleita em plenário: “a) proposta 1 (suspensão das atividades do CME) – 1 voto; b) proposta 2 (marcar audiência com o Executivo – 13 votos; c) proposta 3 (escolha do presidente pelo artigo 22 do Regimento Interno) – nenhum voto. Não houve nenhuma abstenção” (BELO HORIZONTE, 2002e). A nomeação de Analise de Jesus da Silva se deu em 29 de agosto de 2002, por meio da Portaria n. 4.028, de 28 de agosto de 2002, a partir de 21 de agosto de 2002, publicada no DOM de 29 de agosto de 2002 (BELO HORIZONTE, 2002a).

Quadro 25 - Tempo de mandato, número de membros, forma de escolha do presidente e membros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	TEMPO DE MANDATO	NÚMERO DE MEMBROS	DEFINIÇÃO DE PARIDADE	PRESIDÊNCIA	MEMBROS
BELO HORIZONTE	2 anos	24	Não define	Indicação do Prefeito	Indicação e eleição
CONTAGEM	3 anos	24	SIM	Eleição (Presidente e vice-presidente)	Indicação e eleição
DIVINÓPOLIS	2 anos	20	Não define	Eleição	Indicação
JUATUBA	2 anos	16	Não define	Secretário Municipal de Educação	Indicação e eleição
JUIZ DE FORA	2 anos	21	SIM	Eleição	Indicação e eleição
RIBEIRÃO DAS NEVES	2 anos	24	SIM	Eleição	Escolha e indicação
SABARÁ	4 anos	12	Não define	Secretário Municipal de Educação	Indicação e eleição
SANTA LUZIA	2 anos	9	Não define	Secretário Municipal de Educação	Indicação
SETE LAGOAS	3 anos	24	Não define	Eleição	Eleição e livre indicação

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

A entrevista com a Secretária Municipal de Educação de Juiz de Fora revelou alternância de presidência no CME de Juiz de Fora entre representantes do governo e da sociedade civil, não prevista no regimento do órgão:

Porque exige muito, a gente já teve como Presidentes dos Conselhos pessoas não governamentais e pessoas governamentais. Existe um certo rodízio, não intencional porque é de acordo com a circunstância. Quando eu era Conselheira, os dois mandatos que eu participei como Conselheira eram pessoas não governamentais que foram eleitas, escolhidas ali no grupo para ser o presidente do Conselho. Mas tem momentos de muita baixa [...] Não, não é uma alternância demarcada. É tipo assim, não é previsto em lei (Secretária Municipal de Educação de Juiz de Fora, 24/01/2016).

A regra que define que o secretário de educação será o Presidente do CME leva à indagação: “como pode o Secretário de Educação recusar decisão do conselho que ele próprio preside? Ou, como se situam os conselheiros para deliberar sobre questão a qual é declarado previamente o veto?” (BRASIL, 2005, p. 66). Por outro lado, Souza e

Vasconcelos (2008) argumentam que, mesmo que o Secretário de Educação não exerça a presidência, não há garantia de funcionamento democrático:

É possível registrar-se, além das disputas inevitáveis dos espaços de poder, rupturas entre as instituições ali representadas que, por vezes, caminham em direções opostas e totalmente descontínuas, fazendo com que o CME não exerça o seu papel de órgão planejador e regulamentador da condução política da educação no Município (p. 216).

Alguns CME destacam a regra paritária nos seus textos normativos: os de Contagem e Juiz de Fora. O CME de Sete Lagoas destaca proporcionalidade maior da sociedade civil: “2/3 de grupos representativos da Sociedade Civil e até 1/3 de representantes do Executivo Municipal” (SETE LAGOAS, 2012b). Entretanto, se considerarmos a fragilidade da delimitação dos representados, mesmo os CME que postulam a paridade numérica não têm meios de garantir a representação proporcional.

Ao tomar o poder Executivo, composto por representantes de funcionários das redes municipal e estadual de ensino e a sociedade civil, constituída por usuários do SME (pais de alunos e outros segmentos da sociedade), há que se atentar para as interseções das representações, como por exemplo, um representante de pais de alunos pode ser um funcionário do governo.

O CME de Belo Horizonte não destaca a paridade no seu texto normativo (BELO HORIZONTE, 1999a). Entretanto, a proporcionalidade de conselheiros da sociedade civil e do governo foi pautada no Relatório de Expediente n. 1999/94, enviado ao CME de Belo Horizonte pelo Ministério Público (MINAS GERAIS, 2004). O documento toma o artigo 205 da CF de 1988 (BRASIL, 1988) e destaca a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 7.543, de 30 de junho de 1998 (BELO HORIZONTE, 1998a) no que tange à composição do CME de Belo Horizonte: “concedeu ao Executivo Municipal o direito de indicar apenas quatro de seus vintes e quatro membros, sendo os demais designados por instâncias sobre as quais ele não tem nenhum ou praticamente nenhum controle” (MINAS GERAIS, 2004, s/p). O texto finaliza com a afirmação de que a eventual “inconstitucionalidade” ou “ilegalidade” da composição do CME de Belo Horizonte não é impedimento para o funcionamento do órgão, embora recomendasse respeito aos limites estabelecidos pela CF/1988 (BRASIL, 1988).

A regra paritária ganha destaque nos estudos de Oliveira (2008), que associa o princípio da paridade ao da pluralidade, por estarem ambos “diretamente relacionados à participação e à representação política” e também porque tais princípios remetem ao

“mesmo peso (numérico e político) na composição dos conselhos tanto aos diferentes setores que representam a sociedade civil como as diferentes instâncias do aparato estatal”. Para esse autor, o princípio da paridade “não diz respeito apenas à igualdade numérica dessas representações, mas ao equilíbrio nas tomadas de decisões” (OLIVEIRA, 2008, p. 108). Assim, a suposta paridade numérica não garante a democratização esperada, como ressalta Tatagiba (2002, p. 57): “mesmo que entre sociedade e governo exista igualdade numérica, essa igualdade não é suficiente para garantir o equilíbrio decisório”.

Lüchmann (2009), por seu turno, associa a combinação da regra paritária com especificidades dos segmentos representados, que limita o efetivo processo de discussão e de deliberação. Para a autora, os representantes da sociedade civil, por representarem entidades das mais diversas ordens, imprimem ao segmento um caráter mais heterogêneo e fragmentado, em comparação ao do Estado, indicado pelo Executivo e cuja constituição se revela mais unificada. A autora observa que não há critérios para a indicação dos conselheiros do Estado, o que pode levar os seus representantes a não se familiarizarem com as temáticas atinentes ao órgão e com o posicionamento político esperado.

Abers e Keck (2008) argumentam em favor da paridade e do equilíbrio entre a diversidade e igualdade nos CME. Todavia, as autoras destacam que os conselheiros do “Estado, e não os da sociedade civil, deveriam ser responsabilizados [...] para garantir que os interesses de todos fossem considerados” (p. 107, grifo das autoras).

Ancoradas em estudos empíricos, Abers e Keck (2008, p. 103) demonstram poucas evidências de que “as vozes dos excluídos sociais e políticos sejam ouvidas pelo Estado”. Os autores propõem quatro explicações para essas evidências: i) “os indivíduos que compõem os conselhos não são representativos das classes populares”; ii) “os representantes da sociedade civil têm ligações muito frágeis com os grupos populares que deveriam representar” (p. 103); iii) “os órgãos governamentais controlam as agendas dos conselhos, reduzindo, portanto a chance de que os membros da sociedade civil possam mudar o rumo das políticas” (p. 104); iv) “os governos municipais frequentemente resistem a conferir poder efetivo aos conselhos, mesmo quando têm a possibilidade de controlar o processo decisório” (p. 104).

A análise das quatro explicações apontadas por Abers e Keck (2008, p. 103), de certa forma, será contemplada nesta seção. As duas primeiras, mais atinentes ao

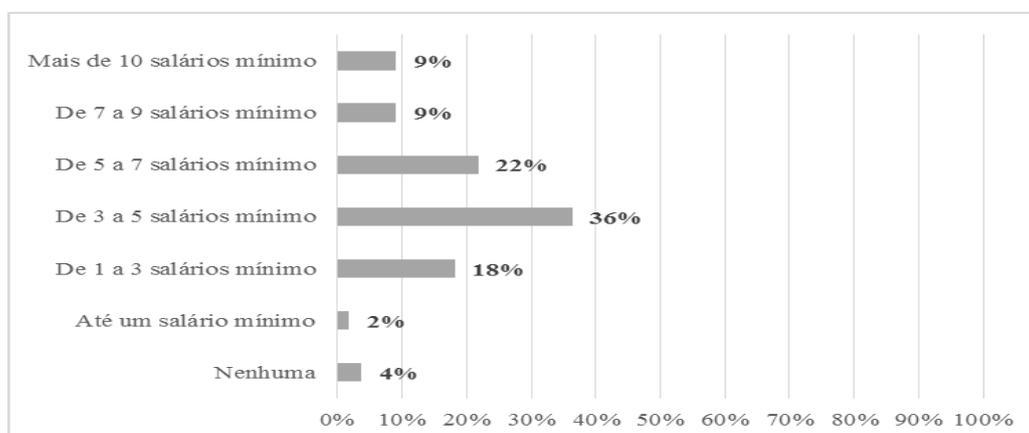
propósito da análise aqui empreendida, serão pautadas na sequência. A terceira e a quarta explicações dos autores encontram-se desenvolvidas ao longo do texto.

Para tratar da primeira explicação, Abers e Keck (2008, p. 103) destacam os estudos de Fuks (2002) e Santos Jr., Azevedo e Ribeiro (2004, p. 28), entre outros, que demonstram que os conselheiros possuem renda superior à maioria da população. Nessa mesma direção, Lavalle e Barone (2015, p. 73) apontam dois aspectos preocupantes e complementares no que tange ao perfil dos conselheiros:

[...] a distância socioeconômica do conselheiro médio em relação ao cidadão médio – diagnóstico de elitização da participação – e a diferença de composição entre conselhos e instâncias de representação parlamentar quanto à maior presença de mulheres, e renda e escolaridade mais baixas nos primeiros – diagnóstico de pluralização da representação (p. 73).

Com base nos questionários respondidos pelos conselheiros, os dados do Gráfico 5 indicam que, de maneira geral, os participantes dos CME apresentam renda bastante superior à média da população brasileira¹¹⁰.

Gráfico 5 - Média da renda dos conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas



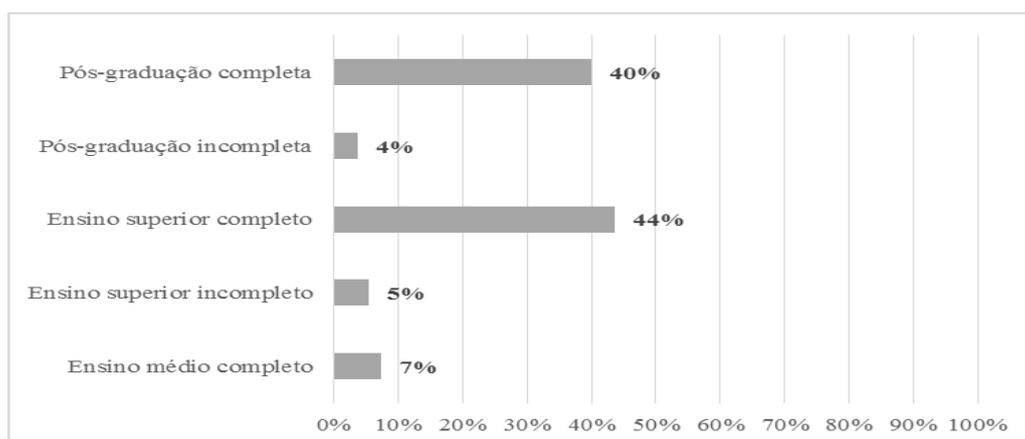
Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O Gráfico 6 sintetiza o perfil dos conselheiros em relação à escolaridade. A pesquisa encontrou um perfil de conselheiros altamente escolarizado em comparação

¹¹⁰ Os dados do IBGE de 2014, à época da aplicação dos questionários aos conselheiros, registram rendimento nominal domiciliar *per capita* médio do brasileiro de R\$ 1.052,00. O rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* da população residente, segundo as Unidades da Federação – 2014, do estado de Minas Gerais foi de R\$ 1.049,00. O salário mínimo 2014, em vigor desde o dia 1º de janeiro, foi fixado em R\$ 724,00. Cf. IBGE, 2014 (BRASIL, 2014b).

com o da população brasileira: 40% possuem escolaridade de pós-graduação completa, o que confirma dados nacionais. Nos conselhos nacionais, 82% dos conselheiros concluíram pelo menos o superior completo e, destes, cerca de 55% possuem pós-graduação (BRASIL, 2005).

Gráfico 6 - Escolaridade dos conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas



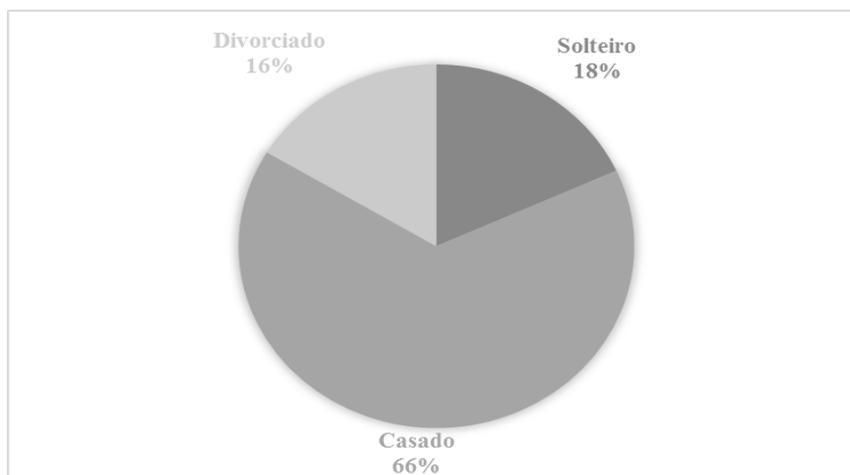
Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

No que tange ao sexo dos conselheiros, 29% dos respondentes são do sexo masculino e 71% do sexo feminino, reproduzindo a feminização da educação brasileira. A maior presença de mulheres nos CME não garante, contudo, a inclusão do debate sobre gênero. Avritzer (2011, p. 20) afirma que a questão da desigualdade de gênero não pode ser reduzida à aferição da presença/ausência das mulheres nas instâncias participativas, mas deve levar em conta o aumento das produções de políticas de gênero nos conselhos. Por outro lado, em entrevista, um conselheiro do CME de Belo Horizonte relata a importância da diversidade e da composição plural nos CME:

Evidentemente que é um processo educativo de aprendizagem dos dois lados. Eu posso, se você permite, citar das pessoas com deficiência que eu fiz parte logo no começo também que, nós, pessoas com deficiência, a gente aprendeu durante séculos a andar só com nosso umbigo. Então, nesse Conselho, era cada um nas discussões, ou pensava só no cego ou no cadeirante ou no surdo ou nas pessoas com deficiência mental e é um aprendizado que a gente vem fazendo ao longo desses anos que se nós não entrarmos, não nos colocarmos no lugar do outro para poder estabelecer prioridades com o orçamento que temos e tal, a gente não sai do lugar. E assim... isso acontece nos demais... deveria acontecer nos demais Conselhos, é... municipais (Conselheiro 2 do CME de Belo Horizonte, 30/06/2015).

Em relação ao estado civil, o Gráfico 7 sintetiza o perfil dos conselheiros, mostrando claramente que a maioria possui união estável ou casamento civil.

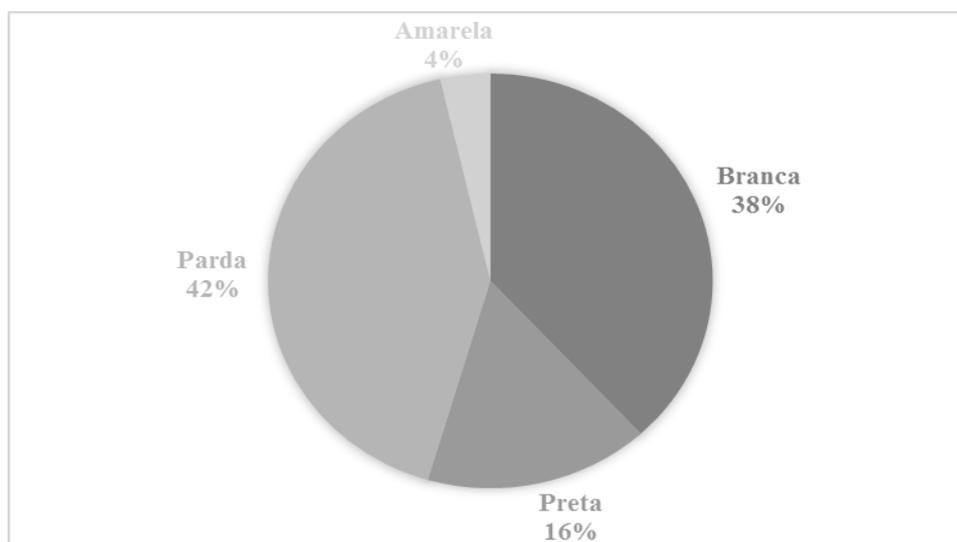
Gráfico 7 - Estado civil dos conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas



Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

No que concerne à raça/etnia, o Gráfico 8 mostra que a quantidade de conselheiros que se autodeclararam negros (16%), pardos (42%) e amarelos (4%) é superior ao número de autodeclarantes brancos (38%), evidência do caráter plural e inclusivo dos CME. Lima e Prates (2015) demonstram que a condição racial ainda “é um atributo importante no entendimento das desigualdades sociais” (LIMA; PRATES, 2015, p. 187) no Brasil. Há resquícios dessa desigualdade na sociedade brasileira (LIMA; PRATES, 2015), os quais podem ser observados também em relação aos pardos e às mulheres.

Gráfico 8 - Cor autodeclarada dos conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas



Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

No que diz respeito à segunda explicação de Abers e Keck (2008, p. 103), de que “os representantes da sociedade civil têm ligações muito frágeis com os grupos populares que deveriam representar”, convém apresentar os argumentos de Lüchmann (2009, s/p). A autora sugere cautela em relação à defesa ingênua da participação da sociedade civil nos conselhos; a seu ver, a mera presença da sociedade civil não define “por si própria, uma paridade efetiva no processo de discussão e de tomada de decisão”. A ausência “de outros espaços e mecanismos participativos tende a afastar os representantes de seus representados, formando um ciclo vicioso de participação e representação através de um duplo deslocamento” (LÜCHMANN, 2009, s/p). O primeiro deles diz respeito ao deslocamento para a arena de disputa do próprio Conselho, ocorrendo um distanciamento da entidade base e tendendo à reprodução de um “elitismo associativista” (LÜCHMANN, 2009, s/p), que confere aos conselheiros um perfil profissional, técnico e capacitado. O segundo refere-se ao deslocamento de poder e está relacionado ao grau de representação dos respectivos segmentos, sociedade civil e Estado. Nessa mesma direção, Cunha (2009, p. 59), ancorando-se em Urbinati (2000), ressalta:

A representação, portanto, necessita de um *continuum* com a participação, sendo um curso de ação, uma prática política de interação entre cidadãos que vai além do voto e que se sustenta numa relação de confiança que decorre do controle dos cidadãos sobre os representantes e da prestação de contas que estes prestam àqueles.

Em que pese o formato institucional dos CME, estruturado pela representação da sociedade civil e do Executivo, organizado, em geral, sobre uma estrutura decisória centralizada (sendo o espaço para a participação direta e individual praticamente inexistente), é preciso atentar para a relação que os conselheiros mantêm com os segmentos que eles representam nos respectivos órgãos (LÜCHMANN, 2009, s/p). Quando consultados por questionário sobre o acompanhamento pelo segmento que representam no CME, 82% dos conselheiros respondentes informaram que o segmento acompanha a sua participação e 18% confirmaram não ter nenhum acompanhamento, contrariando as conclusões de Abers e Keck (2008, p. 103) sobre a fragilidade das ligações dos representantes com os grupos populares que deveriam representar.

O grau de democratização (CUNHA *et al.*, 2011, p. 308) e de inclusão (PETINELLI, 2014) nos CME pode ser aferido não apenas pelo número de atores sociais ou governamentais na sua composição, mas também pela “pluralidade de participantes em termos de sexo, raça/etnia, e nível de escolaridade e renda” (PETINELLI, 2014, p. 80). A pluralidade da representação, de acordo com Petinelli (2014), traz evidências de um desenho mais inclusivo, aproximando-se do ideal deliberativo que “produz decisões mais legítimas e justas” (p. 84).

No que concerne à representação dos segmentos, Lüchmann (2008, p. 91) questiona os critérios de escolha: “a sociedade civil pode - e deve - ser reduzida a certas organizações ou segmentos sociais? Quais dessas organizações ou segmentos apresentam maior legitimidade para participar junto aos Conselhos? Quais os critérios para essas escolhas?”

Nessa escolha, Abers e Keck (2008) lembram que representantes “não-estatais são indivíduos escolhidos por organizações que, por sua vez, foram escolhidas por outras organizações” (ABERS; KECK, 2008, p. 100). No que diz respeito aos representantes do Estado, “cerca de metade dos assentos são ocupados por funcionários públicos, indicados para ‘representar’ a posição dos órgãos estatais envolvidos” (ABERS; KECK, 2008, p. 100).

Assim, há que se atentar que a composição dos CME é limitada e está atrelada ao pertencimento dos representantes a associações, organizações e instituições (PEREZ, 2010b; ALMEIDA; CUNHA, 2011). Desse modo, “o processo de escolha dos conselheiros” fica restrito “aos ativistas de organizações civis que acompanham os Conselhos” (PEREZ, 2010b, p. 2).

A composição dos CME está sintetizada na Tabela 9. Diante da pluralidade dos segmentos representados e para possibilitar melhor visualização e análise, os segmentos foram agrupados de acordo com as instituições representadas. Não foi possível, por exemplo, estabelecer diferenciação do cargo ocupado pelos atores, por exemplo, entre os segmentos gestores e os professores e/ou trabalhadores da educação. A composição detalhada dos CME, no ano de 2015, pode ser consultada no Apêndice I.

A Tabela 9 sintetiza o caráter híbrido, plural e inclusivo dos CME. Observam-se alguns segmentos, presentes em todos os órgãos, que detêm número maior de representantes: i) rede municipal, que inclui funcionários, trabalhadores em educação, diretores, professores, pedagogos (34 membros); ii) órgãos governamentais do Município (25 membros) e iii) pais de alunos (17 membros).

Cumprir mencionar que o Regimento Interno do CME de Juatuba demarca critérios impeditivos para a integração dos membros:

Art. 13 – São impedidos de integrar o CME/Juatuba: I – cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até o 3º (terceiro) grau, do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais, II – tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração pública ou controle interno, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins até o 3º (terceiro) grau desses profissionais, III – estudantes que não sejam emancipados, IV – pais de alunos que: Prestem serviços terceirizados, no âmbito do Poder Municipal; Exerçam cargos ou funções públicas no âmbito do Poder Municipal; Parágrafo único: os pais de alunos que exercem função pública, só poderão compor o CME representando a categoria de servidores públicos (JUATUBA, 2008, s/p).

Considerando-se que nem todos os CME demarcam nos seus regimentos impedimento de os professores da rede municipal ou os pais exercerem cargos diretamente vinculados ao Executivo, o número de representantes do Estado nos CME pode ser maior do que o contabilizado. Todavia, essa regra está clara no regimento do CME de Juatuba, que define no seu artigo 13, parágrafo único: “os pais de alunos que exercem função pública, só poderão compor o CME representando a categoria de servidores públicos” (JUATUBA, 2008, s/p).

SEGMENTOS REPRESENTADOS PELOS CME	Conclusão									
	BELO HORIZONTE	CONTAGEM	DIVINÓPOLIS	JUIZ DE FORA	JUATUBA	RIBEIRÃO DAS NEVES	SABARÁ	SANTA LUZIA	SETE LAGOAS	TOTAL
Conselho Municipal de Assistência Social					1					1
Conselho Municipal de Saúde						1				1
Conselho Tutelar					1				1	2
Conselho Alimentação Escolar									1	1
Associações / Associação Comunitária / Associação Comercial e Industrial / Câmara dos Dirigentes Lojistas		2		3	1		1			7
Entidades não-governamentais					1					1
Fórum Mineiro de Defesa da Educação	1									1
Entidades Sindicais		2	2	3	1	1				9
Centro Industrial e Empresarial de Minas Gerais - CIEMG		1								1
Servidores da Fundação de Ensino de Contagem - FUNEC		1								1
Movimento Social e da Diversidade			1							1
Agência de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON				1						1
Fundação Cultural Alfredo Ferreira Lage - FUNALFA				1						1
TOTAL	24	24	20	21	16	24	12	9	23	172

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

A maioria dos CME prevê representantes de outros conselhos gestores de políticas públicas, com exceção dos CME de Sabará e Santa Luzia. O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) possui maior presença nos CME, possivelmente em decorrência das temáticas de deliberação atinentes aos dois conselhos. A representação de outros conselhos gestores de políticas indica, pelo menos em tese, interlocução entre arenas de deliberação e possível incidência associativa no município.

Em que pesem as diferenças impostas pelos regimentos, verificou-se, de modo geral, o caráter híbrido da composição dos CME, com a quantidade de conselheiros da sociedade civil superando, em boa medida, a de conselheiros governamentais. Observa-se, entretanto, que o CME de Santa Luzia prevê nove representantes, dentre os quais apenas um representante de pais de alunos da rede municipal de educação e os demais representantes gestores municipais, estaduais e da rede particular.

Para Petinelli (2014), o caráter híbrido e plural da composição é fundamental na garantia da legitimidade das decisões: “tendo mais legitimidade, as decisões tendem a ser mais vinculantes para os atores políticos, uma vez que carregam em si um conjunto mais amplo e diversificado de visões e demandas societais” (p. 84).

A pluralidade da composição dos CME foi observada em relação à etnia e aos segmentos representados, mas não foi observada em relação à renda, confirmando as conclusões de Abers e Keck (2008, p. 104) de que os atores que compõem os CME não representam as classes populares.

De acordo com Teixeira (2004), mesmo a natureza híbrida dos CME suscita questionamentos por duas razões. A primeira porque, apesar de a delegação de poderes ser concedida aos “escolhidos pelos mecanismos eleitorais, em conformidade com procedimentos legalmente definidos”, não há “meios generalizáveis, uma esfera pública, para orientar essa escolha” (TEIXEIRA, 2004, p. 707). Sobre esse ponto, Souza e Vasconcelos (2008) destacam interesses do Poder Executivo, ou mesmo interesses privados, na composição dos CME:

Observa-se que nos regimentos destes órgãos colegiados quase sempre encontra-se a prescrição de que os membros sejam nomeados pelo Prefeito, “escolhidos” entre pessoas de comprovada atuação na área educacional e de relevantes serviços prestados à Educação. É comum, ainda, haver representantes do poder público do Município, de livre escolha do Prefeito, bem como a existência de representantes de entidades legalmente constituídas com atuação local, que congreguem usuários, entidades mantenedoras do ensino e profissionais da educação (p. 240).

A segunda razão, de acordo com Teixeira (2004), decorre da “responsabilidade, que fica diluída, o que pode comprometer a eficácia do Estado e a autonomia da sociedade civil” (p. 707). Como não há definição legal para composição e representação, os CME definem os seus representantes de acordo com seus interesses e com as possibilidades e especificidades do município.

Nesses termos, observa-se que o CME de Contagem, por exemplo, pelo fato de o município ser industrial, conta com um representante do Centro Industrial e Empresarial de Minas Gerais (CIEMG), um representante da Associação Comercial e Industrial de Contagem (ACIC) e um representante da Câmara dos Dirigentes Lojistas de Contagem (CDLC).

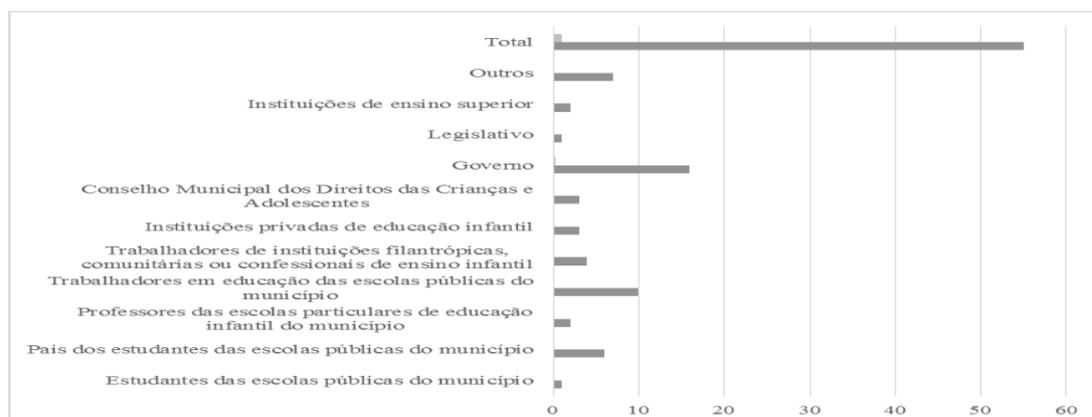
A perspectiva racionalista¹¹¹ do NI nos instiga a refletir sobre o ganho de algumas instituições em integrar os CME. Há que se atentar, todavia, que

[...] os conselhos estão também inseridos em um sistema mais amplo de conselhos, pelo qual as decisões tomadas em um dado conselho podem potencialmente impactar outras arenas políticas. Por exemplo, uma decisão tomada no Conselho de Assistência Social pode afetar a forma como o Conselho de Crianças e Adolescentes implementa políticas correlatas. Membros de alguns conselhos fazem parte de outros conselhos, o que cria um conjunto de laços horizontais nestes espaços. Em cidades de maior porte, existem também subconselhos municipais (por exemplo, na área de saúde: municipal, regional e local), o que cria uma ligação vertical entre conselhos. Este sistema de conselhos vertical serve como um dispositivo de filtragem, em que ideias, interesses e lideranças começam frequentemente em nível local, antes de trabalhar no interior do “sistema” (WAMPLER, 2011, p. 154).

Contudo, cumpre reconhecer a proporção claramente destacada de conselheiros do Executivo que responderam os questionários, o que pode explicar a maior presença do segmento em questão nos CME. O Gráfico 9 mostra que o segmento do Executivo é o mais frequente, correspondendo a 29% dos respondentes. Em segundo lugar, encontram-se os trabalhadores em educação das escolas públicas do município, que detêm 18% de frequência.

¹¹¹ De acordo com Immergutt (2007, p. 165), “a perspectiva da escolha racional pode ser definida como a análise de escolhas feitas por atores racionais em condições de independência”.

Gráfico 9 - Segmento dos respondentes do questionário dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas



Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O predomínio do gestor nos CME confirma as conclusões de Abers e Keck (2008, p. 104) de que: i) os órgãos do governo controlam as agendas dos CME e ii) resistência dos governos municipais de conferir poder efetivo aos CME, mesmo quando têm a possibilidade de controlar o processo decisório.

Fuks e Perissinotto (2006) argumentam que a influência de cada ator, entendida como eficácia da ação em termos da consecução de seus objetivos políticos, está, em alguma medida, associada aos recursos de que ele dispõe.¹¹² Assim sendo, em se tratando do segmento dos gestores, Fuks e Perissinotto (2006, p. 73) destacam a existência de recursos organizacionais ilimitados, dos quais o segmento pode lançar mão, como “presidir o conselho e homologar suas deliberações”, enfatizando a “coincidência entre poder e posição institucional”. Para esses autores, os gestores representam o segmento em continuidade à sua atividade profissional, enquanto os outros conselheiros, muitas vezes, se dispõem a realizar trabalho voluntário. Deve-se reconhecer, portanto, as diferenças impostas à participação dos conselheiros, condicionadas pelo segmento que eles representam. A participação dos representantes do Estado é obrigatória e vincula-se às funções que seus representantes ocupam, inversamente às condições de participação da sociedade civil. Nesse caso, a participação

¹¹² Os recursos são meios disponíveis aos indivíduos ou às organizações e aumentam a capacidade de ação e de influência política. Os conselheiros contam com recursos de duas ordens: i) os *recursos individuais*, referentes ao perfil socioeconômico e educacional; e ii) os *recursos coletivos*, que são de natureza organizacional (financeiros, materiais e humanos) ou política, pertencentes às entidades representadas no órgão (FUKS, 2005). Fuks (2005) e Fuks e Perissinotto (2006) reconhecem, ainda, o peso de recursos não convencionais, individuais de natureza subjetiva e os recursos coletivos de natureza objetiva.

é voluntária e os seus representantes podem ser substituídos “sempre que as organizações sociais assim decidirem” (OLIVEIRA, 2008, p. 111).

No que tange ao exercício de outras atividades, 47% dos respondentes do questionário afirmaram exercer algum tipo de atividade remunerada, 45% exercem algum tipo de atividade não-remunerada, 2% não exercem nenhuma atividade remunerada e 3% não exercem atividade não remunerada. Considerando a atuação dos atores do segmento gestor, os CME de Sabará e Sete Lagoas, por exemplo, determinam em seus atos regimentais a liberação dos servidores públicos para atuação no CME. O CME de Sabará destaca, no parágrafo único do artigo 29, que “os funcionários públicos que estiverem a serviço do Conselho Municipal de Educação de Sabará, serão liberados de suas funções no horário do mesmo, pois seus serviços são considerados de alta relevância para a comunidade” (SABARÁ, 2008) e o CME de Sete Lagoas, no artigo 9º, confirma que “[...] não se computando, em relação a cargo público exercido cumulativamente, as ausências determinadas pelo comparecimento às sessões do Conselho ou participação em diligências e trabalhos especiais” (SETE LAGOAS, 2012b).

Fuks e Perissinotto (2006, p. 73) sinalizam que o segmento gestor conta com o recurso do acesso à informação, o que pode levar ao monopólio, “considerando que essa informação pode ser sonogada, divulgada parcialmente ou mesmo manipulada em função dos interesses de quem dela dispõe” (FUKS, 2005, p. 49). Portanto, esses gestores

[...] contam com todos os recursos materiais e financeiros que o Estado põe à sua disposição. Além dos recursos materiais, os representantes dos gestores contam com importantes recursos humanos, que se apresentam sob a forma de apoio dado pelo pessoal técnico – produção de pareceres que embasam as decisões no interior do conselho, pareceres estes que os outros conselheiros têm poucas condições de contestar (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p. 72).

Além dos recursos individuais e coletivos, Fuks (2005) acrescenta à análise a existência de recursos não convencionais, ou seja, redes de apoio político, que permitem aos conselheiros conexões externas ao órgão e a constituição de nichos de atuação. Como se vê, condições desiguais no tocante ao acesso à informação ao saber, bem como a submissão cultural podem nortear o processo decisório e acarretar fortes impeditivos de construção de espaços públicos democráticos.

Para Côrtes (2007), os servidores públicos que ocupam cargos de comando nos CME assumem papéis centrais no processo de decisão política, influenciando o

processo de formulação de políticas públicas. A autora considera as autoridades como burocratas estatais,¹¹³ com poder aumentado à medida que assumem cargos mais altos. Desse modo, faz distinção entre a participação dos atores que atuam nos conselhos e detêm cargos de direção na gestão pública dos outros atores, como destacado no trecho seguinte:

A posição das autoridades municipais pode ser considerada como decisiva, pois, muitas vezes, elas dirigem o fórum e, mesmo que não o façam como gestores municipais, influenciam diretamente: na formação da agenda de discussão; na decisão sobre a infraestrutura de apoio a ser colocada à disposição do conselho e na sua dinâmica de funcionamento; na possibilidade de fazer cumprir as decisões ali tomadas; na possibilidade de pressionar os gestores estaduais, federais e provedores de serviços, benefícios e bens para o cumprimento dessas decisões (CÔRTEZ, 2007, p. 32).

No que tange à representação do Poder Legislativo, é importante mencionar o mesmo Relatório de Expediente n. 1999/04, enviado ao CME de Belo Horizonte pelo Ministério Público (MINAS GERAIS, 2004, s/p). O documento destaca a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 7.543, de 30 de junho de 1998 (BELO HORIZONTE, 1998a), no que tange à presença do segmento na composição do CME de Belo Horizonte, como transcrito no trecho que segue:

Em primeiro lugar, tratando-se de um órgão vinculado ao Poder Executivo e responsável por uma de suas políticas, não pode contar nos seus quadros com a participação de um Vereador. Os membros do CME integram a Administração Pública e desempenham funções de caráter administrativo, afetas ao Executivo. Sendo assim, não cabe à Câmara Municipal, por meio da sua Mesa Diretora, indicar membro do conselho (art. 4º, inciso VIII), sob pena de ferir o princípio constitucional da separação dos Poderes, prevalecente no sistema presidencial (MINAS GERAIS, 2004, s/p).

Calado (2012) também analisa como os conselheiros municipais e vereadores reconhecem o direito à participação na gestão pública e o direito à representação eleitoral e às funções daí decorrentes. A partir desses estudos, a autora inferiu constrangimentos na relação dos conselhos com o Poder Legislativo:

i) tentativa do vereador apropriar-se do conselho, utilizando o espaço para cooptar conselheiros ou se promover politicamente; ii) cortes no orçamento elaborado pelos conselhos ou cortes de recursos para manutenção dos conselhos; iii) desconhecimento das atribuições dos conselhos e do papel dos conselheiros, ou iv) desconsideração ou falta de interesse pelas atividades, problemas e questões dos conselhos. Ou seja, o vereador pode até conhecer as atribuições dos conselhos, mas não os reconhecem efetivamente como instâncias que têm o direito de discutir políticas, deliberar, fiscalizar, etc. (CALADO, 2012, p. 53).

¹¹³ Côrtes (2007) utiliza o conceito burocracia para referir-se às chefias e aos servidores que desempenham funções administrativas.

Entretanto, o estudo salienta que os vereadores podem e devem acompanhar os trabalhos dos conselhos municipais, uma vez que a Câmara Municipal é órgão de controle externo da Administração Pública local. Nessa mesma direção, publicação do CEPAM (2010) reuniu em perguntas e respostas as principais dúvidas dos conselheiros e também apontou a inconstitucionalidade da representação do Poder Legislativo nos conselhos gestores de políticas públicas. O texto ressalta o princípio da independência de atuação dos dois órgãos do governo municipal, como nos mostra o trecho que segue:

Os conselhos municipais são organismos que compõem a estrutura do Poder Executivo. O princípio da independência de atuação dos dois órgãos do governo municipal impede que os membros da câmara de vereadores se vinculem ao chefe do Executivo municipal. Tal participação afronta o artigo 2º da Constituição Federal, que trata da separação e harmonia dos Poderes, bem como o artigo 5º da Constituição Estadual de São Paulo, que, na mesma esteira da Constituição Federal, classifica como poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, acrescentando em seu § 2º a vedação de que o cidadão investido na função de um dos Poderes exerça a de outro. Segundo o Tribunal de Justiça de São Paulo, também não é possível a participação de qualquer representante da câmara, ainda que não seja parlamentar. Essa questão foi decidida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) 106.924-0/0-00 (CEPAM, 2010, p. 13).

Por outro lado, a publicação destaca a importância da proximidade entre os dois poderes, postulando o acompanhamento dos conselhos pelos vereadores, membros da Câmara Municipal, órgão de controle externo da Administração Pública local. Nesse mesmo documento do CEPAM, Mourão (2010) também reforça a inconstitucionalidade da presença do Legislativo nos conselhos, destacando que, após a revisão do inciso II, “b”, do artigo 54 da Carta Magna (BRASIL, 1988), o CEPAM foi obrigado a rever “o entendimento de que vereador integrante de conselho municipal, por incidir na incompatibilidade funcional mencionada, poderia ver-se penalizado com a perda do mandato” (p. 55). Contudo, Mourão (2010, p. 55) orienta:

Na hipótese de existir lei municipal instituidora de conselho municipal que preveja em sua composição um vereador ou um representante da Câmara Municipal, o prefeito, autoridade que detém competência para tanto, deverá apresentar à Câmara projeto de lei suprimindo tal dispositivo, sob o fundamento de sua inconstitucionalidade.

Após a revisão do texto constitucional, Mourão esclarece:

1. É inconstitucional lei municipal instituidora de conselhos que preveja em sua composição a presença de vereador ou de representante da Câmara Municipal. 2. A presença de vereador, por força da lei inconstitucional, na composição de conselho municipal não faz com que o parlamentar incida na incompatibilidade funcional prevista no artigo 54, II, “b”, da Constituição Federal e cuja penalidade aplicável é a perda do mandato. 3. As providências a serem adotadas para sanar a inconstitucionalidade que macula o

ordenamento jurídico local são: a supressão do dispositivo inconstitucional por meio de projeto de lei encaminhado pelo prefeito à Câmara ou a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade ao TJ-SP, nos termos dispostos pela Constituição Estadual (art. 74, VI, c/c art. 90, II, IV e VI, da CE) (MOURÃO, 2010, p. 53).

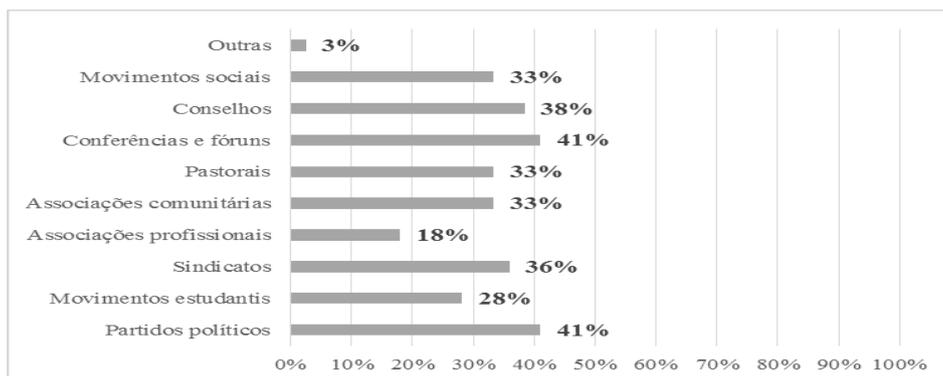
Dos nove CME pesquisados, cinco integram um representante do Legislativo no seu quadro: CME de Belo Horizonte, Divinópolis, Juiz de Fora, Juatuba e Sabará. O CME de Contagem conta com dois representantes e o CME de Ribeirão das Neves, três representantes do Poder Legislativo. Entretanto, quando os conselheiros foram consultados, em entrevista, sobre a participação dos membros da Câmara Municipal nos CME, quase a totalidade dos entrevistados respondeu que o segmento não é presente nos CME, com exceção dos CME de Belo Horizonte e Juiz de Fora, que contam com participação mais efetiva desses membros.

Importante atentar que, apesar de exercerem pouca influência na agenda do Legislativo (SÁ E SILVA, 2011), os CME são influenciados pelo Poder Legislativo, uma vez que os parlamentares “dispõem de recursos, como autoridade legal, para a produção de leis essenciais à grande maioria das mudanças” e, ainda, “acesso a informações de caráter mais generalista” (CAPELLA, 2006, p. 34).

Fuks e Perissinotto (2006) afirmam que cada segmento representado nos conselhos pode ocupar certos "nichos de ação política", incidindo em recursos de possibilidade para a sua atuação (FUKS; PERISSINOTTO, 2006). Assim, o segmento da sociedade civil conta com recursos importantes. Além dos recursos individuais, condições objetivas capazes de aumentar a sua capacidade de atuação, contam com "recursos coletivos não-convencionais", que dizem respeito à “inserção dos grupos em redes de apoio político, das quais participam atores políticos tradicionais, como os partidos políticos, assim como instituições (igreja e universidade, por exemplo) e diversas organizações da sociedade civil” (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p. 74); alguns recursos podem compensar outros. A militância partidária, o apoio da sociedade civil e a prática associativa, por exemplo, podem compensar a fragilidade de um recurso em relação a outros, como os relacionados à renda e escolaridade, ao “associativismo e filiação partidária – ou de *orientação subjetiva* (competência política), a existência de uma disponibilidade do indivíduo para o ativismo político” (FUKS; PERISSINOTTO, 2006, p. 72, grifo dos autores).

Em relação à experiência anterior de participação dos conselheiros em outras instâncias, o Gráfico 10 nos mostra que 71% já participaram de outras instâncias participativas e 29% nunca participaram.

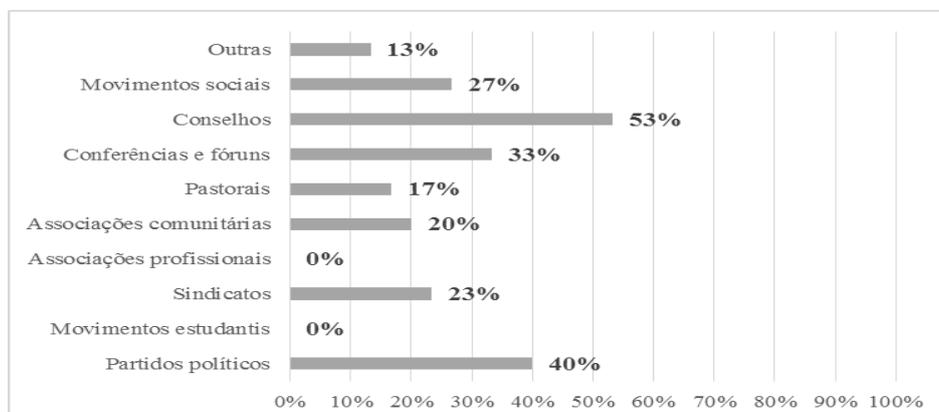
Gráfico 10 - Experiência em outras instâncias de participação dos conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas



Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O Gráfico 11 sintetiza a participação dos conselheiros em outras instâncias, concomitantemente à sua atuação no CME: 55% participam de outras instâncias de participação, 40% não participam e 5% não informaram. A participação declarada da maioria em outros conselhos é significativa, podendo indicar a dificuldade do poder público e/ou da sociedade civil de disporem de pessoas capacitadas e/ou interessadas em participar nos CME.

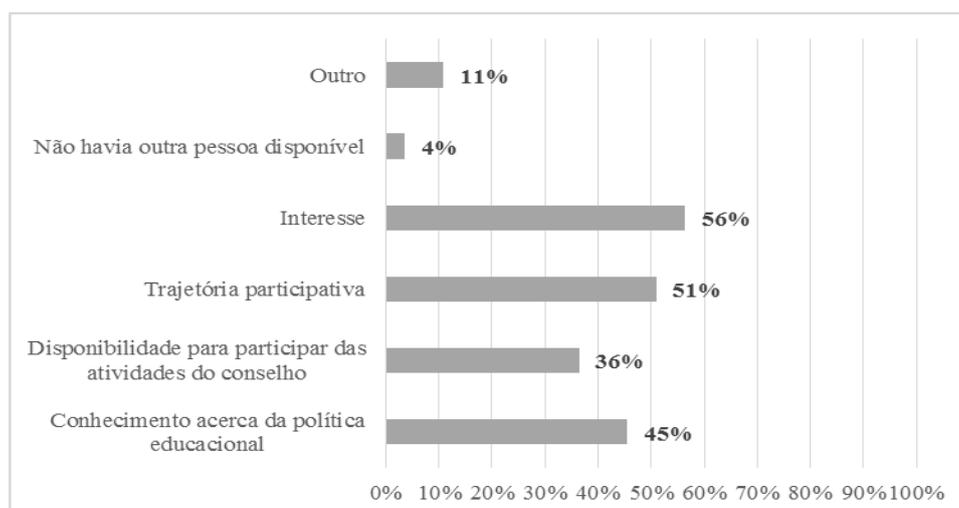
Gráfico 11 - Participação em outras instâncias participativas, concomitantemente à atuação no CME, dos conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas



Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

A experiência e participação dos conselheiros em outras instâncias de participação foram apontadas por 51% dos membros dos CME como o principal motivo da indicação ou eleição do conselheiro. Em primeiro lugar, com 56%, foi apontado o interesse em participar do órgão. O Gráfico 12 sintetiza os principais motivos de o conselheiro ter sido indicado ou eleito.

Gráfico 12 - Motivo da indicação/eleição dos Conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas



Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Recursos coletivos, de natureza objetiva, são também considerados por Fuks e Perissinotto (2006), como “as redes de apoio político dos grupos organizados que atuam nos conselhos e o padrão de interação política que estabelecem com instituições estatais no encaminhamento de suas demandas” (p. 74). Há que se atentar que grupos de interesse podem influenciar a formação da agenda, criando “oportunidades para a emergência de um tema, podendo, por outro lado também dificultar algumas iniciativas” (CAPELLA, 2006, p. 160).

O principal motivo apontado pelos conselheiros para desejarem participar dos CME foi a possibilidade de contribuir com as políticas públicas de educação (82%), seguida da vontade de participar na deliberação sobre as políticas (65%). Na sequência, foram apontados os seguintes motivos: aprendizado sobre o assunto (58%); ampliação de experiências (53%) e representação do segmento (51%). As opções menos apontadas foram articulação de parcerias (22%); promoção pessoal (7%) e oportunidade de ser liberado de outras atividades (5%). O Gráfico 13 sintetiza as opções marcadas pelos conselheiros.

Gráfico 13 - Principal motivo para desejar ser conselheiro pelos membros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas



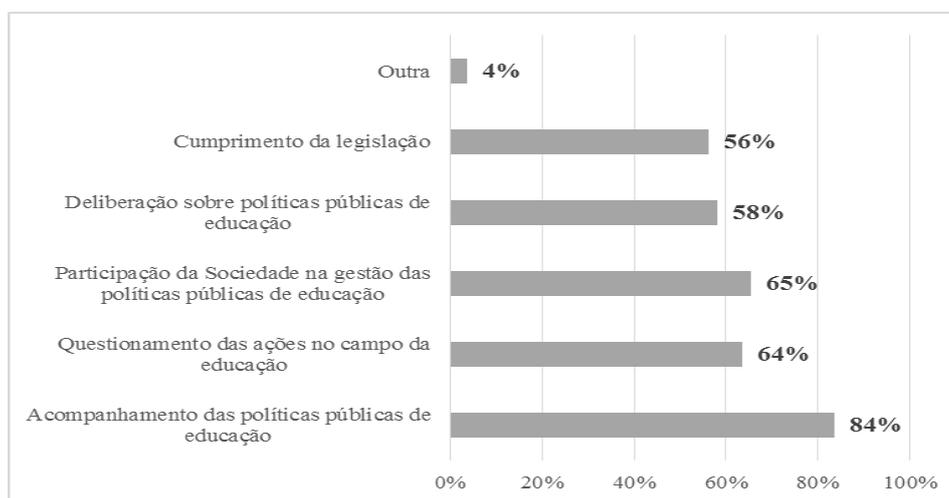
Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Chama a atenção o § 1º do artigo 5º do Regulamento do CME de Juiz de Fora (JUIZ DE FORA, 1985), que determina: “todos os membros do Conselho serão residentes em Juiz de Fora”, regra que não consta nos regimentos dos outros CME

pesquisados. Apenas 78% dos conselheiros afirmaram morar nos municípios nos quais são membros dos CME, sendo que 22% moram em cidades próximas, o que leva a supor envolvimento menor dos conselheiros na pauta da educação municipal da qual são representantes.

Quando consultados sobre o principal resultado da existência do CME, a grande maioria dos conselheiros afirmou que é o acompanhamento das políticas públicas de educação. O Gráfico 14 mostra a justificativa para a existência do CME, na percepção dos conselheiros.

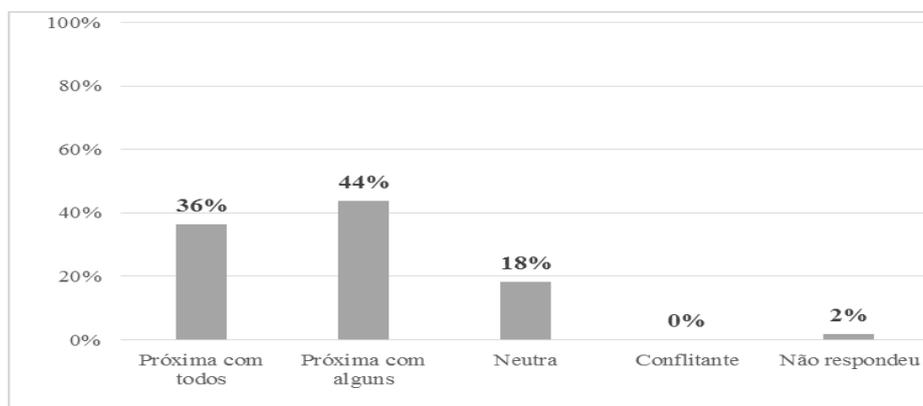
Gráfico 14 - Justificativa para a existência do CME na percepção dos conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas



Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

A relação entre os conselheiros no CME é apresentada no Gráfico 15. Apenas 36% dos conselheiros tomam como próxima a sua relação com todos os conselheiros e 44% afirmaram ter relação próxima com apenas alguns conselheiros, mostrando claramente a necessidade de investimentos dos CME na promoção da interação e na construção de um espaço mais favorável ao diálogo e à interlocução entre os conselheiros.

Gráfico 15 - Relação entre os conselheiros dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas



Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Outra regra importante é a previsão de formação para os conselheiros (LÜCHMANN, 2009). Dos nove CME pesquisados, 46% dos membros informaram participação em algum momento de formação específica e 54% nunca participaram de nenhuma formação para o exercício da função. Como se vê, o investimento na formação técnica e política dos conselheiros é bastante restrito. Dados a complexidade dos CME e o pouco investimento na competência técnica dos conselheiros, muitos conselheiros nomeados ficam subordinados ao Poder Executivo (SOUZA; VASCONCELOS, 2008). Essa situação acaba comprometendo o poder decisório e o exercício da democracia e, conseqüentemente, a autonomia do CME (MATOS, 2001). Além disso, gera um “ciclo vicioso entre conhecimento, qualificação, participação e representação” (LÜCHMANN, 2009, s/p).

5.3 O papel da Assessoria Técnica: a serviço da burocracia ou da gestão do CME? Empoderamento, limites e perspectivas

Os Assessores Técnicos, atores visíveis (KINGDON, 2006), pouco referenciados nos estudos sobre CME, merecem atenção. Como já explicado no capítulo anterior, a previsão de um conjunto estrutural burocrático, que regula o funcionamento dos CME e define os atores com atribuições de assessoramento aos conselheiros, constitui uma das indicações do grau de institucionalização dos CME (VAZ, 2011, p. 99; ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 128; CUNHA *et al.*, 2011, p. 308).

Para compreender o papel dos Assessores Técnicos e a dinâmica do assessoramento para o funcionamento dos CME, parte-se da análise das peculiaridades dispostas nas regras regimentais. Consideradas as diferenças no que tange aos formatos dos apoios, às atribuições da função e às circunstâncias de atuação, o propósito aqui é trazer à tela o papel desempenhado pelos atores que integram os respectivos quadros técnicos e as possíveis implicações da sua atuação no processo decisório dos órgãos.

Dos nove órgãos analisados, apenas o CME de Ribeirão das Neves (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016) não define quadro de apoio técnico ou assessoria. Os demais CME estabelecem, nos seus regimentos, diferentes quadros e formatos de apoio.

O Quadro 26 sintetiza a organização do apoio técnico dos CME em 2015. Nota-se a variedade de nomenclaturas e de atribuições. Dois, dos nove CME pesquisados, estabelecem apenas uma nomenclatura, ou seja, uma função, indicando não haver divisão de tarefas dos membros. O CME de Belo Horizonte define a Secretaria Executiva, composta por Secretários Executivos, e o CME de Santa Luzia define que os Serviços Administrativos do Conselho serão exercidos por um Secretário.

Quadro 25 - Estrutura de Apoio Técnico dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

			Continua
CME	ORGANIZAÇÃO	COMPOSIÇÃO	NÚMERO DE MEMBROS EM 2015
BELO HORIZONTE	Secretaria Executiva	Secretários Executivos	7
CONTAGEM	Apoio técnico, jurídico e administrativo	Assessoria Técnica	2
		Secretário	1
DIVINÓPOLIS	Apoio técnico, jurídico e administrativo	Assessoria Técnica	1
		Secretaria Geral	1
JUATUBA	Organização Técnica e Administrativa Secretaria Executiva	Secretaria Executiva Assistentes Administrativos Outros Profissionais que vierem a ser designados por necessidade técnica Assessoria Técnica	1
JUIZ DE FORA	Órgãos Auxiliares: Secretaria do Conselho Consultoria Técnica	Secretaria	3
		Consultoria Técnica	1
RIBEIRÃO DAS NEVES	Quadro Funcional e demais recursos	-	0

CME	ORGANIZAÇÃO	COMPOSIÇÃO	Conclusão
			NÚMERO DE MEMBROS EM 2015
SABARÁ	Quadro de Pessoal	Auxiliar de Educação ou Auxiliar Administrativo	0
		Assistente técnico	1
SANTA LUZIA	Serviços Administrativos do Conselho	Secretário	1
SETE LAGOAS	Secretaria Executiva	Assessoria técnica	1
		Sector de apoio administrativo	2

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

De modo geral, são definidas duas composições distintas e complementares: i) atores designados e subordinados diretamente aos Presidentes dos CME, com conhecimentos e competências para dedicar-se a pesquisas e assessorar a Presidência, Câmaras Técnicas e Comissões, denominados, na maioria dos casos, de Assessores Técnicos e ii) atores subordinados aos Assessores Técnicos, recrutados e/ou concursados para auxiliarem tecnicamente os CME.

Guardadas as distintas nomenclaturas e respeitadas as especificidades de cada CME, o objeto de análise aqui são os atores que se enquadram na primeira classificação, ocupantes de funções de assessoramento à Presidência e aos conselheiros e que, de certa forma, não se dedicam exclusivamente a tarefas eminentemente técnicas. Considera-se que a opção inclui os Secretários dos CME que não diferenciam, no seu quadro regimental, a atuação dos membros: os CME de Belo Horizonte e Santa Luzia.

A opção analítica justifica-se por três razões. A primeira, pelo exame de que esse tipo de assessoria vem, ao longo dos anos, adquirindo um caráter de permanência nos órgãos (SANTOS; MOURÃO; RIBEIRO, 2007, p. 134). Muitas vezes, esses atores permanecem nos mandatos da Presidência e dos conselheiros, assumindo responsabilidades pela continuidade dos trabalhos da instituição, impedindo que a cada mandato o debate seja reiniciado (SANTOS; MOURÃO; RIBEIRO, 2007, p. 135). O caráter de permanência fez com que os atores passassem a assumir responsabilidades de preservação da história e do acúmulo de conhecimentos dos CME, contribuindo para a criação de um patrimônio institucional, que inclui documentos que retratam a acumulação de conhecimentos e história democrática dos órgãos (SANTOS; MOURÃO; RIBEIRO, 2007, p. 134). Nesse sentido, a redação e a publicização dos

documentos são uma responsabilidade enorme, uma vez que esses atores adquirem poder para construir uma história institucional da participação.

A segunda razão decorre da constatação de que a história recente de criação dos SME e dos CME, como órgãos normativos, concretizada após CF de 1988 (BRASIL, 1988) e LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b), veio requerer profissionais mais especializados para o acompanhamento do trabalho normativo. E esse tipo de assessoria, ao atender essas exigências, vem contribuindo também para a criação de mecanismos institucionais de funcionamento - por meio de um aparato burocrático, respaldado ou não pelos regimentos dos órgãos - que, de certa maneira, exercem controle institucional. Grande parte desses atores possui grau de escolaridade e conhecimento técnico superior à maioria dos conselheiros da sociedade civil. Um secretário executivo, funcionário encarregado de dar suporte técnico e apoiar o funcionamento dos conselhos, ocupa posição favorável para participar da formação da agenda (CAPELLA, 2006, p. 38) e muitos deles são responsáveis, inclusive, pela definição das pautas das reuniões nos conselhos (CUNHA, 2009).

Finalmente, a terceira razão decorre das evidências de quem são esses atores e em que circunstâncias optaram e/ou aceitaram o trabalho de assessorar um CME. De acordo com a maioria dos regimentos analisados, o Assessor Técnico é subordinado à Presidência, convidado por confiança pessoal para o desempenho de uma função que requer conhecimentos técnicos numa instituição política. O quadro atual dos assessores congrega atores com experiências de formação e profissional distintas, sendo que alguns contam com história associativa e/ou participativa em outras instâncias. Somada a essa experiência, esses atores adquirem, no exercício da função, ao longo dos anos, conhecimentos específicos e *expertise* para o desempenho das suas funções.

De acordo com os textos regimentais, a Assessoria Técnica é definida da seguinte maneira: i) CME de Belo Horizonte: composta por servidores municipais, “indicados pelo Presidente, ouvido o Plenário” (BELO HORIZONTE, 1999a); ii) CME de Contagem e Divinópolis: “composta de até ¼ (um quarto) da quantidade de membros Conselheiros” e “subordinada à Presidência, com a finalidade de prestar apoio técnico à execução de suas atividades” (CONTAGEM, 2008; DIVINÓPOLIS, 2013); iii) “Secretário será de livre escolha do Presidente entre os membros do Conselho” (JUIZ DE FORA, 1985); iv) “composta por um corpo de servidores nomeados pelo Prefeito, do quadro da Secretaria Municipal de Educação, ouvido os membros do Conselho”, constituída por “profissionais licenciados em curso superior” (JUATUBA, 2008); v)

constituída pelo “quadro mínimo de servidores, exercido por funcionários da Secretaria Municipal de Educação, colocados à sua eventual disposição, quando necessário” (SABARÁ, 2004a); vi) “diretamente subordinado ao Presidente, recorrendo a ele em caso de dúvidas” (SANTA LUZIA, 2015) e vii) “Assessoria Técnica exercida por servidores efetivos do quadro da educação”, composta de servidores do quadro da educação, efetivos e setor de apoio administrativo. Critérios para recrutamento:

I - efetivo na rede; II - nível superior, quando do cargo de Secretário Executivo ou Assessoria Técnica; III - nível médio quando do cargo de Setor de apoio administrativo; IV - apresentação de proposta de trabalho em plenária, específica para este fim; V - lista tríplice de candidato para cada vaga; VI - conhecimentos específicos comprovados com maior capacitação na área; VII - aprovação por maioria simples (SETE LAGOAS, 2012b, s/p.).

Como se nota, a maioria dos CME prevê, nos seus textos normativos, recrutamento dos Assessores Técnicos da Secretaria Municipal de Educação, sendo a escolha feita pelo Presidente, com exceção dos CME de Divinópolis e Sete Lagoas, que preveem, respectivamente, seleção e eleição. Tal regra leva a supor que os Assessores ocupam função de confiança dos presidentes e, de certa maneira, detêm competências submetidas à presidência.

Em que pese a previsão de apoio jurídico nos textos regimentais dos CME de Contagem e Divinópolis, a totalidade dos CME em análise não conta com assessoria jurídica própria, utilizando, portanto, a consultoria das Secretarias Municipais de Educação. A Ata 303, de 5 de março de 2015, do CME de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2015f) registra a fala de uma conselheira que deixa clara a necessidade do apoio jurídico próprio, quando a Resolução CME/BH n. 002/2014 (BELO HORIZONTE, 2014b) foi devolvida pela Secretaria Municipal de Educação ao CME de Belo Horizonte para reexame. A conselheira

[...] solicitou a palavra e colocou sua insatisfação quanto ao Reexame, pois é fato que houve a representatividade de todos os setores na elaboração da Resolução CME/BH nº 002/2014 e, segundo ela, se o CME/BH contasse com uma assessoria jurídica, esses pontos poderiam ter sido discutidos e o Reexame evitado. Destacou que seu questionamento não é técnico, é político, reafirmou a importância do CME/BH contar com uma assessoria jurídica independente, pois o mesmo deve ser um órgão deliberativo do Sistema e não da Rede Municipal de Ensino. Destaca-se que seu posicionamento foi ratificado por outros Conselheiros (BELO HORIZONTE, 2015f).

As principais atribuições dos Assessores Técnicos foram aglutinadas no Quadro 27 e detalhadas no Apêndice J. Os CME de Contagem, Divinópolis e Juatuba elencam as mesmas tarefas, com pequena variação em duas atribuições. Os CME de Belo

Horizonte e Santa Luzia discriminam atribuições mais técnicas e burocráticas do que os outros CME, sem definir divisão de tarefas. Observa-se que uma única atribuição é comum a todos os CME: o assessoramento ao presidente, câmaras, comissões e conselheiros. Outra atribuição, comum à maioria dos CME, diz respeito aos estudos e pesquisas, necessários ao assessoramento.

No exercício da função, é esperado que os Assessores Técnicos utilizem conhecimentos de padrões e técnicas de textos legislativos para redigir atas, relatórios, resoluções e pareceres, entre outros textos normativos, de forma a traduzir, com fidelidade, os debates, deliberações e produções dos CME. Na análise das atas, verificou-se que a maioria dos documentos foi redigida pelos Assessores Técnicos, sem formato definido. Cada redator imprime formato e estilo pessoal no registro das atas, uns descrevendo com mais detalhes o processo decisório e outros, apenas as decisões. A análise documental, especialmente no que diz respeito às atribuições do Assessor Técnico, leva a supor que a publicização ou não das atas e demais deliberações do CME não é uma decisão a ser tomada por esse ator. Entretanto, feita a opção institucional, compete ao Assessor manter, na redação dos textos, transparência e fidelidade em relação ao processo decisório.

Quadro 26 - Atribuições do Apoio Técnico dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

ATRIBUIÇÕES APOIO TÉCNICO	Continua							
	CME DE BELO HORIZONTE	CME DE CONTAGEM	CME DE DIVINÓPOLIS	CME DE JUIZ DE FORA	CME DE JUATUBA	CME DE SABARÁ	CME DE SANTA LUZIA	CME DE SETE LAGOAS
Assessorar Presidente, Câmaras, Comissões de Trabalho e Conselheiros	X	X	X	X	X	X	-	X
Atender ao público	X	-	-	-	-	-	-	-
Digitar e redigir	X	-	-	-	-	-	X	X
Organizar ordem do dia para as reuniões	X	X	X	-	-	-	-	-
Elaborar pauta das reuniões	-	-	-	-	-	-	X	-
Elaborar convites e as comunicações	X	-	-	-	-	-	X	-
Analisar processos	X	X	X	-	X	-	-	X
Promover estudos e pesquisas	X	X	X	X	X	X	-	-
Registrar cadastro das escolas do Município	X	X	X	-	X	-	-	-
Responsabilizar-se pelo acervo de legislação e informação	X	X	X	-	X	-	X	-
Prestar esclarecimentos, quando solicitado nas reuniões, sem direito a voto	-	X	X	-	X	X	-	-
Secretariar as reuniões do Conselho	X	-	-	-	-	-	X	-
Registrar resultados das votações e das proposições	X	-	-	-	-	-	X	-

ATRIBUIÇÕES APOIO TÉCNICO	Conclusão							
	CME DE BELO HORIZONTE	CME DE CONTAGEM	CME DE DIVINÓPOLIS	CME DE JUIZ DE FORA	CME DE JUATUBA	CME DE SABARÁ	CME DE SANTA LUZIA	CME DE SETE LAGOAS
Registrar a frequência dos membros	X	-	-	-	-	-	X	-
Redigir atas, proceder a leitura e organizar o expediente	X	-	-	-	-	-	X	-
Convocar e organizar a instalação e funcionamento das reuniões	X	X	X	-	-	-	-	-
Manter organização de arquivo, estatística e documentação	X	-	-	-	-	-	X	-
Controlar consumo do material necessário aos serviços do órgão	X	X	X	-	X	-	-	-
Prestar informações, fornecendo pareceres escritos, sempre que solicitado, dentro dos prazos concedidos	X	-	-	-	-	X	-	-
Redigir relatório anual das atividades da Assessoria Técnica	-	-	-	X	-	-	-	-
Desempenhar tarefas que lhes forem atribuídas pelo Presidente	X	-	-	X	-	-	-	-
Publicizar – página da internet e Informativo Plenária	X	-	-	-	-	-	-	-
Encaminhar as medidas dos atos deliberativos	-	-	-	-	-	-	-	X
Articular com órgãos técnicos e administrativos da Secretaria de Educação	-	-	-	-	-	-	-	X
Zelar pelo cumprimento do Regimento Interno	-	-	-	-	-	-	-	X
Desempenhar outras atribuições inerentes à função	X	X	X	-	-	X	-	X

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Nos CME que contam com previsão de Câmaras Técnicas e Comissões, a mediação dos debates é exercida pela Assessoria Técnica, responsável pelo acompanhamento dessas instâncias. São esses atores os responsáveis pela pesquisa e pela apresentação de alternativas, com base nas pesquisas que realizou, para que os conselheiros decidam com clareza, de forma a “incorporar as vozes dos cidadãos diretamente na determinação das agendas de políticas” (FUNG, 2004, p. 177). Para tanto, supõe-se que os assessores utilizem habilidades de comunicação para dar voz a todos os integrantes dos grupos, criando um clima de acolhimento que possibilite a expressão dos interesses dos conselheiros.

Entretanto, a influência e vocalização dos Assessores Técnicos não se restringem aos espaços das Câmaras Técnicas e Comissões. Vários registros em atas dos CME mostram que alguns têm direito de vocalização nas reuniões, esclarecendo e/ou argumentando pontos polêmicos. Em situações específicas, alguns Assessores Técnicos assumiram até mesmo a mediação da reunião, na ausência e/ou por delegação da Presidência. A vocalização dos Assessores Técnicos para esclarecimentos aos presentes nas reuniões está prevista nos Regimentos dos CME de Contagem, Divinópolis, Juatuba e Sabará, com a seguinte atribuição: “Estar presente às reuniões plenárias, prestando os

esclarecimentos solicitados”. Esclarece-se que a vocalização de todos os interessados, atores não conselheiros, prevista na totalidade dos regimentos consultados, mas sem direito a voto, inclui o direito de vocalização dos Assessores Técnicos.

No CME de Belo Horizonte, o Regimento Interno não aponta competências da Secretaria Executiva associadas à assessoria ou consultoria aos conselheiros. Nas atribuições listadas, os estudos técnicos dizem respeito à elaboração "conforme assunto solicitado, a fim de subsidiar o trabalho dos conselheiros”. Todavia, o trabalho de assessoria da Secretaria Executiva é reconhecido pelos conselheiros. Evidência disso é o Parecer CME/BH n. 057/2012 (BELO HORIZONTE, 2012b), que altera a Resolução CME/BH n. 001/2000 (BELO HORIZONTE, 2000a) e fixa normas para o funcionamento de instituições de Educação Infantil do SME, aprovado em 12 de abril de 2012, o qual destaca que “no processo de reelaboração dos textos normativos, a Câmara Técnica de Educação Infantil contou com a assessoria, o apoio e a pesquisa da Secretaria Executiva deste Conselho” (BELO HORIZONTE, 2012).

A observação *in loco* mostrou que a Secretaria Executiva do CME de Belo Horizonte promove capacitação dos conselheiros a cada início de mandato. Os próprios Secretários Executivos, com a aprovação da Presidência, organizam material e ministram a formação. Também a Assessoria Técnica do CME de Contagem fica envolvida com a organização da formação dos conselheiros. Nesses encontros, profissionais reconhecidos da área, convidados pelo CME de Contagem, ministram palestras sobre temáticas atinentes às deliberações do órgão. A promoção de formação específica para os conselheiros e a capacitação no próprio CME constituem ferramentas importantes para minimizar a assimetria de informações (PRZEWORSKI, 1996).

O registro da ata da sessão plenária do CME de Belo Horizonte, em 28 de outubro de 1999 (BELO HORIZONTE, 1999b) discorre sobre as competências da Secretaria Executiva. A Presidente, à época, explicou que

a Presidência e a Mesa Diretora, assim como os coordenadores das Câmaras, é que deliberam sobre o que é tarefa da Secretaria Executiva e eles é que encaminham à Secretaria Executiva as tarefas; a Secretaria Executiva não está a serviço individual dos conselheiros (BELO HORIZONTE, 1999a).

Ao longo da sua história, o CME de Belo Horizonte contou com número variado de membros na Secretaria Executiva. Atualmente, o órgão é formado por sete integrantes, recrutados da rede municipal de Belo Horizonte, indicados pela Presidência. Dois integrantes ocupam a função há mais de 10 anos; os demais, há menos de cinco

anos. Não há divisão de atribuições no texto regimental do CME de Belo Horizonte; cada ator acompanha uma Câmara Técnica e um dos integrantes ficou responsável também pelo acompanhamento do Conselho do FUNDEB, que funciona no mesmo local. Duas Secretárias Executivas, as mais antigas, são responsáveis por tarefas administrativas e burocráticas que envolvem arquivamento; controle da frequência dos membros de apoio; controle do quadro de férias; recebimento, cadastro e controle de fluxo no sistema; atualização das publicações do CME de Belo Horizonte na internet; entre outras. Por afinidade, um dos membros assumiu a organização da biblioteca, dedicando-se à seleção, catalogação e controle de empréstimo do material; essa Secretária é a única que conta com experiência pregressa em outro conselho gestor de políticas públicas, ainda que por pouco tempo.

Em entrevista, uma das Secretárias Executivas (Secretária Executiva 1), profissional da rede municipal do município, com trinta e três anos de experiência na área da educação e que assumiu a função há menos de um ano, afirmou tê-la assumido por desejo e interesse pessoal. Apesar de pouca experiência no CME de Belo Horizonte, a Secretária afirma não ter dificuldades no exercício da função. Não tem formação específica, mas já teve oportunidade de participar de uma capacitação de conselheiros promovida pela Gerência de Colegiados de Belo Horizonte, da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada, direcionada também para outros conselhos gestores de políticas públicas. Atualmente, acompanha a Câmara de Orçamento e Financiamento e também dá assistência aos membros que assessoram a Câmara Técnica de Educação Infantil. Para essa Secretária, a importância do assessoramento se dá em decorrência da falta de tempo dos conselheiros. Ela fez questão de destacar, em entrevista, que a maior exigência na função “é a escrita, a redação de textos” (Secretária Executiva 1, 11/03/2015).

Segundo essa entrevistada, uma das tarefas que demanda mais tempo e dedicação é a produção de um texto denominado Informação Técnica de Processos de Autorização e de Renovação de Autorização de Funcionamento das Instituições de Educação Infantil. O texto é elaborado a partir de estudo dos processos que são encaminhados ao CME de Belo Horizonte pela Gerência de Autorização do Funcionamento Escolar (GAFESC), da Secretaria Municipal de Educação, para compor a documentação a ser analisada, posteriormente, pelos conselheiros. Nesse documento, constam informações sobre as instituições de Educação Infantil que requerem a autorização/renovação e a análise das peças institucionais em relação à legislação da

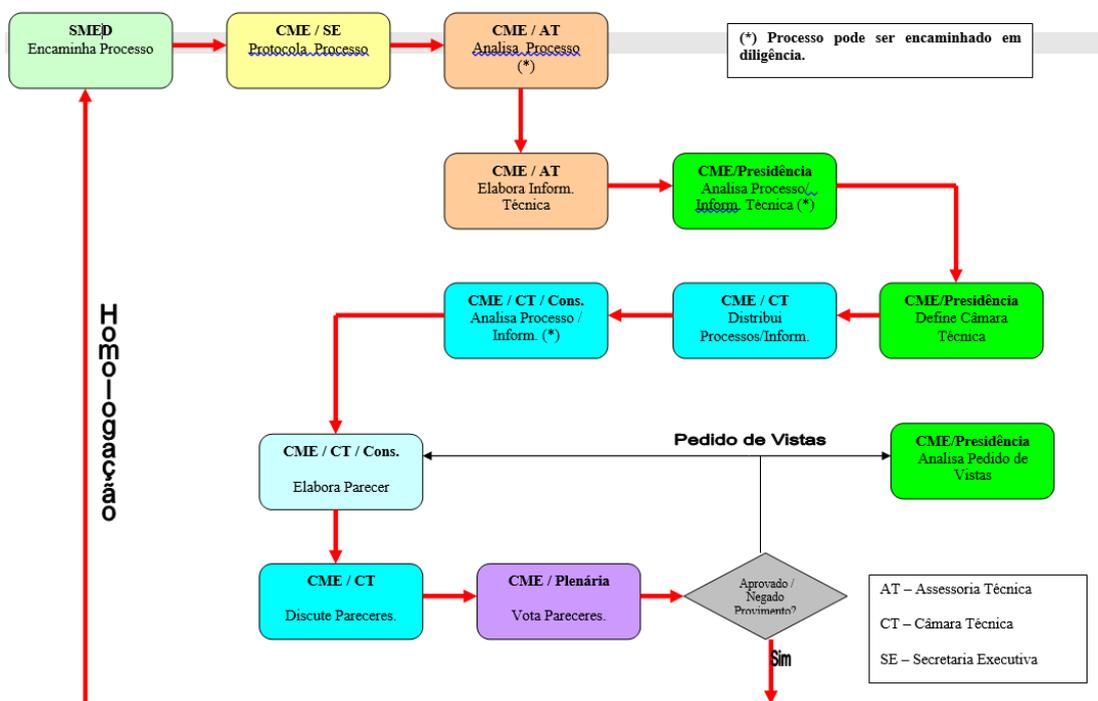
educação e às normatizações do CME de Belo Horizonte. Trata-se de uma informação técnica que resume os documentos apensados no processo e informa até o número da página na qual o conselheiro encontrará a informação.

Outra Secretária Executiva do CME de Belo Horizonte (Secretária Executiva 2), também com vasta experiência profissional na rede municipal de educação, explicou que a proposta de elaboração desse texto adveio da experiência de uma ex-Presidente do CME de Belo Horizonte no CEE/MG, com o propósito de facilitar, agilizar e otimizar o trabalho dos conselheiros e a posterior redação do parecer pela Secretaria Executiva. Há pouco tempo, a estruturação desse texto foi simplificada. Os textos eram longos, contavam com até doze páginas e demandavam muito tempo de trabalho da Secretaria Executiva.

A Figura 1, elaborada em 2008 pelo CME de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2008e), mostra o trâmite dos processos entre a Secretaria Municipal e o CME para a aprovação dos processos de autorização e de renovação de autorização de funcionamento de instituições de Educação Infantil. Observa-se o detalhamento do procedimento que culminava com a votação dos processos em Sessão Plenária. A Resolução CME/BH n. 001/2014 (BELO HORIZONTE, 2015c) delega às Câmaras Técnicas de Educação Infantil competência para aprovar, por maioria simples, parecer de autorização de funcionamento do Ensino Fundamental do SME. O parecer passou a ser remetido à Presidência do CME de Belo Horizonte para ratificação e encaminhamento para homologação da Secretaria Municipal de Educação.

Observa-se, também, na Figura 1, que havia, à época, distinção entre as atribuições da Secretaria Executiva e da Assessoria Técnica.

Figura 1 - Trâmite de processos de instituições de Educação Infantil no CME de Belo Horizonte



Fonte: Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2008).

No CME de Contagem, a observação *in loco* verificou presença de um Técnico e um Secretário, número bem menor do que o previsto no Regimento (CONTAGEM, 2009). Em entrevista, o Assessor Técnico relatou que tem presença no CME de Contagem desde a época da criação do órgão, em 1983. Foi conselheiro por muito tempo e, em 2005, aceitou convite da Presidência para integrar o CME de Contagem como funcionário. Desde então, tem se dedicado ao assessoramento de dois órgãos: CME de Contagem e UNCME. O profissional destaca que acumula a assessoria da UNCME porque

O CME de Contagem é pioneiro do Estado de Minas Gerais, em todos os aspectos, não só no aspecto de organização, mas de orientação aos outros Conselhos vizinhos e amigos que a gente tem no Estado inteiro. A gente dá assessoria de graça, vamos dizer assim, né, porque, é, são filiados à UNCME e a UNCME faz esse papel para os Conselhos de Educação do Estado inteiro (Assessor Técnico do CME de Contagem, 08/05/2015).

O CME de Contagem é respeitado, sendo referência de atuação para os outros CME do estado de Minas Gerais. Ao longo dos anos, esse Assessor Técnico adquiriu conhecimento técnico, político e da dinâmica de funcionamento de instituições participativas. Passou a atuar na consultoria e na formação de conselheiros do CME de

Contagem e de outros CME do estado de Minas Gerais. A entrevista revela a satisfação do Assessor pelo seu trabalho, fundamental para o funcionamento do CME de Contagem, especialmente porque os conselheiros não são remunerados para o exercício da função e, portanto, não podem dedicar-se integralmente ao órgão.

O entrevistado relata não ter dificuldades para exercer suas funções, contudo ressalta dificuldades no que diz respeito às restrições impostas pelas condições institucionais de trabalho. Explicou que, apesar de o CME de Contagem contar com dotação orçamentária própria, prevista em lei, o órgão ainda precisa contar com o apoio financeiro da Secretaria Municipal de Educação, o que dificulta, por exemplo, a aquisição de novos computadores, essenciais para o bom desempenho do seu trabalho (Assessor Técnico do CME de Contagem, 08/05/2015).

Em entrevista, uma ex-Assessora Técnica do CME de Contagem, atual Assessora da Presidente da UNCME, que é, também, a Presidente do CME de Contagem, relata a sua experiência pregressa. Antes de assumir a assessoria no CME de Contagem, onde trabalhou por aproximadamente dez anos, foi Presidente do Conselho do FUNDEF e conselheira de dois conselhos: Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Participou de várias formações para conselheiros, incluindo cursos presenciais. Nessa trajetória, destaca a história atípica do CME de Contagem que, antes de integrar SME, já se dedicava à função normativa, por meio de delegação de competências outorgada pelo CEE/MG.

O Assessor Técnico do CME de Divinópolis possui experiência como diretor e professor de Filosofia e História da rede municipal de educação de Divinópolis e assumiu a função por meio de seleção, após a instituição do SME, em 2012. Em entrevista, relatou interesse pelas temáticas que perpassam a atuação dos CME e dos SME, o que concorre para o bom desempenho da sua função. É responsável por pesquisas e assessoramento aos conselheiros e às Comissões. Nesse trabalho, conta com o apoio de uma Secretária, que se dedica às tarefas administrativas e burocráticas.

O Assessor Técnico do CME de Divinópolis considera-se um pesquisador e não tem dificuldades no exercício de assessoramento daquele Conselho. Todavia, aponta dois pontos que interferem no desempenho do seu trabalho. O primeiro diz respeito à falta de “maturidade” da Secretaria Municipal de Educação no relacionamento com o CME de Divinópolis. Segundo o Assessor, apesar de a maioria dos conselheiros entenderem o papel do Conselho como órgão de Estado, a Secretaria Municipal de

Educação ainda não o reconhece. Para o profissional, “as explicações insistentes do CME de Divinópolis para a Secretaria chegam à beira do constrangimento” (Assessor do CME de Divinópolis, 08/03/2016).

Outro ponto salientado pelo Assessor diz respeito ao reconhecimento da função de Assessor Técnico. Ele explica que não são oferecidos cursos específicos para a sua função e nem possibilidade de participação em processos extremamente democráticos, como a CONAE. Como professor, foi eleito delegado na CONAE 2010 e pôde aprender com o processo extremamente democrático da Conferência. Na CONAE 2014, pôde participar como membro do Fórum Municipal de Educação, mas a Assessoria Técnica não é reconhecida e não dá direito a cadeira nas conferências. Como não há formação específica para a assessoria, procura sempre participar das formações para conselheiros e, até hoje, não houve objeção para inscrever-se nos cursos (Assessor do CME de Divinópolis, 08/03/2016).

Por fim, o profissional avalia a assessoria como essencial para o funcionamento do CME, especialmente porque os conselheiros não dispõem de tempo para pesquisa e estudo e nem para interlocução com outras instâncias, como o Conselho Nacional de Educação, tarefa que requer insistência, tempo e dedicação (Assessor do CME de Divinópolis, 08/03/2016).

A ata da reunião plenária do CME de Divinópolis do dia 25 de junho de 2015 registra explicação do Assessor a uma conselheira sobre o desempenho da sua função: “[...] a assessoria não é ir assessorar as reuniões e ficar calado e, sim, alertar para os pontos que podem estar sendo colocados erroneamente”. A Presidente concorda com as colocações do Assessor e relembra “que eles não podem votar, mas a assessoria e o acompanhamento, dos trâmites dos trabalhos desenvolvidos, são fundamentais para os encaminhamentos posteriores da secretaria do Conselho” (DIVINÓPOLIS, 2015f).

O CME de Juiz de Fora conta, atualmente, com uma Assessora que atua há três anos no órgão, ocupando cargo de confiança do Presidente. É responsável pela Ouvidoria do município e pelo acompanhamento de três conselhos: CME de Juiz de Fora, Conselho do FUNDEB e Conselho de Alimentação Escolar (CAE), assessorando toda a gestão democrática do município. Nessa função, conta com o apoio de três funcionárias, incumbindo-se, também, da capacitação desses membros.

Antes de assumir o trabalho no CME de Juiz de Fora, a Assessora passou por vasta experiência conselhistas. Foi conselheira por doze anos em diversos conselhos em outros municípios do estado de Minas Gerais. Na entrevista, ficou evidente o seu

fascínio pelo trabalho e a sua confiança nas instâncias participativas. A profissional mostrou-se envolvida e comprometida com o CME de Juiz de Fora e está satisfeita com os resultados que tem apresentado. Fez questão de mencionar que gosta de estudar, lê muito sobre a área em que atua e, apesar de nunca ter participado de formação específica para o exercício da sua função, reconhece a importância da capacitação (Assessora do CME de Juiz de Fora, 24/01/2016).

A Assessora destaca a importância do órgão de apoio para o funcionamento do CME de Juiz de Fora, ressaltando que “não existe CME sem assessoria”. Os conselheiros, segundo a Assessora, chegam sem conhecimento sobre a legislação da área, o que pode comprometer a atuação do órgão. O papel do assessor é acompanhar e informar aos conselheiros sobre o arcabouço legal da área, bem como sobre o funcionamento das instituições de educação (Assessora do CME de Juiz de Fora, 24/01/2016).

Uma única Secretária Executiva acompanha três conselhos que funcionam no prédio da Secretaria Municipal de Educação do município de Juatuba: CME de Juatuba, CAE e Conselho do FUNDEB. Em entrevista, a Secretária Executiva, professora da rede municipal, afastada da regência por motivos de saúde, relata que foi convidada pelo Secretário Municipal de Educação do município para a função. Não tinha conhecimento sobre o funcionamento dos conselhos e ainda tem dificuldades no exercício da função, principalmente na redação de resoluções e pareceres (Secretária do CME de Juatuba, 14/05/2015).

A profissional fez questão de mencionar que sugeriu ao Assessor Técnico do CME de Contagem que fosse organizada uma capacitação específica para a Secretaria Executiva. Já participou de formação para conselheiros e, nesse curso, verificou que grande parte dos conselheiros não sabe o poder que tem a sua participação. Segundo a Secretária, muitos conselheiros não leem atentamente as leis e os relatórios, os quais demandam análise e estudos. Ressalta que o papel do assessoramento técnico no CME de Juatuba é importante para a organização do órgão (Secretária do CME de Juatuba, 14/05/2015).

Uma inspetora da Secretaria Municipal de Educação, conselheira e atual Vice-Presidente do CME de Sabará, representante da Secretaria Municipal de Educação, é a responsável pelo assessoramento do órgão, quando necessário. Outra funcionária da Secretaria Municipal de Educação também pode, eventualmente, na ausência da inspetora, dar apoio técnico ao CME de Sabará. Em entrevista, a Vice-Presidente

destacou que, mesmo com excesso de trabalho da inspetoria da Secretaria Municipal de Educação, acredita que a sua atuação é essencial para o funcionamento do CME de Sabará. A Vice-Presidente relata que o CME de Sabará não tem se reunido mensalmente, conforme dispõe o texto regimental (Conselheira 1 do CME de Sabará, 21/07/2015).

Em entrevista, a Assessora Técnica do CME de Sete Lagoas relata que, antes de aceitar o convite para a função, há cinco anos, contava com experiência como conselheira em outros conselhos gestores de políticas. Foi membro do CME de Sete Lagoas e de outros conselhos, cujas temáticas são relacionadas à educação. Trabalhou também em uma organização não governamental (ONG) e, atualmente, está lotada na Secretaria Municipal de Educação de Sete Lagoas. Ela explica que a sua experiência conselheira não possibilitou conhecimento sobre o trâmite de documentação no qual o CME de Sete Lagoas está envolvido e que, ao aceitar o convite, assumiu, também, um grande desafio (Assessora 1 do CME de Sete Lagoas, 17/03/2016).

Para a Assessora, as maiores dificuldades que enfrenta no exercício da sua função dizem respeito a: i) ausência de consultoria jurídica; ii) falta de formação específica para a assessoria e falta de recursos; iii) ambiente de conflito polarizado; iv) dificuldades de ações dialógicas da Secretaria Municipal de Educação com o CME de Sete Lagoas; v) transição de mandatos de conselheiros, quando a Assessora tem que assumir o CME de Sete Lagoas sozinha. Sobre esse ponto, explica que o processo de eleição da Presidência do órgão é complexo (Assessora 1 do CME de Sete Lagoas, 17/03/2016).

Importante salientar que, de acordo com o artigo 34 do documento regimental do CME de Sete Lagoas, “a composição das Câmaras Técnicas será organizada pela Secretaria Executiva e referendada pelo Conselho Pleno, de acordo com o perfil do conselheiro, seu interesse e segmento que representa no CME de Sete Lagoas” (SETE LAGOAS, 2012b).

A Assessora avalia a infraestrutura do CME de Sete Lagoas favorável e a própria função de assessoria fundamental para o funcionamento do órgão. Segundo a profissional, os conselheiros não têm tempo e não permanecem no CME. É a assessoria que, de certa forma, assume toda a organização do CME de Sete Lagoas: lanche, material, atas, documentação, estudos, entre outros. A partir da instituição do SME é que o CME de Sete Lagoas se tornou mais institucionalizado e desenvolve trabalho

importante na organização dos arquivos de documentação e do órgão, de maneira geral (Assessora 1 do CME de Sete Lagoas, 17/03/2016).

A Secretária atual do CME de Santa Luzia aceitou o convite para assessorar o órgão há aproximadamente um ano. A sua experiência como inspetora na Secretaria Municipal de Educação, por cinco anos, foi determinante para que aceitasse o desafio. Considera que, no exercício da inspetoria, adquiriu disciplina e conhecimento da legislação educacional, competências que considera essenciais para as tarefas que desempenha no CME de Santa Luzia. Gosta muito de trabalhar com leis e não tem dificuldades no exercício da sua função, apesar de não ter participado de formação específica. Para a Secretária, a existência do apoio no CME de Santa Luzia é fundamental para o funcionamento do órgão; é a Secretária, segundo a profissional, que dá todo o subsídio para a pauta e o direcionamento do CME de Santa Luzia. Isso significa que é a Secretaria que traz os problemas e ações a serem desenvolvidas pelo órgão. Sobre esse ponto aludido pela Secretária, é importante salientar que uma das atribuições elencadas para a função, de acordo com o artigo 17, inciso I, do Regimento Interno do CME de Santa Luzia, é “preparar a pauta da reunião” (Secretária do CME de Santa Luzia, 03/04/2015).

A observação *in loco* confirmou os relatos das entrevistas sobre a importância da Assessoria Técnica, essencial ao funcionamento dos órgãos. Todos os conselheiros entrevistados ressaltaram a importância do trabalho da assessoria para CME, reafirmando que a necessidade do apoio é ainda maior porque os órgãos assumiram funções normativas. Apesar de não haver oferta de cursos de formação específica para os Assessores Técnicos, grande parte desses atores concluiu capacitação direcionada aos conselheiros, tendo participado de vários encontros, até mesmo representando os CME.

A Presidente do CME de Belo Horizonte fez questão de destacar a importância da Secretaria Executiva, dando sua opinião acerca dessa função em um CME:

A Secretaria é fundamental para dar fluxo, para organizar, para dar resposta ao trabalho do Conselho. Penso que a Secretaria pode ir além, no sentido além sim, ela já executa, mas ela pode ampliar o sentido de ser também uma assessoria, é, uma assessoria mais permanente aos Conselheiros, não só um suporte, mas uma assessoria. Então, questões de base legal, é, uma, um membro da Secretaria Executiva, ela pode se especializar nisso, isso é uma opinião muito, é, pessoal, mas ela pode se especializar nisso, ser, se representar, representar o Conselho, em alguns locais, se especializando nisso pra trazer essa contribuição para o conjunto dos Conselheiros e aí você pode, é, ter um trabalho que nem sempre você precise de uma consultoria específica se você tiver uma Secretaria Executiva que também consiga desempenhar essas funções. Então é esse um papel que a Secretaria neste mandato executou, neste momento mas não como uma, uma constância e isso eu acho que vale a pena porque ou o Conselheiro ele é Conselheiro com

algum tempo ou ele vai precisar de um, de uma assessoria e um suporte, as duas funções que eu vejo (Presidente do CME de Belo Horizonte, 30/06/2015).

A experiência pregressa da maioria dos Assessores entrevistados foi adquirida por meio de formação acadêmica e experiência profissional, participativa ou associativista. Todavia, o que se observou é que tem sido a própria experiência de trabalho no CME que capacita e contribui para que esses atores adquiram *expertise* para o desempenho da função. Munidos de informações e conhecimentos específicos sobre a instância participativa, esses assessores organizam os trabalhos dos CME de forma bem diversa e institucionalmente empoderados sobre o funcionamento do órgão; participam da elaboração das regras, dos regimentos, das pautas das reuniões e atuam como guardiões da burocracia¹¹⁴ da instituição. Os Assessores Técnicos conhecem as regras institucionais com maior profundidade do que qualquer conselheiro e, no limite, até mais do que o próprio Presidente do CME.

Isso ficou evidente por ocasião de observação de uma reunião do CME de Santa Luzia, no qual foi pautada a reelaboração do Regimento Interno do órgão. Após a abertura da sessão pela Presidente, a reunião foi conduzida e mediada pela Secretária, detentora de informações privilegiadas do texto regimental em análise e do funcionamento do CME de Santa Luzia.

É pertinente destacar aqui os estudos de Coelho (2004) sobre Conselhos Municipais de Saúde, que trazem o debate sobre a condução e a organização dos trabalhos dos órgãos pelos profissionais de apoio. Segundo a pesquisadora, nem sempre os procedimentos adotados pelos assessores “são os mais adequados para fomentar a deliberação” (p. 261). Ademais, cumpre reconhecer a burocracia como “um instrumento de poder de primeira ordem – para quem controla o aparato burocrático” (WEBER, 1982, p. 264). Nesse sentido,

[...] toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seu conhecimento e intenções. A administração tende sempre a ser uma administração de "sessões secretas": na medida em que pode, oculta seu conhecimento e ação crítica (p. 269)

A burocracia confere poder ao Assessor Técnico, empoderados também pelo privilégio adquirido em função da permanência nos CME (SANTOS; MOURÃO;

¹¹⁴ Em se tratando da burocracia, que, nesse caso, remete à hierarquia, merece atenção, também, a noção de rotinização da burocracia apontada por alguns autores, como Lüchmann (2009) e Tatagiba e Teixeira (2007).

RIBEIRO, 2007, p. 134), órgãos também permanentes, mas com todos os outros membros transitórios. No exercício permanente da função (SANTOS; MOURÃO; RIBEIRO, 2007, p. 134), os Assessores criam, também, regras informais, as quais acabam por definir o funcionamento do órgão e o comportamento dos conselheiros e até mesmo do próprio Presidente.

O poder adquirido pelos assessores por meio da criação e preservação do aparato burocrático dos CME associa-se à confiança dos conselheiros e da presidência, que delega-lhes grande parte das atividades que lhes competem. Os CME incorporam, na sua composição, por um tempo determinado (o do mandato), representantes de diversas categorias, com condições assimétricas de participação. Essas condições dizem respeito a recursos que incluem disponibilidade de tempo, conhecimento e informação para a sua atuação. Os Presidentes, eleitos ou indicados, também não dispõem de dedicação integral de tempo e nem de conhecimento da dinâmica de funcionamento do órgão.

O Assessor Técnico detém informação privilegiada, especialmente os que acumulam cargo em Secretaria Municipal de Educação com a assessoria no CME. A atuação em outras arenas possibilita o trânsito de informações e coloca o Assessor em posição de vantagem em relação aos outros atores, numa relação de assimetria informacional (PRZEWORSKI, 1996). Para Santos, Mourão e Ribeiro (2007),

[...] o relacionamento da consultoria legislativa com o parlamentar reproduz os mecanismos descritos pela teoria do agente e do principal, segundo a qual o povo é o principal e os políticos seus agentes, mas os políticos são os principais em relação à burocracia, que seria seu agente (KIEWIET; McCUBBINS, 1991). Nessa teoria, o principal compartilha o seu poder com o agente na expectativa de que esse compartilhamento potencialize o seu poder. Assim, os políticos compartilham seu poder com o técnico na expectativa de que este, com o saber especializado de que dispõe, amplie-lhe o poder, implementando suas decisões. Sob esse prisma, deve-se reconhecer que uma orientação técnica bem fundamentada pode alterar a qualidade do jogo político e, na maioria das vezes, fazer a mediação do debate, propiciando a convergência de posicionamentos para uma tomada de decisão mais equilibrada (p. 139).

Em consonância com o apresentado, supõe-se que, nos CME, a relação entre Assessores e conselheiros reproduz a teoria do agente e do principal¹¹⁵. O conselheiro é o principal e o assessor, o agente que, por sua vez, é o principal em relação à burocracia.

¹¹⁵ De acordo com Adam Przeworski (1996), a democracia é uma rede intrincada de relações do tipo agente/mandante e não agente/principal, como trazem algumas traduções mais literais. De forma resumida, a teoria da agência explica que o cidadão (mandante) explicita suas preferências por meio de mecanismos institucionais e espera que o governo (agente) traduza os interesses em políticas públicas e a burocracia pública vai implementar as decisões e apresentar resultados. Para que isso aconteça, os representantes do governo têm que ser informados das preferências dos cidadãos para que a burocracia não se autonomize. Segundo Przeworski (1996, p. 26), “várias forças políticas competem entre si dentro

A linguagem especializada dos textos normativos, de domínio dos Assessores Técnicos e de poucos conselheiros, explica a assimetria de condições de atuação dos atores em relação aos demais representantes, como também confere legitimidade e confiança do CME ao exercício das assessorias. Os Assessores repassam aos membros do CME, Câmaras Técnicas e Comissões informações e análises necessárias para fundamentar o debate e potencializar a atuação normativa do órgão. Entretanto, numa condição de assimetria informacional, os Assessores Técnicos podem se beneficiar dessa condição e conduzir o debate e as decisões em conformidade com o seu posicionamento pessoal, legislando sem que tenham legitimidade para isso.

O comportamento imparcial,¹¹⁶ esperado dos Assessores Técnicos, nem sempre é encontrado nessas arenas extraparlamentares; muitos atuam até mesmo como líderes de coalizões,¹¹⁷ nos termos de Arnold (1990), traduzindo preferências em forma de assessoria:

É nesse mesmo contexto, porém que se pode verificar o fenômeno da tecnocracia, quando os técnicos utilizam de seus conhecimentos não para ampliar o poder dos políticos, mas para usurpá-lo, passando a tomar decisões políticas sob o argumento de se tratar de questões técnicas, sem que tenham legitimidade para isso (SANTOS; MOURÃO; RIBEIRO, 2007, p. 139).

Evidência disso é revelada em entrevista pela Conselheira 1 do CME de Belo Horizonte, que reconhece a importância da Secretaria Executiva para o órgão, mas é contrária à participação desse ator como conselheiro:

Então acaba que o funcionamento do Conselho, ele passa, ele funciona por meio da Secretaria Executiva. É ela que põe o Conselho funcionando, certo. Só que eu acho que existe um perigo nisso, de muitas vezes a Secretaria Executiva querer exercer a função de Conselheiro. Isso é muito sério! Porque não é só sério não. Isso para mim é até antiético, sabe. Porque é muito fácil eu querer exercer a função do Conselheiro sem ter a responsabilidade de ser um Conselheiro. Porque aí é como se eu estivesse, é, é, pedindo para o outro assinar um termo que eu fiz. Então isso para mim é de uma seriedade muito grande sabe. E eu acho que é esse cuidado que se tem que ter. Eu acho fundamental ter uma Secretaria Executiva para o funcionamento do Conselho, acho que ela é essencial, principalmente Conselhos, né, os Conselhos que têm seus, os Conselheiros são voluntários, mas eu acho que tem que ter essa questão. Uma outra questão que eu acho fundamental é que

das estruturas institucionais”. Ainda para esse autor, “os agentes dispõem de informações que os titulares não observam diretamente: conhecem suas próprias preferências, dispõem de uma informação privilegiada sobre suas capacidades e têm a chance de perceber alguns estados possíveis do mundo que os titulares não podem perceber. Estes, por sua vez, podem ser capazes de observar, sem, sem muito esforço, certos comportamentos do agente ou inferir suas ações a partir do resultado ou ainda podem decidir arcar com os custos de monitorar tais atos” (PRZEWORSKI, 1996, p. 22).

¹¹⁶ Considera-se comportamento imparcial o princípio da impessoalidade, disposto na CF de 1988, no capítulo dedicado à administração pública, e que, no seu artigo 37, inclui outros princípios, como já apontados no capítulo 2 deste estudo: legalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

¹¹⁷ Nos termos de Arnold (1990), líderes de coalizões são os atores que selecionam problemas, desenham políticas e estratégias, elaborando agendas e formulando políticas.

eu não vou deixar o outro exercer a função que eu sei que fui eleita para isso. Agora, se eu estou ali sem saber direito o que eu faço, sem ter conhecimento da pauta, entendeu, o outro vai chegar, vai falar A e Z e eu vou aceitar porque eu não sei o que... eu não consigo nem entender o quê que eles estão falando (Conselheira 1 do CME de Belo Horizonte, 27/08/2015).

Diante da explanação da conselheira, supõe-se que o perigo dessa atuação ilegítima pode ser evitado se o CME delimitar bem as competências da Assessoria, impedindo que esse ator, sob quaisquer circunstâncias, ultrapasse o âmbito das suas atribuições e conduza o processo decisório em consonância com seus interesses (SANTOS; MOURÃO; RIBEIRO, 2007, p. 139).

Por outro lado, observa-se que a Assessoria Técnica exerce importante papel na redução da assimetria informacional (SANTOS; MOURÃO; RIBEIRO, 2007, p. 140), tanto dentro do CME como na interlocução com outras arenas decisórias afetas ao CME, na medida em que viabiliza: i) redação e publicização das deliberações do CME; ii) formação de conselheiros; iii) mediação do debate, contribuindo para esclarecer dúvidas e apresentar todas as alternativas resultantes das pesquisas que realiza.

Por fim, cabe mencionar alguns princípios, destacados por Santos, Mourão e Ribeiro (2007, p. 141), que devem nortear o trabalho da assessoria: i) “sigilo e descrição no atendimento aos parlamentares, para que haja confiança nos trabalhos desse órgão técnico” (p. 141); ii) imparcialidade, de forma a permitir que “o parlamentar adote, com segurança, a opção que lhe pareça mais adequada” (p. 142); iii) “capacidade de comunicação” (p. 142); iv) “compreensão do panorama político do Parlamento e da composição das forças atuantes em determinada conjuntura” (p. 142); v) “conhecimento da técnica legislativa, que compreende o domínio das regras do processo legislativo e dos padrões linguísticos próprios dos textos normativos e parlamentares” (p. 143); vi) “atento e receptivo a mudanças paradigmáticas que impliquem a adoção de novas condutas e metodologias, abandonando, quando necessário, práticas e exegeses acolhidas no passado” (p. 143).

5.4 Quem são e como atuam os outros atores visíveis e invisíveis?

A mídia seria, de acordo com Kingdon (2006), outro ator visível, por afetar diretamente ou indiretamente a *agenda-setting*¹¹⁸ dos CME, influenciando a opinião pública e exercendo ação sobre os participantes, criando e destacando questões da agenda (CAPELLA, 2006, p. 37). Em se tratando da área da educação, supõe-se que as temáticas da área afetam a maioria da população brasileira, influenciando, de certa maneira, a população em geral e as agendas dos CME.

A observação *in loco*, especialmente nas reuniões mensais dos CME, mostrou preocupação dos órgãos com a publicização e transparência das suas ações. Numa plenária do CME de Ribeirão das Neves, por exemplo, a temática foi levantada e apoiada pelos conselheiros. Pouco tempo depois, foi criada a página do CME de Ribeirão das Neves no portal da Prefeitura. Posteriormente, a reunião de 24 de novembro de 2015 (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2015d) registra que a temática foi novamente pautada:

[...] falta algumas informações sobre leis e demais informações do Conselho Municipal de educação. O *site*, segundo a criadora [...] precisa ser atualizado, as informações devem estar inseridas para que todos possam acessar e obter em tempo real as notícias e todos precisam, bem como ficar sabendo dos eventos, notícias, reuniões e foi sugerido [...] um link da união dos conselhos, porque [...] link citado as informações circulam com mais facilidade.

Além dos atores visíveis, cumpre atentar também para os atores denominados invisíveis, nos termos de Kingdon (2006), “comunidades de especialistas que agem de forma mais ou menos coordenada” (p. 231), com mais capacidade de propor alternativas, propostas e soluções aos problemas. Nos CME, o grupo de atores invisíveis são os acadêmicos, consultores e assessores, pesquisadores que, apesar das suas diferenças, congregam a especialidade em determinada área e são incluídos como recurso para conferir legitimidade, sobretudo às propostas governamentais. Kingdon (2006) explica o processo de atuação desses atores:

Muitas ideias são geradas nessas comunidades. Propostas são sugeridas por vários meios: discursos, projetos de lei, audiências no Congresso, informações vazadas para a imprensa, circulação de *paper* e conversas particulares. Os atores divulgam suas ideias, criticam o trabalho dos colegas, aprimoram e revisam essas ideias e discutem novas versões. Algumas dessas ideias são acatadas, enquanto outras são descartadas. Contudo, muitas ideias

¹¹⁸ Para Kingdon (2006), o estabelecimento da agenda (*agenda-setting*) e a especificação de alternativas constituem etapas pré-decisórias do processo de formulação de política. O próximo capítulo retoma a análise da formação da agenda, considerando a dinâmica deliberativa dos CME.

são possíveis e são, de alguma forma, consideradas durante o processo (p. 231).

Para visualizar a atuação prevista de alguns desses atores, o Quadro 28 sintetiza regras regimentais dos CME que permitem a contratação de consultores, especialistas, técnicos para colaborarem com os estudos sobre as temáticas pelas quais deliberam, bem como dispõem de regras que dão voz, sem direito a voto, à população em geral. Observa-se, por exemplo, o artigo 39 da regra regimental do CME de Belo Horizonte, que relata: “o CME convocará, sempre que necessário, representantes dos diversos setores do SME para esclarecimentos sobre propostas e ações desenvolvidas”, o que leva a supor inserção da Secretaria Municipal de Educação, um dos órgãos do SME, nas deliberações do CME de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 1999a).

O Quadro 28 nos mostra regras que permitem a participação de outros atores como *policy entrepreneurs*, ou seja, “pessoas dispostas a investir recursos para promover políticas que possam lhes favorecer” (KINGDON, 2006, p. 238).

Para Kingdon (2006, p. 238), esses atores podem ser

[...] políticos eleitos, funcionários públicos de carreira, lobistas,¹¹⁹ acadêmicos ou jornalistas e [...] são motivados por combinações de diversos elementos: preocupação direta com certos problemas, busca de benefícios próprios, tais como proteger ou aumentar seu orçamento burocrático, reconhecimento pelas suas realizações, promoção de seus valores e o mero prazer de participar.

Quadro 27 - Regras de participação de outros atores nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

Continua

CME	REGRAS DE PARTICIPAÇÃO DE OUTROS ATORES
BELO HORIZONTE	<p>Art. 38 - As reuniões do Plenário são públicas.</p> <p>Parágrafo único - O público terá direito à voz, sendo regulamentado o número de intervenções, assim como o tempo destinado a cada uma delas, pelo Plenário do CME.</p> <p>Art. 39 - O CME convocará, sempre que necessário, representantes dos diversos setores do SME para esclarecimentos sobre propostas e ações desenvolvidas.</p> <p>Art. 40 - O CME poderá convidar entidades, cientistas e técnicos nacionais ou estrangeiros para colaborarem em estudos ou participarem de comissões instituídas no âmbito do CME, sob a coordenação de um de seus membros.</p>

¹¹⁹ Mancuso (2004) discorre sobre a relação entre partidos políticos e grupos de interesses. Para o autor, a relação é assunto pouco estudado (p. 403). Ele considera que “partidos políticos e grupos de interesse são instrumentos de mediação entre a sociedade e o Estado que estão presentes em todas as democracias contemporâneas”. Com referência em Almond (1957, p. 277) e Dobrowolski (1985, p. 244), o autor destaca: “o vínculo entre partidos políticos e grupos de interesse – caso exista – pode assumir formas diversas, tais como: i) filiação simultânea (que ocorre quando um mesmo indivíduo faz parte, ao mesmo tempo, do conjunto de membros das duas organizações); ii) intercâmbio de informações (por exemplo: um grupo de interesse pode apresentar propostas e estudos a um partido político e receber notícias sobre a tramitação de projetos de lei de seu interesse); iii) partilha de posições ideológicas comuns e iv) fluxo de recursos materiais (do grupo de interesse para o partido político e/ou do partido para o grupo)” (p. 402).

Conclusão

CME	REGRAS DE PARTICIPAÇÃO DE OUTROS ATORES
CONTAGEM	Art. 16 - A critério do Plenário, poderão ser ouvidos por força de interesse público, para subsidiar as decisões do Conselho, mas sem direito a voto: a) a Assessoria Técnica do CME de Divinópolis; b) membros dos diversos segmentos da sociedade.
DIVINÓPOLIS	Art. 16 - A critério do Plenário, poderão ser ouvidos por força de interesse público, para subsidiar as decisões do Conselho, mas sem direito a voto: a) a Assessoria Técnica do CME de Divinópolis; b) membros dos diversos segmentos da sociedade.
JUATUBA	Art. 28 - A critério da Plenária poderão ser ouvidos por força de interesse público, membros dos diversos segmentos da sociedade, quando convocados para este fim, para subsidiar as decisões do Conselho, mas sem direito a voto.
JUIZ DE FORA	Art. 8º § 3º - Qualquer pessoa pode ser convidada por um dos membros a comparecer as reuniões do Conselho Municipal de Educação, a fim de prestar esclarecimentos sobre matéria em discussão e participar dos debates sem direito a voto.
RIBEIRÃO DAS NEVES	Art. 11 - A critério do Plenário poderão ser ouvidos por força de interesse público, para subsidiar as decisões do Conselho, mas sem direito a voto: Os Conselheiros suplentes, quando presentes os titulares; Membros dos diversos segmentos da sociedade.
SABARÁ	Art. 21 - Os representantes da Comunidade, o pessoal técnico, docente e discente das Escolas, os servidores administrativos, os representantes de classe e demais órgãos legalmente constituídos, dentro da comunidade local, poderão ser ouvidos, por força de interesse e a critério da maioria simples dos membros do Conselho Municipal de Educação, para subsidiar suas decisões.
SANTA LUZIA	---
SETE LAGOAS	Art. 55 - Durante as discussões, qualquer membro do CME de Sete Lagoas pode levantar questões de ordem, que são resolvidas conforme dispõe este documento, e/ou as normas expedidas pelo Presidente do Conselho. Art. 68 - Faculta-se ao Presidente do CME de Sete Lagoas, com referendo do Plenário, solicitar a colaboração de qualquer autoridade ou pessoa de notório saber para emitir pronunciamento sobre determinada matéria e participar, sem direito a voto, das discussões das Câmaras Técnicas, Comissões ou do Plenário.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O autor explica que os *entrepreneurs* atuam: i) na definição dos problemas, enfatiza os “indicadores que revelam seus problemas e exercem pressão por um tipo de definição de problema” (KINGDON, 2006, p. 238); ii) nas propostas, no amaciamento da dinâmica de tomada de decisão; iii) nas conexões (estão sempre presentes no momento propício)¹²⁰ (KINGDON, 2006, p. 239). Kingdon (2006) explica a forma de participação e de pressão dos *entrepreneurs*:

[...] escrevem documentos, fazem pronunciamentos, promovem audiências, tentam obter cobertura da imprensa e realizam inúmeras reuniões com pessoas importantes. Eles circulam suas ideias como experimentos, exploram as reações, revisam suas propostas à luz dessas reações e circulam as ideias

¹²⁰ Para Kingdon (2006, p. 236), “uma janela aberta para políticas públicas constitui uma oportunidade para que os defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções, ou para chamar atenção para problemas que considerem especiais”.

novamente. Eles visam convencer o público em geral, os públicos especializados e a própria comunidade de formuladores de políticas. O processo envolve muito esforço (p. 239).

Por fim, considera-se um ator invisível a Gerência de Colegiados, da Secretaria Municipal Adjunta de Gestão Compartilhada de Belo Horizonte, responsável pelo acompanhamento de 24 conselhos gestores de políticas públicas do município. A entrevista com a Gerente revelou o assessoramento aos CME e às Assessorias Técnicas dos órgãos, bem como o registro e a publicidade das atividades desenvolvidas.

5.5 Conclusões preliminares

Este capítulo trouxe à tela os atores visíveis e invisíveis da deliberação, na acepção de Kingdon (2006). A partir dos regimentos dos CME, analisaram-se, comparativamente, a composição e a representatividade, o tempo de mandato e a escolha da presidência, em paralelo ao perfil dos conselheiros, demonstrado nos questionários e entrevistas.

Em que pese o caráter híbrido da composição da maioria dos CME, constatou-se forte presença do Poder Executivo municipal e perfil de conselheiro com nível socioeconômico e de formação superior à média da população brasileira. Observou-se maior influência do segmento gestor nos CME de Belo Horizonte, Juatuba, Sabará e Santa Luzia. A composição do CME de Santa Luzia destaca-se pela ausência de representação de segmentos da sociedade civil. Dos nove conselheiros, o CME conta com apenas um representante de pais e os demais membros são gestores da educação municipal, estadual e da rede privada.

Por meio das entrevistas, confirmou-se experiência conselheira prévia e participação concomitante dos atores em outros conselhos gestores de políticas públicas, bem como em outras arenas de deliberação (partidos políticos, sindicatos, movimentos estudantis, entre outros), indicando a reprodução de um elitismo associativista (LÜCHMANN, 2009, s/p), responsável por conferir aos conselheiros um perfil profissional, técnico e capacitado. Por meio da coafiliação dos conselheiros em mais de um conselho, verificou-se o potencial desses atores, especialmente dos segmentos sociedade civil e poder público, para jogar em diferentes arenas políticas. Importante destacar que apenas o CME de Santa Luzia não conta com representantes de outros conselhos gestores de políticas públicas e cinco CME integram um representante do

Legislativo no seu quadro: CME de Belo Horizonte, Divinópolis, Juiz de Fora, Juatuba e Sabará, mantendo a inconstitucionalidade na composição.

As condições diferenciadas de recursos, de ordem individual e coletiva, apresentadas pelos atores nas entrevistas e nos questionários, confirmaram as acepções de Fuks e Perissinotto (2006), para os quais essas condições indicam maior ou menor influência na definição de problemas, questões e temas, ou seja, na formação da agenda dos conselhos.

Considera-se que os conselheiros podem lançar mão de recursos de ordem coletiva para compensar fragilidades em relação a outros recursos, como os relacionados à escolaridade e à assimetria de informação. Em que pese as expectativas dos conselheiros em relação à sua participação e à incidência do CME na política educacional do município, verificou-se que nem sempre as regras de participação (formais e informais) contribuem para que as vozes dos excluídos sociais e políticos sejam ouvidas nos CME. Uma evidência disso é o horário definido, informalmente, para as reuniões ordinárias, na maioria dos CME - manhã e tarde -, conforme apresentado no capítulo 4.

Este capítulo verificou, ainda, evidências de atuação de outros atores, não conselheiros. Observou-se um quadro de assessoria com diferentes arranjos e capacidades de atuação, indicando empoderamento desses atores em meio às fragilidades institucionais e com possibilidades de atuação ilegítima. As regras de participação de outros atores dos CME de Belo Horizonte, Sabará e Sete Lagoas privilegiam a influência de cientistas, técnicos, autoridades ou pessoas de notório saber nas decisões dos CME.

CAPÍTULO 6: Como se delibera? Agenda, matéria e dinâmica deliberativa

6.1 Apresentação

Este capítulo analisa comparativamente o papel dos CME no complexo processo de formulação de política de educação local. Para tanto, considera os aspectos endógenos e exógenos, referentes às variáveis do desenho institucional e as relativas às unidades subnacionais pesquisadas, em interlocução com a dinâmica da política educacional dos municípios. Investigam-se ainda duas instâncias decisórias: uma interna aos CME, geralmente deflagrada em plenário, e outra externa, na qual os órgãos disputam e interagem com outras instituições, em especial com as Secretarias Municipais de Educação (MOREIRA; ESCOREL, 2009, p. 798).

Nos termos de Kingdon (2006), o resultado das políticas produzidas em cada área decorre das interações que se estabelecem. Coadunando-se com o autor, este capítulo parte do pressuposto de que a autonomia esperada dos CME, no exercício do seu papel legislador, depende do reconhecimento e da legitimação, seja pelos atores políticos que têm assento nos órgãos, seja pelas instituições políticas que participam do processo decisório (MOREIRA; ESCOREL, 2009, p. 799).

Posto isso, o texto está dividido em quatro seções. A primeira destaca e problematiza a *agenda-setting*, uma das etapas pré-decisórias da formulação de política, em conformidade com os estudos de Kingdon (2006). Procede-se à análise comparativa das regras regimentais dos CME, em paralelo aos dados dos questionários e entrevistas, examinando quem define a pauta e em que circunstâncias podem haver alteração e inclusão de outros pontos de pauta nas reuniões dos CME.

A segunda seção parte do entendimento de que “o debate em fóruns públicos ajuda na formação e mudança de preferências das pessoas, restringendo o indivíduo a agir de forma mais cooperativa e reflexiva” (AVRITZER; ALMEIDA, 2009, p. 55). Esta seção traz à tela a dinâmica deliberativa interna dos CME, por meio da análise comparativa das regras formais, dispostas nos regimentos internos, em interlocução com regras informais observadas nos dados coletados em atas, documentos, questionários, entrevistas e observações *in loco*. Examina-se ainda o processo deliberativo dos CME, atentando-se, especialmente, para a previsão de espaços para “debates face a face” (CUNHA *et al.*, 2011, p. 304), “votação (quem tem direito a voz e a voto)” (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 128), “existência de mediadores no processo” (FARIA; RIBEIRO,

2011, p. 206), “o grau de publicidade da deliberação” (CUNHA, 2009, p. 119), entre outros.

A terceira seção versa sobre o trâmite legislativo da educação municipal e a relação dos CME com as respectivas Secretarias Municipais de Educação. Embora a competência normativa seja legalmente delegada aos CME, a análise mostra evidências de diferentes arranjos e estratégias, construídos informalmente entre os CME e as Secretarias Municipais de Educação que, de certa forma, expropriam os CME do seu papel legislador ou delegam a eles uma competência normativa tutelada (CALDERÓN, 2008, p. 186).

Na sequência, a quarta e última seção discute a matéria da deliberação, a partir da análise do arcabouço normativo de autoria dos CME no âmbito de cada SME. É essa seção que trata de uma das matérias recorrentemente pautada e deliberada nos CME: o próprio texto regimental. Para tanto, são apresentadas e analisadas as regras pelas quais são definidas outras regras.

6.2 Como são formadas as agendas dos CME?

Kingdon (2006) chama a atenção para um “território pouco explorado” (p. 219): os processos pré-decisórios da formulação de políticas públicas. O autor parte do argumento de que as políticas públicas “são determinadas não apenas por decisões finais como os votos no Legislativo, ou iniciativas e vetos dos presidentes, mas também pelo fato de algumas questões e propostas são lançadas enquanto outras nunca são levadas a sério” (p. 221).

As etapas pré-decisórias definidas pelo autor são: i) o estabelecimento da agenda (*agenda-setting*) e ii) a especificação de alternativas. Na acepção de Kingdon (2006), não há linearidade, uma ordem, na qual primeiro são estabelecidas as agendas para, depois, as alternativas. Contrariamente ao que se imagina, “as alternativas devem ser defendidas por um longo tempo antes que uma oportunidade de curto prazo se apresente na agenda” (p. 240).

Como Kingdon (2006), compreende-se a *agenda-setting* como uma etapa pré-decisória importante, por definir questões sobre as quais os CME podem decidir e que incidem na formulação de políticas públicas de educação. Neste estudo, toma-se o conceito de agenda adotado pelo autor: uma “lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais

como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades” (p. 222).

Para Kingdon (2006), a “probabilidade que um item torna-se prioritário numa agenda de decisões aumenta significativamente se todos os três elementos – *problema, proposta de políticas públicas e receptividade na esfera política* estiverem ligados” (p. 234, grifo nosso). O autor explica que “as chances de uma dada proposta ou de certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante” (p. 228). Em relação à proposta de política pública, ele enfatiza que

na dinâmica política, os participantes constroem consenso por meio de negociação, criando emendas em troca de apoio, atraindo políticos para alianças através da satisfação de suas reivindicações, ou então fazendo concessões em prol de soluções de maior atenção (p. 229).

Por fim, a receptividade na esfera política envolve, para o autor, a distinção entre atores visíveis e invisíveis, conforme abordado no capítulo anterior. Os atores visíveis (presidentes, assessores e mídia) definem a agenda e os atores invisíveis (acadêmicos, burocratas e funcionários) possuem mais influência na definição das alternativas:

As chances de determinado tema ganhar visibilidade na agenda governamental aumentam se este for levantado por participantes do grupo visível e, conseqüentemente, diminuídas se for menosprezado por tais participantes. A administração – o presidente e seus subordinados – constitui um poderoso formador de agenda, assim como importantes membros do Congresso, tais como os líderes de partidos e os chefes de comitês importantes (p. 230).

Conforme Kingdon (2006), as especificações das alternativas são i) “geradas e filtradas na dinâmica própria das políticas públicas” e ii) pelo “envolvimento dos participantes relativamente invisíveis, que são especialistas na área específica dessas políticas” (p. 231). A explicação para o surgimento de alternativas é vista pelo autor como um processo de “seleção natural”, uma “*policy primeval soup*”, ou seja, uma “sopa política primeva”, na qual “muitas ideias surgem desordenadamente, chocando-se umas nas outras, gerando novas ideias e formando combinações e recombinações” (p. 232). Nesse processo, Kingdon destaca a avaliação das propostas, “baseadas em critérios lógicos e analíticos”, e um “amaciamento do sistema”, no qual a “recombinação é mais importante que a invenção” (p. 233). Assim, a “reelaboração (junção de elementos já familiares) é mais importante do que a transformação (o aparecimento de formas totalmente novas)” (p. 232).

Kingdon (2006) chama a atenção para as janelas de oportunidades consideradas “uma ligação completa entre problemas, propostas e política” (p. 238), as quais possibilitam que os “defensores de uma determinada causa ofereçam suas soluções, ou para chamar atenção para problemas que considerem especiais” (p. 236). Quando as janelas se abrem, os *entrepreneurs* trazem “prontas suas propostas favoritas e suas preocupações sobre problemas” (p. 239).

Fuks (2000) desloca a atenção para “a dinâmica sociopolítica que envolve a mobilização da atenção e a compreensão pública desses assuntos” (p. 79). O autor parte da acepção contextualizada de que “a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos da dinâmica social e política do que dos atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, das ‘condições reais’ dos problemas em questão” (p. 80). Um dos argumentos do autor é que temáticas que circulam em mais de uma arena tendem a sobreviver (p. 82). Além da interação entre as arenas, Fuks (2000) ressalta a interação entre os assuntos (p. 83), destacando a abordagem argumentativa,

[...] a partir de um quadro de referência distinto daqueles centrados nas dimensões econômica, organizacional ou política – no sentido de luta pelo poder - do conflito. Trata-se do processo responsável pela definição das referências (formas de argumentar, ver, conceituar, enquadrar assuntos) que orientam o debate público e também passam a integrar o depósito das ideias que alimentam o senso comum (p. 88).

Para Fuks (2000), o contexto cultural e os recursos culturais dos atores emergem como elementos importantes “na dinâmica responsável pela ascensão de temas e questões na esfera pública” (p. 81). Em se tratando dos CME, a maioria dos temas, problemas ou questões emerge nas pautas das reuniões, “definidas por regras e pelas necessidades institucionais de cada órgão e dizem respeito às questões sobre as quais esses órgãos têm poder para decidir” (CÔRTEZ, 2011, p. 144).

Para Avritzer e Almeida (2009), “a definição da pauta é um passo fundamental para o andamento das plenárias, tendo em vista que são os assuntos considerados relevantes, por parte de quem a define, que entram em discussão para votação em assembleia” (p. 47). Os autores ressaltam que “conselhos em que a prerrogativa de elaboração da pauta não está concentrada nas mãos da diretoria ou presidência são mais permeáveis a influência dos diferentes atores sociais” (p.16).

Nessa mesma direção, Faria e Ribeiro (2011) compreendem que o processo de elaboração da pauta “indica a capacidade dos atores de intervir no processo decisório” (p. 28). Os dois concordam com Avritzer e Almeida (2009) que há diferenças entre

“uma pauta construída coletivamente, em plenário ou em órgãos colegiados” – considerada uma “boa preditora do grau interno de democratização dessas instituições, uma vez que mais vozes estarão inseridas nesse processo” – e “uma pauta construída somente pela presidência do conselho, [pois] independentemente do segmento que a ocupe, indica um grau de democratização mais baixo” (p. 29).

Em consonância com esses autores e adotando o conceito de agenda de Kingdon (2006), esta seção propõe-se a analisar o processo de *agenda-setting* dos CME, com base na dinâmica da elaboração das pautas das reuniões, considerando as três explicações do autor: “problemas, política e participantes visíveis”. Alguns CME definem, nos seus regimentos, competências e normas para a inclusão de temas nas pautas das reuniões e de alteração de ordem das matérias. O CME de Belo Horizonte, por exemplo, define no seu artigo 17 a competência dos conselheiros para “examinar, avaliar, propor e deliberar soluções às pautas e aos problemas submetidos ao CME”. Mais adiante, o artigo 21, inciso IV, determina responsabilidade da Mesa Diretora “pela organização e encaminhamento da pauta das reuniões, com antecedência aos conselheiros” (BELO HORIZONTE, 1999a).

Os CME de Contagem e Divinópolis estabelecem que o “conselheiro poderá encaminhar expediente para análise e manifesto, no prazo mínimo de 10 (dez dias) úteis que anteceder o Plenário” (CONTAGEM, 2009; DIVINÓPOLIS, 2013). Os CME de Belo Horizonte, Contagem e Juatuba deixam claro que “não será objeto de discussão ou votação, matéria que não conste da pauta, salvo decisão do Plenário”, hipótese em que “a matéria extra pauta entrará após a conclusão dos trabalhos programados para a reunião” (BELO HORIZONTE, 1999a; CONTAGEM, 2009; JUATUBA 2008). O Regimento do CME de Juiz de Fora, no §2º do artigo 8º, delimita pauta da reunião “ao assunto que justificou sua convocação” (JUIZ DE FORA, 1985).

No que diz respeito à organização da pauta, o CME de Juatuba delega, no seu artigo 20, competência do Presidente de “organizar as pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias da Plenária, dando preferência, na ordem de apresentação, às matérias de maior urgência e relevância”, sendo que o §1º do artigo 17 determina que “os conselheiros deverão tomar prévio conhecimento das pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias” (JUATUBA, 2008).

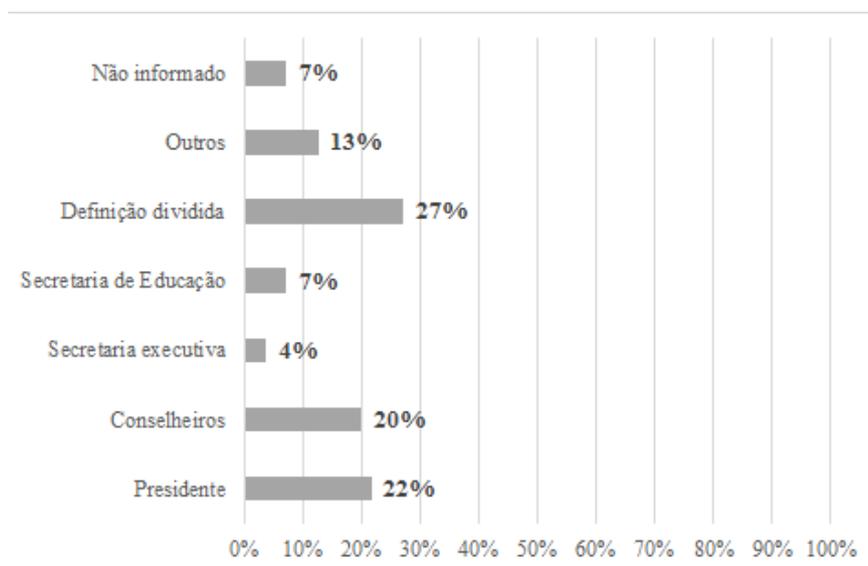
O CME de Sete Lagoas define competência ao Plenário, no seu artigo 52, de decidir sobre os pedidos de urgência e prioridade; os incisos I e II desse mesmo artigo estabelecem os critérios de urgência e prioridade. Nos casos de urgência, em

conformidade com o inciso I, poderá haver “dispensa de comunicação com 48 (quarenta e oito) de antecedência prevista neste documento, salvo a de quórum, e fixação de rito próprio para que seja analisada determinada proposição” e no inciso II define-se como prioridade “alteração na sequência das matérias relacionadas na pauta para que determinada proposição seja discutida imediatamente” (SETE LAGOAS, 2012b).

Ao serem consultados a respeito do seu entendimento sobre as pautas das reuniões, 91% dos conselheiros respondentes do questionário acreditam que as questões da educação do município integram a pauta do CME, 4% acham que o CME não pauta as questões da educação do município e 5% não responderam à pergunta. O Gráfico 16 sintetiza a percepção dos conselheiros sobre os atores que definem a pauta dos CME.

Observa-se que os respondentes apontam vários atores, o que pode evidenciar desconhecimento sobre quem define a pauta dos órgãos. A maioria (27%) acredita que a definição é dividida e que dela participam vários atores. Todavia, é considerável a proporção dos conselheiros que aponta o Presidente como o único ator (22%) e dos que consideram os próprios conselheiros como os responsáveis pela definição (20%).

Gráfico 16 - Percepção dos entrevistados dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas sobre os atores que definem as pautas das reuniões



Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Quando as respostas dos questionários foram confrontadas com as entrevistas, observou-se que a influência da Secretaria Municipal de Educação, apontada nos

questionários por 7% dos conselheiros, destacou-se na fala dos entrevistados, conforme mostra o Quadro 29.

Quadro 29 - Quem define as pautas dos CME, segundo os entrevistados dos CME e SME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

Continua

CME	CONSELHEIRO 1	CONSELHEIRO 2	ASSESSORIA TÉCNICA/SECRETARIA EXECUTIVA	PRESIDENTE	SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
BELO HORIZONTE	Mesa Diretora (não tem muita clareza)	Externas Sindicato	Mesa Diretora	Consultoria – especialistas Consulta formal ao CME de Belo Horizonte Mesa Diretora	Demandas A SMED/BH não define a pauta
CONTAGEM	CME/Contagem Questões pautadas nas reuniões anteriores	Demandas externas (a Assessoria Técnica faz uma triagem e, e vê a possibilidade de inclusão na pauta com a presidência do Conselho) e das Câmaras.	Demandas externas (a Assessoria Técnica faz uma triagem e vê a possibilidade de inclusão na pauta com a presidência do Conselho) e das Câmaras.	Demandas das Câmaras	Não foi realizada a entrevista
DIVINÓPOLIS	Conselheiro (enviar ponto de pauta uma semana antes)	A coordenação do Conselho. Presidente, Vice, Secretária, tal e os assessores. E os encaminhamentos é o pleno que define.	Mesa Diretora a partir das demandas.	Demandas dos usuários CME de Divinópolis Agenda pública do município	Não respondeu
JUATUBA	Secretaria Municipal de Educação – Presidente do CME de Juatuba	Secretaria Municipal de Educação	Presidente do CME de Juatuba Todo mês tem a prestação das, dos convênios que é da... do Centro Social de Boa Vista e da APAE	Coletivo do CME de Juatuba	
JUIZ DE FORA	Presidente do CME de Juiz de Fora A pauta é divulgada antes	Assessora Demandas externas	Demandas	Demandas externas Ouvidoria	Assessoria dos Conselhos e pelo Presidente do CME. Apresentada à Plenária do CME.

					Conclusão
CME	CONSELHEIRO 1	CONSELHEIRO 2	ASSESSORIA TÉCNICA/SECRETARIA EXECUTIVA	PRESIDENTE	SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
RIBEIRÃO DAS NEVES	Secretaria Municipal de Educação Escolas	Secretaria Municipal de Educação	Não se aplica	Secretaria Municipal de Educação Sociedade civil	Construída com a Secretaria. O Conselho ainda não chegou no nível de estabelecer demandas.
SABARÁ	Secretaria Municipal de Educação	Demandas Secretaria Municipal de Educação		Secretaria Municipal de Educação – demandas externas.	
SANTA LUZIA	Secretaria Municipal de Educação	Secretaria de Planejamento Educacional		Secretaria de Planejamento Educacional, Superintendência	
SETE LAGOAS	Câmaras		Câmaras Secretaria Municipal de Educação Demandas da sociedade	Demandas	CME de Sete Lagoas

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Ao serem consultados sobre quem define a pauta das reuniões, os entrevistados manifestaram-se da seguinte forma: dos 40 respondentes, 25 atores apontaram a Mesa Diretora, Câmaras Técnicas, Presidente, Secretaria Municipal de Educação como as instâncias responsáveis pela definição da pauta e 14 destacaram as demandas externas. Outros aspectos foram destacados, como a prestação de contas de instituições, consultoria, sociedade civil, entre outras. Nos CME de Belo Horizonte e Divinópolis, a responsabilidade pela elaboração da pauta é da Mesa Diretora. No CME de Sete Lagoas, também é a Mesa Diretora que tem a competência para a elaboração das pautas das reuniões, mas a Assessora Técnica ressalta também a importância das Câmaras nesse processo (Assessora 1 do CME de Sete Lagoas, 17/03/2016). Em Contagem, “a Assessoria Técnica faz uma triagem e vê a possibilidade de inclusão na pauta com a Presidência do Conselho” (Assessor Técnico do CME de Contagem, 08/05 /2015). No CME de Juiz de Fora, as agendas também são elaboradas pela Assessoria e pelo Presidente, sendo apresentadas à Plenária. Para os Presidentes dos CME de Juatuba, Sabará, Ribeirão das Neves e Santa Luzia, as pautas são formuladas pela Secretaria Municipal de Educação.

O Secretário Municipal de Educação de Ribeirão das Neves considera que o CME de Ribeirão das Neves

[...] ainda não chegou no nível de estabelecer demandas. Ele não apresenta suas demandas próprias. Ele acaba sendo muito mais motivado pelo Executivo que tem as demandas e acredita que tem que haver participação e então provoca o Conselho e aí o Conselho prontamente dá a resposta (Secretário Municipal de Educação de Ribeirão das Neves, 29/04/2015).

O Secretário Municipal de Educação de Juatuba, também Presidente do CME de Juatuba, esclarece que “normalmente, a definição da pauta sai da própria Secretaria, de demandas da Secretaria” e “muito raramente os conselheiros colocam alguma coisa na pauta”. Nos casos de não cumprimento da pauta, “os pontos não tratados são previamente agendados para a próxima plenária” (Secretário/Presidente do CME de Juatuba, 13 de maio de 2015). Coadunando-se com o entrevistado, o Conselheiro 1 do CME de Juatuba ressalta o seu entendimento sobre o caráter democrático da elaboração da pauta:

Eu acho muito democrático sabe. O [Presidente] é uma pessoa muito organizada, tem uma pauta, toda reunião tem uma pauta e discute os assuntos também que os Conselheiros trazem. Tem uma organização, uma democracia muito grande (Conselheiro1 do CME de Juatuba, 14 de maio de 2015).

De acordo com o Presidente do CME de Sabará, também Secretário Municipal de Educação de Sabará, as agendas são elaboradas pela Secretaria Municipal de Educação:

“normalmente a Secretaria elabora essa pauta para que a gente tenha que discutir” (Secretário/Presidente do CME de Sabará, 30/07/2015).

Quando consultados sobre o que integra as pautas das reuniões, os entrevistados relataram o processo de seleção de cada CME. De acordo com a Presidente do CME de Belo Horizonte, as agendas são formadas a partir de: i) estudo de prioridades; ii) demandas externas e iii) temas e/ou problemas atuais. O “estudo de prioridades” consiste em uma “agenda maior” que, no mandato atual (2012-2015), centrou-se na normatização do Ensino Fundamental, atualmente regulamentado somente pela Secretaria Municipal de Educação, por meio de portarias, para a sua rede própria de ensino.

Para o prosseguimento dessa agenda, o CME de Belo Horizonte contou com consultoria do professor Dr. Carlos Roberto Jamil Cury, Professor Emérito da Universidade Federal de Minas Gerais, que auxiliou na elaboração de um estudo que resultou no documento intitulado **Diretrizes Operacionais do Ensino Fundamental** (BELO HORIZONTE, 2013), que congrega histórico e diagnóstico atual da educação do município. Segundo a Presidente, o CME de Belo Horizonte tem se apropriado do estudo, ainda “de forma incipiente” e “não chegamos a dar fim a essa tarefa. Ela vai ficar para o próximo mandato. Então essa é uma forma de definir agendas, agendas maiores” (Presidente do CME de Belo Horizonte, 30/06/2015).

Outra forma de definição de agenda advém das provocações externas, ou seja, de “qualquer ato formal que coloca uma demanda” para o CME de Belo Horizonte; segundo a Presidente, qualquer agente público pode encaminhar consulta formal. A complexidade da consulta é avaliada: se for uma consulta simples, a própria Presidente responde; quando a questão é mais complexa, encaminha à Mesa Diretora, da qual faz parte, para uma primeira triagem:

Vamos ver na Mesa Diretora como que é essa demanda. Normalmente, como eu já estudei antecipadamente, eu tenho uma proposta que a Mesa Diretora acata ou não. As minhas propostas ao longo desse mandato sempre foram de estudar com maior profundidade a demanda numa Câmara Técnica que era da competência (Presidente do CME de Belo Horizonte, 30/06/2015).

A Presidente explica que as Câmaras Técnicas do CME de Belo Horizonte possuem competência deliberativa e, com essa prerrogativa, estudam, debatem e aprovam internamente a matéria. Depois, encaminham novamente a decisão para a Presidência, que define, na Mesa Diretora, o encaminhamento para a reunião plenária. Nesses casos,

[...] a plenária recebe aquilo pronto, ela recebe com antecedência para estudar, quando ela recebe a sua pauta. As plenárias ordinárias acontecem uma vez por mês, no ato daquela reunião a gente vai debater o assunto e se já for um assunto que é

possível, na mesma plenária a gente delibera aprovando, rejeitando ou aprovando parcialmente um documento. Normalmente esse é um fluxo (Presidente do CME de Belo Horizonte, 30/06/2015).

O CME de Belo Horizonte também define a sua agenda em função dos temas e problemas atuais. A Presidente exemplifica lembrando do debate sobre a experiência da Rede Municipal de Belo Horizonte com a Parceria Público-Privada (PPP)¹²¹, especialmente no que diz respeito à construção das Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI). Em que pese a definição de convocação antecipada da reunião pela Mesa Diretora, conforme dita o Regimento Interno do CME de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 1999a), a conselheira 1 do CME de Belo Horizonte destacou, em entrevista, que a falta de conhecimento dos conselheiros sobre a pauta de deliberação leva, muitas vezes, a “pegarem” em pontos sem importância e “deixarem passar” pontos importantes sem o necessário “debate” (Conselheira 1 do CME de Belo Horizonte, 27/08/2015).

Entretanto, a conselheira fez questão de mencionar que a elaboração da pauta de trabalho da Câmara Técnica da qual participa foi coletiva, que as demandas foram construídas. Em função da necessidade de formação dos conselheiros, a Câmara optou por três encontros mensais, sendo um para a formação do grupo e dois para a apresentação, debate e votação de processos de autorização e de renovação de autorização de instituições de Educação Infantil do SME (Conselheira 1 do CME de Belo Horizonte, 27/08/2015).

A opinião do conselheiro 2 do CME de Belo Horizonte é de que “os temas do Conselhos têm que ser mais amplos, eles não deveriam ficar apenas nas propostas do Executivo e tampouco também nas propostas do SindRede, que são os dois segmentos que apresentam”. O Conselheiro sugere a construção de um canal de interlocução com as escolas, que poderia ser efetivado por meio das Gerências Regionais de Educação¹²² (Conselheiro 2 do

¹²¹ A Parceria Público-Privada (PPP) é um contrato de prestação de obras ou serviços não inferiores a R\$ 20 milhões, com duração mínima de 5 e no máximo 35 anos, firmado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal. O Portal da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) informa que “nos últimos anos a Prefeitura está investindo fortemente na expansão da oferta da educação infantil, para crianças até seis anos. Para tanto, está ampliando significativamente o número de vagas nas Unidades Municipais de Educação Infantil (Umei), que hoje são consideradas escolas modelo para todo o país. Em 2012, a Prefeitura firmou a primeira Parceria Público-Privada do país para a construção de novas Umeis, um projeto considerado inédito e inovador no mundo. As primeiras unidades já estão ficando prontas em 2013. Neste ano foram inauguradas seis UMEIs, sendo duas por meio de PPP. Até 2016 serão mais de 150 UMEIs” (BELO HORIZONTE. PORTAL DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&app=educacao&pg=5564&tax=7443>>. Acesso em: 12 maio 2016.).

¹²² A Prefeitura de Belo Horizonte conta com nove Gerências Regionais de Educação, com competência para “orientar, supervisionar e coordenar, segundo política e diretrizes emanadas pela Secretaria Municipal de Educação (SMED), o funcionamento das escolas municipais, a execução de programas, a aplicação de métodos e processos educacionais e a condução das atividades propostas. Integram a esta gerência” (PORTAL DA PBH, Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecp>>).

CME de Belo Horizonte, 30/06/2015).

No CME de Contagem, as agendas são formadas por: i) demandas externas; ii) demandas das Câmaras Técnicas e iii) temas/problemas considerados relevantes para o município (Presidente do CME de Contagem, 21/07/2015). De acordo com a Presidente, as demandas

[...] que vêm direto da sociedade, que vêm da rede privada, que vêm do ensino superior, que vêm do gestor, que vêm da Secretaria da Educação, a gente distribui ao chegar lá, a gente faz... eu faço uma análise, distribuo para a Câmara certa: ou para a Câmara de Planejamento, Legislação ou para a Câmara de Ensino ou se o assunto é financiamento para a Câmara de Financiamento (Presidente do CME de Contagem, 21/07/2015).

As três Câmaras Técnicas (Câmara de Financiamento e Eventos, Câmara de Legislação e Divulgação e a Câmara de Ensino) se debruçam sobre as demandas externas e, após estudo e análise, as próprias Câmaras demandam ao CME de Contagem outras agendas de trabalho. Segundo a entrevistada, o CME de Contagem define temas, considerados importantes para a educação do município e convoca a sociedade para o debate em plenárias ampliadas:

Agora em agosto nós vamos ter cinco ampliadas: uma para falar sobre Inclusão, outra, Educação de Jovens e Adultos, outra sobre Educação Infantil e outra para a Secretaria mostrar para a gente uma proposta que ela tem de formação continuada tanto para os trabalhadores e gestores como também para os Conselheiros (Presidente do CME de Contagem, 21/07/2015).

Segundo o Assessor, os próprios conselheiros demandam agendas: “o ano passado por exemplo, nós tivemos um debate muito grande em cima da violência nas escolas. Então, quem trouxe isso foi um dos Conselheiros” (Assessor Técnico do CME de Contagem, 08/05/2015).

No CME de Divinópolis, o Presidente aponta as demandas dos usuários e a agenda pública do município como os elementos que mais influenciam as pautas das reuniões (Presidente do CME de Divinópolis, 08/03/2016). O Assessor do órgão completa que não há restrição e que “qualquer cidadão pode encaminhar um ponto que ele entender que seja demanda do CME de Divinópolis”. O conselheiro 1 do CME de Divinópolis, por sua vez, reafirma as entrevistas, ressaltando que todos podem encaminhar pontos de pauta para as reuniões, observando o prazo de “pelo menos uma semana antes com antecedência para entrar em pauta. Para ter tempo de preparar a pauta e comunicar aos Conselheiros” (Conselheiro 1 do CME de Divinópolis, 08/03/2016).

De forma semelhante, todos podem demandar agenda para o CME de Juiz de Fora; todas as demandas externas formalizadas em documento integram a agenda do Conselho e são comunicadas aos conselheiros com antecedência. Algumas, segundo a Assessora, são urgentes e não podem esperar um mês, até a próxima plenária ordinária, implicando em convocação de reuniões extraordinárias, que são comuns no CME de Juiz de Fora (Assessora do CME de Juiz de Fora, 24/01/2016).

A Secretária Municipal de Educação do município coaduna com as informações da Assessora e do Presidente, assegurando que todas as demandas encaminhadas pela SE e pela Ouvidoria são atendidas no CME de Juiz de Fora (Secretário Municipal de Juiz de Fora, 25/01/2016).

Em Juatuba, a Secretária Executiva do CME de Juatuba reafirma que a pauta das reuniões é elaborada com o Presidente: “depois a gente senta juntos e elabora a pauta. E todo mês tem a prestação das... dos convênios que é da... do Centro Social de Boa Vista e da APAE. Estes, todo mês entra em pauta” (Secretária do CME de Juatuba, 14/05/2015).

A conselheira 2 do CME de Sabará explica que não há periodicidade de reuniões, “não existe aquela agenda rigorosa onde dizia toda sexta... final... última sexta-feira do mês, não existe”, e as agendas são definidas de acordo com a necessidade (Conselheira 2 do CME de Sabará, 21/07/2015).

Para tanto, o Secretário Municipal de Educação/Presidente do CME de Sabará observa: i) pautas pontuais (aprovação de calendário) e ii) assuntos das escolas e/ou do Conselho Tutelar (Secretário/Presidente do CME de Sabará, 30/07/2015).

Em entrevista, a conselheira 1 do CME de Sete Lagoas relata que, no início do ano, cada Câmara elabora a sua agenda de trabalho, quando é feito o levantamento das ações do Conselho. A Assessora Executiva complementa a observação da conselheira, explicando que as agendas do CME de Sete Lagoas são pensadas a partir de: i) demandas do cotidiano, que envolvem o exercício das funções do CME de Sete Lagoas (estruturação das escolas, funcionamento, credenciamento, mudança de endereço, autorização de funcionamento das escolas, análise de processos, vida escolar de aluno, histórico escolar, denúncias do Ministério Público, entre outras); ii) demandas da Secretaria Municipal de Educação; iii) demandas da sociedade; iv) demandas das Câmaras Técnicas (Assessora 1 do CME de Sete Lagoas, 17/03/2016).

No CME de Santa Luzia, de acordo com a Secretária Municipal de Educação, também Presidente do Conselho, as agendas são elaboradas no próprio Conselho e advêm de: i)

demandas da Secretaria Municipal de Educação; ii) demandas dos conselheiros; iii) definidas em reunião: “vamos supor, na anterior já é discutida algum assunto para a posterior” (Secretária Municipal de Educação e Presidente do CME de Santa Luzia, 03/04/2015).

Os dados apresentados trazem à vista que, na média, o Poder Executivo, por meio das Secretarias Municipais de Educação, detém maior poder de agenda nos CME. Esse poder se verifica, de forma mais acentuada nos CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia, órgãos presididos, na sua maioria, pelos Secretários Municipais de Educação. Entretanto, em que pese o processo democrático eleitoral da Presidência do CME de Ribeirão das Neves, observa-se, especialmente nesse município, impedimentos de ação propositiva do Conselho, decorrentes, em parte, mais dos aspectos contextuais do que dos interesses do Poder Executivo. O poder de agenda do Executivo, nesses CME, indica um baixo grau de democratização (FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 129; VAZ, 2011, p. 100).

Como já apontado no capítulo anterior, dos vários atores visíveis, a influência presidencial merece destaque, especialmente quando o presidente é representante do Executivo. Quando assume a presidência de um CME, o segmento gestor influencia

[...] a definição da agenda e das pautas, nos debates e nas decisões, o que significa que há o risco tanto da exclusão ou não inclusão de temas na agenda quanto de cooptação e do controle dos processos decisórios de modo a favorecer os interesses, as propostas e os projetos do governo (CUNHA, 2009, p. 135).

Sá e Silva (2011, p. 187) desenvolve análise semelhante à de Cunha (2009), revelando “excessivo poder de agenda do governo em relação à sociedade civil”. Para Côrtes (2011, p. 145), “mesmo quando as autoridades governamentais não coordenam o fórum, elas têm forte influência sobre a formação de suas agendas”.

Os procedimentos institucionais de fluxo definidos em alguns CME para a elaboração das pautas, como Mesa Diretora (CME de Belo Horizonte, Divinópolis e Sete Lagoas) e Câmaras Técnicas ou de Trabalho (CME de Belo Horizonte, Contagem e Sete Lagoas), parecem acentuar consideravelmente o poder de agenda da Secretaria Municipal de Educação. Isso fica mais evidente no CME de Belo Horizonte, haja vista que a Presidente, indicada pelo Poder Executivo, congrega poderes de agenda que se sobrepõem ao exercício da sua sobre-representação: Presidência, Mesa Diretora e Câmara Técnica.

As agendas dos CME de Contagem, Divinópolis, Juiz de Fora e Sete Lagoas inserem demandas dos conselheiros e usuários, indicando influência significativa na *agenda-setting* do segmento da sociedade civil e representantes do sindicato dos professores, o que indica um grau mais alto de democratização, “uma vez que, historicamente, os segmentos que compõem

a sociedade civil são os que têm tido menor poder de agenda e de vocalização nas decisões sobre ações públicas” (AVRITZER; ALMEIDA, 2009, p. 76). É importante salientar que Avritzer e Almeida (2009) advertem que “os conselhos podem ser espaços de alteração desta situação” (p. 76).

De acordo com Kingdon (2006), o reconhecimento e a definição do problema são imprescindíveis para o estabelecimento de agendas e dos resultados. Com esse entendimento, convém problematizar as demandas, ou seja, os problemas e as questões da educação que chegam aos CME para integrar a agenda, quer sejam da sociedade civil ou do Poder Executivo. Esses problemas não são dados, ou seja, os problemas precisam ser construídos (SUBIRATS, 2006). Esse autor propõe a seguinte reflexão:

Para salir de este impasse debería abandonarse definitivamente la concepción que liga problema a situación observable. El problema es básicamente una construcción analítica. Y de hecho, distintas partes implicadas defienden distintas visiones del problema a resolver, lo mismo que distintos analistas pueden definirlo de manera diferente. A partir de un conjunto de condiciones consideradas no deseables o perniciosas, pueden darse varias definiciones del “problema” a resolver o, si se prefiere, distintas vías para “mejorar” esa situación¹²³ (SUBIRATS, 2006, p. 203).

Por fim, cumpre lembrar, com Kingdon (2006, p. 229), que “uma explicação para a alta ou baixa importância de um tema na agenda está no fluxo da política”, em decorrência de “eventos políticos que fluem de acordo com dinâmica e regras próprias”.

6.3 A dinâmica deliberativa e decisória dos CME: como se delibera?

Em consonância com a perspectiva procedimental, especialmente a postulada por Adam Przeworski (1984), compreende-se que, numa democracia, “o poder é transferido de um grupo de pessoas para um conjunto de regras” (p. 38). Para o autor, as “instituições afetam tanto os leques de estratégias de onde certos grupos selecionam seus itinerários de ação, quanto o mapeamento de resultados e estratégias selecionados” (p. 40). Em se tratando de instituições democráticas como os CME, vale lembrar com Coelho (2004):

Um dos desafios postos aos conselhos é a estruturação de seu processo de trabalho. Diferentemente das decisões governamentais que são definidas a partir de uma rígida hierarquia ou das decisões privadas que são orientadas pelo mercado, os conselhos se propõem como arenas participativas onde se espera que as decisões

¹²³ Tradução livre de Subirats (2006, p. 203): “Para sair deste impasse dever-se-ia definitivamente abandonar o conceito que liga problema a situação observável. O problema é, basicamente, uma construção analítica. E, de fato, diferentes partes envolvidas defendem diferentes visões do problema a ser resolvido, mesmo que distintos analistas possam defini-lo de maneira diferente. A partir de um conjunto de condições consideradas indesejáveis ou perniciosas, podem-se dar várias definições de ‘problema’ a ser resolvido ou, se preferir, diferentes maneiras de ‘melhorar’ a situação”.

sejam tomadas com base em um processo de discussão pública em que o melhor argumento prevaleça. Nesse tipo de arena o pressuposto é que os participantes são suficientemente independentes uns em relação aos outros para que nenhum deles possa impor ao outro a sua solução, mas de tal forma interdependentes que todos perderão se não conseguirem chegar a uma solução (p. 261).

Para Przeworski (1984), a “democratização é o processo de submeter todos os interesses à competição da incerteza institucionalizada” (p. 37), uma vez que “determinado arranjo institucional pode tornar bastante improváveis determinados resultados” (p. 40). Assim, considera-se que o desenho institucional estrutura o funcionamento dos CME, constrange a atuação dos atores e repercute na dinâmica deliberativa e decisória, ou seja, na sua efetividade deliberativa¹²⁴ (AVRITZER, 2011, p. 15; PIRES *et al.*, 2011; ALMEIDA; CUNHA, 2011).

A abordagem neo-institucionalista “concentra-se em mostrar que preferências e decisões são produtos de instituições. As regras e os procedimentos institucionais distorcem, de diversas maneiras, as preferências e as decisões” (IMMERGUTT, 2007, p. 162). Considera-se, com Fung (2004 p. 179), que as

[...] decisões resultantes de deliberação podem ser mais *justas e legítimas* porque resultam de razões ao invés de vantagens arbitrárias. Elas podem ser *mais sábias* porque permitem que um espectro mais amplo de perspectivas e informações sejam sondadas conjuntamente. As discussões podem *auxiliar os indivíduos participantes* a aclarar suas próprias visões (grifos do autor).

Para esse mesmo autor, “a boa deliberação é também igual e inclusiva. Os participantes devem ser aproximadamente iguais em suas oportunidades e capacidades de propor ideias e fazer reivindicações” (FUNG, 2004, p. 185). Argumento semelhante é apresentado por Avritzer e Almeida (2009), que advertem:

A existência do debate aponta para a possibilidade de que a troca de argumentos venha não só melhor esclarecer os participantes quanto a aspectos relacionados ao tema em questão, como também que, durante o processo, tendo contato com novos elementos para sua própria análise, o representante venha a alterar sua opinião. É também durante o debate que se explicitam posições e, com isto, surgem possibilidades de se constituir alianças entre os segmentos e a busca de consensos ou de acordos, quando aquele não é possível (p. 87).

Com essas asserções, a deliberação que se efetiva no interior dos CME é tomada como uma dimensão importante de análise, capaz de evidenciar “o grau de envolvimento dos atores no processo e, principalmente, ao grau de comprometimento destes agentes com as temáticas em discussão e com a possibilidade efetiva de concretização, acompanhamento e

¹²⁴ De forma simplificada, efetividade deliberativa é a capacidade efetiva de os conselhos gestores de políticas públicas influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública e deliberarem sobre ela (CUNHA, 2009).

monitoramento dessas ações” (PIRES *et al.*, 2011, p. 355). Ademais, considera-se que “as regras e procedimentos que pautam as atitudes e as escolhas dos indivíduos podem ser delineados de tal forma a garantir ampla participação e inclusão política e legitimidade, justiça e eficiência das decisões tomadas” (PETINELLI, 2014, p. 67).

Ancoradas em Habermas (2003), Almeida e Cunha (2011, p. 112) demonstram que “a legitimidade das decisões políticas decorre de procedimentos dos quais participam aqueles que possivelmente serão afetados por elas” (p. 110). Com esse entendimento, as autoras elucidam a “qualidade dos processos deliberativos”, bem como discorrem sobre os princípios substantivos e procedimentais da democracia deliberativa¹²⁵ para destacar a relevância dos princípios: “igualdade de participação, inclusão deliberativa, igualdade deliberativa, publicidade, razoabilidade e liberdade”. Por fim, Almeida e Cunha (2011) adotam a “ideia de *efetividade deliberativa*” (p. 113, grifo das autoras) para mensurar a “capacidade de produzir resultados relacionados às funções de debater, decidir, influenciar e controlar determinada política pública”. No entendimento das autoras, a

efetividade deliberativa [se] expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, no controle e na decisão sobre as ações públicas e na igualdade deliberativa entre os participantes (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 113).

Em concordância com a relevância dos elementos¹²⁶ apontados pelas autoras, procura-se, nesta seção, aferir o grau de igualdade deliberativa¹²⁷ dos CME por meio da análise das regras regimentais, atentando-se que

[...] todos os que participam da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar suas razões, mesmo que haja distribuição desigual de recursos (materiais e informacionais) e de poder (igualdade substantiva); as regras que regulam a deliberação valem para todos (igualdade formal): apresentar questões para a agenda, propor soluções, oferecer razões, iniciar o debate, voz efetiva na decisão, dentre outras (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 112).

Nesses termos, considera-se uma regra importante a que define quem pode relatar a matéria nas reuniões. O texto regimental do CME de Contagem dispõe, no seu artigo 14, que “a matéria a ser examinada pelo Plenário será apresentada pelo Conselheiro designado relator” (CONTAGEM, 2009, p. 9). Também o Regimento do CME de Sete Lagoas delega ao conselheiro relator, no seu artigo 53, a incumbência de apresentação das matérias. Todavia, o

¹²⁵ Almeida e Cunha (2011, p. 110) destacam os seguintes princípios: 1) Igualdade de participação; 2) Inclusão deliberativa; 3) Igualdade deliberativa; 4) Publicidade; 5) Reciprocidade/razoabilidade; 6) Liberdade; 7) Conclusividade; 8) Não tirania; 9) Autonomia; 10) *Accountability*.

¹²⁶ O capítulo anterior deste estudo já analisou a pluralidade da composição dos CME.

¹²⁷ Para Avritzer e Almeida (2009), a igualdade deliberativa “implica igual possibilidade de apresentação de temas à agenda e de razões ao debate por todos os sujeitos do processo” (p. 77).

texto normativo desse órgão ressalta, no parágrafo único do mesmo artigo, que “verificada a ausência do relator da matéria, a apresentação é feita por um dos signatários, na ordem em que se sucedem” (SETE LAGOAS, 2012b). O CME de Juatuba e o de Ribeirão das Neves definem, respectivamente, nos artigos 26 e 10, que “a matéria a ser examinada pelo Plenário será apresentada pelo Conselheiro designado” (JUATUBA, 2008; RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016). Os demais CME não definem o ator que apresentará as matérias.

Algumas regras indicam a presença de “debates face a face”; “igualdade na apresentação de razões” (CUNHA *et al.*, 2011, p. 304); quem pode “iniciar o debate, oferecer suas razões, participar das discussões, propor soluções para os problemas e decidir” (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 112). O CME de Santa Luzia, por exemplo, estabelece, no artigo 30 do seu regimento, que “a discussão é a fase dos trabalhos destinada aos debates do Plenário” (SANTA LUZIA, 2015). Os CME de Contagem, Divinópolis, Juatuba e Ribeirão das Neves dispõem das mesmas regras: “na discussão de qualquer assunto, será permitido aparte, com aquiescência do relator, por 03 (três) minutos, prorrogáveis por mais 03 (três), a juízo do Presidente”. Em parágrafo único, os textos normativos desses CME determinam que “durante o desenvolvimento dos trabalhos, não será permitido diálogo, conversa e discussão paralelos” (CONTAGEM, 2106; DIVINÓPOLIS, 2013; JUATUBA, 2008; RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016).

Os CME de Belo Horizonte, Juiz de Fora, Sete Lagoas e Santa Luzia não dispõem de regras sobre a mediação dos debates e interações dos conselheiros nas reuniões. Todavia, há que se atentar que, além das regras formais, os CME constroem e adotam regras informais de condução e mediação dos debates, especialmente no que diz respeito ao tempo permitido para a argumentação dos conselheiros. Verificou-se, na observação das reuniões mensais dos CME, que muitas regras que conformam o processo deliberativo são definidas durante as reuniões e dependem da pauta da deliberação e do tempo disponível para o debate.

Uma regra informal que chamou a atenção durante a observação *in loco* de uma das reuniões do CME de Belo Horizonte foi a organização antecipada da sala plenária pelos membros da Secretaria Executiva, com a definição de lugares marcados para assento dos conselheiros. Tal medida leva a supor que a indicação de lugares é intencional no sentido de promover ou restringir a liberdade de vocalização, interação e atuação dos atores nas reuniões.

Quando consultados sobre a influência nos debates e decisões, os entrevistados afirmaram que alguns atores exercem mais influência que outros. O Quadro 30 sintetiza os segmentos que, na opinião dos conselheiros, exercem mais influência nos debates e decisões e

colocam mais pontos de pauta. Para melhor visualização e análise, optou-se por tomar o segmento gestor, do Poder Executivo, como Secretaria Municipal de Educação.

Quadro 30 - Segmento que mais exerce influência nos debates empreendidos no âmbito dos CME, segundo os entrevistados dos CME e SME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	CONSELHEIRO 1	CONSELHEIRO 2	ASSESSORIA TÉCNICA	PRESIDENTE	SECRETÁRIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
BELO HORIZONTE	Sindicato Câmara UFMG	Secretaria Municipal de Educação Professores (Sindicato)	Secretaria Municipal de Educação Trabalhadores em Educação (Sindicato)	Trabalhadores em Educação Secretaria Municipal de Educação Universidades Pais e Estudantes	Sindicato Secretaria Municipal de Educação Pais de alunos
CONTAGEM	Sindicato Escolas	Sindicato	Conselheiro que estuda mais	Conselheiro que detém mais conhecimento	Não se aplica
DIVINÓPOLIS	Todos	Educadores setor público municipal	Educadores da Ed. Infantil Representantes mais ligados ao governo Sindicato	Secretaria Municipal de Educação	Não respondeu
JUATUBA	Sindicato, Pais e APAE	Professores	Professores	Todos	
JUIZ DE FORA	Professores	Pais de alunos Comunidade	Sindicato	Magistério e Representação do Sinpro	Professores Pais de alunos Universidade
RIBEIRÃO DAS NEVES	Secretaria Municipal de Educação	Diretores	Não se aplica	Pais Professores	Pais Secretaria Municipal de Educação
SABARÁ	Todos	Legislativo		Conselheiros que detém mais conhecimento.	
SANTA LUZIA	Diretores	Todos	Diretores	Diretores	
SETE LAGOAS	Todos		Sindicato Executivo Universidades	Sindicato Secretaria Municipal de Educação	Professores

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

É possível verificar a influência do segmento que representa a Secretaria Municipal de Educação nos CME de Belo Horizonte, Divinópolis, Ribeirão das Neves e Sete Lagoas. Observa-se que a influência desse segmento nos debates e decisões é visivelmente maior nos CME de Divinópolis, Ribeirão das Neves e Sete Lagoas, órgãos que elegem seus presidentes em plenária. Mediante o exposto, supõe-se que a influência das secretarias de educação é mais

perceptível pelos entrevistados que compõem esses CME, especialmente porque o poder de decisão do segmento gestor é menor em comparação aos órgãos que possuem os Secretários Municipais de Educação como Presidentes. Evidência disso é que os entrevistados dos CME de Juatuba, Sabará e Santa Luzia, cujos órgãos são presididos por Secretários Municipais de Educação, ressaltam menos a influência do segmento gestor nos debates e decisões.

Outros segmentos foram apontados pelos entrevistados como aqueles que exercem mais influência nos debates e decisões: i) Diretores das escolas no CME de Santa Luzia; ii) Professores no CME de Juatuba; iii) Poder Legislativo no CME de Sabará. Todos os entrevistados ressaltam a pouca influência dos usuários (alunos e pais de alunos). As entrevistas realizadas no CME de Belo Horizonte trazem evidências de polarização no debate entre a Secretaria Municipal de Educação e o segmento dos Trabalhadores da Educação (segmento ocupado por representação do SindREDE), conforme mostra a fala de uma entrevistada:

Hoje nosso Conselho é polarizado. Você tem o Executivo com seu segmento e você tem o segmento dos professores da rede pública. Os demais Conselheiros, eles desaparecem no debate [...], eles desaparecem, eles não existem. Então, hoje, no Conselho, nos mandatos que eu participei [...] você tem os dois Conselhos, os dois extremos que lutam ali pelo poder, que é o Conselho, que é a Presidência do Conselho e é claro que isso é polarizado, claro que isso, esses dois segmentos utilizam do seu conhecimento e da sua autoridade para poder direcionar. Os demais segmentos são nulos no processo. Ou eles votam de um lado ou eles votam do outro e muito mais pela, talvez, simpatia que eles... que um ou outro elemento exerce ou mais, pelo... muitas vezes pela entonação de voz ou então pelo problema de como se colocou o problema e na maioria das vezes, eu acho que são raras as vezes que é pelo aprofundamento do problema (Conselheira 1 do CME de Belo Horizonte, 27/08/2015).

A Presidente do CME de Belo Horizonte também confirma a influência da Secretaria Municipal de Educação e dos Trabalhadores da Educação nos debates. Destaca também a influência do segmento das Instituições de Ensino Superior, como mostra o trecho que segue:

O segmento de Governo [...] nós somos responsáveis por fazer a política pública. Então é evidente que normalmente quem vai representar o Governo no Conselho são pessoas que têm muita qualidade, que conhece muito da política, que executa uma política municipal. Então, esse é um recurso diferenciado. Eles têm um conjunto de informações e de execução que... evidente que chega lá no Conselho, isso faz uma diferença. Os trabalhadores também têm até pela sua representação de categoria, categoria sindical, todo um trabalho de acompanhamento da rede, das políticas públicas. Isso também é... na hora que... que você vai fazer o debate e na hora que você vai propor as ações, esse é um recurso que eles têm. Então eles trazem um conjunto de informações que do ponto de vista daquilo que eles defendem, eles estão subsidiados. A Universidade, porque esse é um campo de pesquisa, então estes três segmentos, especificamente eles, muitas vezes vêm com este tipo de informação que é muito próprio do seu segmento e que faz uma diferença no... no cotidiano do Conselho (Presidente do CME de Belo Horizonte, 30/06/2015).

As entrevistas com a Presidente e a Conselheira 1 do CME de Belo Horizonte confirmam a relação de assimetria informacional, nos termos de Przeworski (1996), responsável por induzir o debate polarizado e relegar a condição propositiva dos demais segmentos representados, que dispõe de menos conhecimento.

Observa-se, contudo, que a totalidade dos entrevistados dos CME considera o conhecimento como um dos recursos essenciais à sua participação. Alguns conselheiros dos CME de Contagem e de Sabará destacam os membros que detêm mais conhecimento, com condições assimétricas de participação. A fala do Presidente do CME de Sabará, também Secretário Municipal de Educação do município, confirma a opinião dos entrevistados. O Presidente relata que detinha uma visão equivocada sobre a influência de conselheiros; acreditava que o “Sindicato dos Professores, SindUte, exercia muito influência, mas era uma influência movida pela política”. A percepção atual do Secretário é de que a influência é maior do

[...] conselheiro que faz uma formação, que estuda mais, que participa mais porque às vezes a gente tem um... até que tem um belo discurso, que vem com um belo discurso, faz o discurso, mas ele não consegue na prática, é... mostrar que aquele, aquilo que ele está dizendo... (Secretário/Presidente do CME de Sabará, 30/07/2015).

Por outro lado, o Presidente relata a importância da participação de uma cantineira, uma conselheira que, no seu entendimento, “tem uma contribuição menor, às vezes, de uma pessoa que tem uma função, uma escolaridade diferenciada [mas] na função dela ela talvez seja a mais qualificada para dar as sugestões que a gente espera”. Considera também que “ao mesmo tempo ela cresce como uma participante porque ela participa de um conselho eclético com várias capacidades, com várias capacitações em que ela aprende muito, e não é menosprezada porque ela tem uma função diferenciada”. Por fim, o Presidente do CME de Sabará esclarece que os atores que mais influenciam as decisões na pauta municipal estão presentes no CME de Sabará: “as inspetoras das escolas estaduais”. Para o Secretário, a atuação dessas profissionais é muito importante para o CME de Sabará:

Talvez os nossos problemas municipais, até pelo fato de a gente estar na secretaria, eles são discutidos muito dentro da secretaria e nem sempre eles estão numa pauta do conselho municipal. E tem o conselho tutelar. São os dois setores que mais demandam, às vezes, atividades. E tem essas fiscalizações que a gente faz para dar autorização para as escolas particulares, que têm que ser... Elas pedem aprovação do conselho para funcionar. E a gente tem que fazer visita, e discutir esse assunto (Secretário/Presidente do CME de Sabará, 30/07/2015).

Diante do exposto, verifica-se que as regras que conformam a deliberação nos CME não garantem o caráter inclusivo esperado. A maioria dos relatos indica influência maior dos representantes da Secretaria Municipal de Educação e dos professores, e pouca participação dos usuários. As observações do Presidente do CME de Sabará trazem à vista a relevância da influência de uma conselheira, cantineira de uma instituição, por trazer olhar diferenciado para o debate. Entretanto, o mesmo Presidente ressalta que o Conselho conta com as inspetoras, que agregam às decisões do órgão colegiado.

Nesses termos, coaduna-se com Petinelli (2014, p. 66) de que, pelo menos

[...] teoricamente, instituições mais inclusivas produzem decisões mais legítimas. A inclusão de múltiplas vozes nos processos de discussão e tomada de decisão pública tende a gerar escolhas mais democráticas e mais representativas, à medida que são baseadas nas diversas visões apresentadas discursivamente ao longo dos processos decisórios. Mais alinhadas aos reais interesses dos atores sociais, estas decisões ganham em legitimidade e, como decorrência, podem apresentar chances maiores de ser incorporadas pelo governo, comparativamente às demais.

Todavia, de acordo com a mesma autora, as regras dispostas nos regimentos dos CME são insuficientes para garantir o caráter inclusivo, exigindo análise da “maneira como este se articula com o contexto político [...] e a dinâmica política e o arranjo institucional legal da política em discussão” (PETINELLI, 2014, p. 99).

Consideradas as diferenças impostas ao caráter híbrido, aos diversos segmentos representados nos CME, há que se atentar para as dificuldades dos atores de estabelecer debates e decisões que garantam, nos termos de Werle, Thum e Andrade (2008, p. 85), o compromisso político com a educação de qualidade dos SME.

Quando consultados sobre a presença de debates nos CME, a totalidade dos entrevistados confirmou que há debates e decisões¹²⁸ nas reuniões. Ao serem questionados sobre qual prevalece, a maioria dos entrevistados pontua a presença concomitante de debates e decisões. Para a maior parte dos entrevistados dos CME de Divinópolis e de Ribeirão das Neves, a predominância é do debate. Posição adversa é apresentada pela maioria dos conselheiros do CME, que apontaram a presença majoritária de decisões, haja visto que, em conformidade com o exposto pelo Secretário, muita coisa é debatida apenas na Secretaria Municipal de Educação e não é direcionada à agenda do CME de Sabará.

O Quadro 31 sintetiza a resposta dos conselheiros quanto ao que prevalece nos CME: debates ou decisões.

¹²⁸ Tomando como referência os teóricos deliberacionistas, que ressaltam que o debate influencia as decisões (WERLE, 2004), procura-se verificar se os CME promovem condições para o debate e o caráter propositivos dos órgãos na tomada de decisões.

Quadro 31 - Opinião dos entrevistados sobre a prevalência de debates ou decisões nas reuniões dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	CONSELHEIRO	CONSELHEIRO	ASSESSORIA TÉCNICA	PRESIDENTE
BELO HORIZONTE	Decisões	Debate	Decisões	Debate
CONTAGEM	Debates e decisões	Debates e decisões	Os dois. O debate precede as decisões	Debate
DIVINÓPOLIS	Debates e decisões	Debate	Debate	Debate
JUATUBA	Debates e decisões	Debates e decisões	Debates e decisões	Debate
JUIZ DE FORA	Debate	Debates e decisões	Debate	Ambos, prevalecendo as decisões tomadas de maneira coletiva
RIBEIRÃO DAS NEVES	Debate	Debate	Não se aplica	Debate
SABARÁ	Decisões	Decisões		Debates e decisões
SANTA LUZIA	Debates e decisões	Debate	Debates e decisões	Não sai decisão sem debate
SETE LAGOAS	Debates e decisões	Debates e decisões	Debate	Debate

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

No que diz respeito ao processo de aprovação das matérias, vale lembrar que, de acordo com a abordagem da escolha racional,

[...] o voto – possivelmente o comportamento político mais estudado de todos – expressa não as preferências verdadeiras dos eleitores, mas uma amálgama indefinida de votos honestos e estratégicos. E a reunião desses votos em uma decisão não é uma simples soma de preferências honestas, mas um resultado das regras de decisão específicas em jogo, bem como dos esforços dos participantes relevantes do processo, como os que definem a agenda, em tirar vantagem dessas regras (IMMERGUTT, 2007, p. 166).

Estudos de Maria (2010) retomam Schumpeter e Riker (1983) para refletir sobre a centralidade do voto, entendendo-o como um mecanismo de agregação de preferências, de valores sociais. Ancorando-se nos aportes da teoria da escolha racional, o autor destaca a

centralidade do voto, quebrando a lógica da “*volonté générale* da doutrina clássica”¹²⁹ (p. 29).

Ele parte do pressuposto de que

[...] mesmo que os indivíduos sejam racionais e tenham preferências completas, ordenadas e transitivas, as decisões coletivas podem refletir uma intransitividade. Com isso, vemos que a transitividade das decisões individuais não leva necessariamente à transitividade das decisões coletivas, já que algo que ocorre no meio do caminho quebra essa corrente de lógica e transitividade (MARIA, 2010, p. 29).

E o que está no meio do caminho, “entre a decisão individual e a decisão coletiva” é o voto (MARIA, 2010, p. 29), dado “a partir de um campo de opções que consideramos ‘racionalmente elegíveis’” (ARAÚJO, 2004). Nos próprios termos de Araújo (2004, p. 166): “escolher é decidir e o ato de votar é uma decisão. A escolha, por sua vez, é um ato de vontade. Não se trata, notem bem, de uma decisão estritamente individual, porque [...] o voto de um cidadão só tem sentido completo ao somar-se aos demais”.

Com esse entendimento, analisam-se as regras que definem a forma como são aprovadas as matérias nos CME estudados. O Quadro 32 mostra os critérios adotados por cada CME para a aprovação das matérias por meio do voto.

Quadro 282 - Critério para aprovação das matérias pelos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	APROVAÇÃO DAS MATÉRIAS
BELO HORIZONTE	Maioria dos votos
CONTAGEM	Maioria simples, mediante votação de 2/3 dos conselheiros presentes
DIVINÓPOLIS	Maioria simples dos Conselheiros presentes
JUATUBA	50% mais 1 (um) voto – maioria simples dos seus membros
JUIZ DE FORA	Maioria simples dos membros presentes
RIBEIRÃO DAS NEVES	Maioria simples, mediante votação simbólica ou nominal
SABARÁ	Maioria simples
SANTA LUZIA	Maioria absoluta
SETE LAGOAS	50% + 1 (cinquenta por cento mais um) dos votos dos presentes

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

A regra da maioria simples é adotada em alguns CME: “maioria dos votos” (BELO HORIZONTE, 1999a); maioria simples dos conselheiros presentes (DIVINÓPOLIS, 2013; JUIZ DE FORA, 1985); “maioria simples, mediante votação simbólica ou nominal”

¹²⁹ “[...] autores clássicos como Jean Jacques Rousseau claramente privilegiam o aspecto decisório, no interior do processo deliberativo, ao tratar do processo de formação da vontade geral [...] como aferição da vontade da maioria” (AVRITZER, 2000, p. 25 e 26).

(RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016); “maioria simples” (SABARÁ, 2004a). Outros CME definem a aprovação das matérias por “maioria simples, mediante votação de 2/3 dos conselheiros presentes (CONTAGEM, 2009); “50% mais 1 (um) voto – maioria simples dos seus membros” (JUATUBA, 2008); “50% + 1 (cinquenta por cento mais um) dos votos dos presentes” (SETE LAGOAS, 2012b) e “maioria absoluta” (SANTA LUZIA, 2015).

No que diz respeito às regras de decisão por meio do voto, Avritzer e Almeida (2009) alertam para a necessidade de interpretação mais cuidadosa. Segundo os autores, as regras que permitem a aprovação por maioria simples “podem facilitar a aprovação das matérias, [mas por outro lado] podem constituir risco quanto à possibilidade de influência dos diferentes grupos nas decisões” (p. 17).

Immergutt (1996, s/p), ancorando-se na literatura da escolha racional,¹³⁰ explica que “a regra majoritária não é suficiente para alcançar acordos políticos. Dadas as diversas dimensões das preferências políticas, uma maioria de votos a favor de uma determinada política sempre pode ser confrontada por outras maiorias”. Entretanto, completa a autora:

[...] certos mecanismos institucionais põem fim a esse movimento cíclico das preferências, impondo barreiras à escolha ilimitada e, portanto, permitindo que sejam tomadas decisões de caráter obrigatório. Em outras palavras, a situação normal da política não é o consenso, mas uma diversidade de preferências. As regras institucionais resolvem conflitos porque limitam as instâncias de decisão em que podem ser examinadas propostas alternativas. É assim que elas forjam o consenso.

Com esses argumentos, a autora desvela a regra da maioria simples como impulsionadora da instabilidade institucional, uma vez que outros mecanismos operacionais podem garantir a estabilidade dos resultados institucionais (IMMERGUTT, 1996, s/p). Posto isso, observa-se que os CME que definem regras de voto por maioria não dispõem dessa única e exclusiva regra de aprovação das matérias. Os textos regimentais desses CME demarcam outras regras e outros espaços de deliberação¹³¹ além do plenário, como Mesa Diretora, Câmaras Técnicas, Comissões, Conferências, entre outros, instâncias que podem contribuir para a estabilidade de resultados, ou seja, para que os resultados sejam mantidos.

Alguns CME definem nos seus regimentos o tipo de votação e a condução do processo de aprovação das matérias. Como se observa no Quadro 33, os CME de Contagem, Divinópolis e Juatuba dispõem nos seus textos normativos que “a critério do Presidente e do

¹³⁰ Para Immergutt (2007), a perspectiva da escolha racional “fornece indicações importantes para a compreensão das lógicas do processo decisório”. Tal perspectiva, segundo a autora, “pode ser definida como a análise das escolhas feitas por atores racionais em condições de interdependência”. De outra maneira, a autora explica que essa abordagem consiste no “estudo da ação estratégica de atores racionais, utilizando ferramentas como a teoria dos jogos” (p. 165).

¹³¹ Ver capítulo 4 deste estudo, seção que analisa os órgãos que compõem os CME.

Plenário, a votação será simbólica, nominal ou por escrutínio secreto”. Os textos regimentais dos CME de Contagem e Divinópolis acrescentam à regra que

[...] havendo dúvida quanto ao resultado da votação simbólica, deverá ser feita votação nominal. A votação por escrutínio secreto será feita mediante cédulas recolhidas à urna, à vista do Plenário e os votos serão apurados por dois escrutinadores designados pelo Presidente. A votação não se interrompe em nenhuma hipótese, excetuados os motivos de força maior (CONTAGEM, 2009; DIVINÓPOLIS, 2013).

O CME de Sete Lagoas estabelece que “encerrada a discussão, a matéria é submetida à votação”. O mesmo Conselho define ainda que “as votações serão por aclamação, devendo os membros do CME de Sete Lagoas responder sim ou não, conforme sejam favoráveis ou contrários à proposição” (SETE LAGOAS, 2012b).

Os artigos 31, 32 e 33 do Regimento Interno do CME de Santa Luzia estabelecem a forma como se dá a votação:

Art. 31 – Encerrada a fase de discussão, havendo necessidade, a matéria será submetida à votação. Art. 32 – As votações poderão ser simbólicas ou nominais. §1º - A votação simbólica far-se-á através de movimentos de braço, sendo que o voto à proposição deverá ser manifestado de acordo com os comandos do Presidente. §2º - A votação simbólica será feita pela chamada dos presentes, devendo os membros do Conselho, responder sim ou não conforme sejam favoráveis ou contrários à proposição. Art. 33 – Ao anunciar o resultado da votação, o Presidente do Conselho declarará quantos votos a favor e quantos contrários a proposição obteve (CME de SANTA LUZIA, 2015).

O CME de Ribeirão das Neves não define o tipo de votação (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016). O artigo 31, à semelhança do artigo 32 do regimento do CME de Santa Luzia, estabelece que “encerrada a fase de discussão, havendo necessidade, a matéria será submetida à votação” (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016). Como se observa, os textos normativos dos CME de Santa Luzia e Ribeirão das Neves indicam que a votação não é constante nas reuniões desses CME.

A análise das atas do CME de Ribeirão das Neves não traz informações sobre o processo de votação das reuniões. Entretanto, como já dito, as diferenças verificadas nos registros das atas das reuniões mensais dos CME não possibilitam mensurar o quantitativo de matérias aprovadas e nem o número de reuniões que contou com a aprovação de matérias por meio de votos. Algumas atas trazem evidências de que a maioria das aprovações foi feita de forma simbólica, por aclamação; outras destacam somente que a matéria foi aprovada, sem mencionar a estratégia utilizada.

Quadro 33 - Tipo de votação prevista nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	SIMBÓLICA/ ACLAMAÇÃO	NOMINAL	ESCRUTÍNIO SECRETO
BELO HORIZONTE	-	-	-
CONTAGEM	X	X	X
DIVINÓPOLIS	X	X	X
JUATUBA	X	X	X
JUIZ DE FORA	-	-	-
RIBEIRÃO DAS NEVES	-	-	-
SABARÁ	-	-	-
SANTA LUZIA	X	X	-
SETE LAGOAS	X	-	-

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

O parágrafo único do artigo 30 do Regimento Interno do CME de Santa Luzia dispõe que “por deliberação do Plenário, a matéria apresentada na reunião poderá ser discutida e votada na reunião seguinte”. Tal definição normativa pressupõe que matérias pautadas e até mesmo discutidas e votadas numa reunião poderão integrar a agenda de outra reunião. Entende-se que essa prerrogativa pode levar à alteração do processo decisório, nos termos da “*heresthetics*, de William Riker”,¹³² que significa “a capacidade de estruturar o mundo de forma a ganhar o jogo, transformando a situação de desfavorável em favorável para consecução de seus objetivos” (ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012, grifo dos autores).

O Quadro 34 sintetiza as regras dos CME no caso de empate. Com exceção do CME de Juiz de Fora, que não define regras de decisão no caso de empate, os demais CME atribuem ao Presidente o voto de qualidade, de minerva ou desempate. O CME de Sabará nomeia o Prefeito Municipal como “presidente de Honra” e atribui a ele a presidência das reuniões, “com direito a voz e voto de desempate” (SABARÁ, 2004a). O CME de Belo Horizonte, por sua vez, deixa explícito no artigo 37 que “cada membro titular terá direito a um voto e, ocorrendo o empate, caberá ao Presidente do Conselho, além do voto ordinário, o voto de qualidade” (BELO HORIZONTE, 1999a).

A regra que atribui poder ao Presidente de decidir, em caso de empate, com exercício de voto de qualidade, minerva ou de desempate, leva a supor que a influência do Poder

¹³² Para Anastasia, Mendonça e Almeida (2012, p. 620), o conceito de “*heresthetic* engloba três diferentes categorias de manipulação política: 1) manipulação de dimensões, 2) controle de agenda e 3) voto estratégico”.

Executivo nas decisões dos CME fica acentuada nos casos em que o Presidente é o próprio Secretário Municipal de Educação.

Quadro 34 - Regras de desempate estabelecidas nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	EMPATE
BELO HORIZONTE	Presidente - além do voto ordinário, o voto de qualidade
CONTAGEM	Voto de qualidade do Presidente
DIVINÓPOLIS	Voto de qualidade do Presidente
JUATUBA	Voto de qualidade do Presidente
JUIZ DE FORA	Não define normas para empate
RIBEIRÃO DAS NEVES	Voto de qualidade do Presidente
SABARÁ	Voto de minerva do Presidente
SANTA LUZIA	Cabe ao Presidente o desempate
SETE LAGOAS	Voto de minerva do Presidente

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Quatro dos nove CME (Contagem, Divinópolis, Juatuba e Ribeirão das Neves) preveem regras em relação à abstenção e declaração de voto; neles, a abstenção de voto é permitida: “qualquer conselheiro presente à votação poderá dela abster-se, mediante justificativa, computando-se a abstenção como voto em branco” (CONTAGEM, 2009; DIVINÓPOLIS, 2013; JUATUBA, 2008; RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016). Quanto à regra de declaração de voto, os textos regimentais determinam que as declarações “não comportam apartes e deverão ser encaminhadas à Presidência, por escrito, até o término da reunião” (CONTAGEM, 2009; DIVINÓPOLIS, 2013; JUATUBA, 2008; RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016).

O CME de Juatuba estabelece que, “durante a discussão da matéria, poderão ser apresentadas, por escrito, emendas e subemendas. Na votação, as emendas supressivas preferem às demais e as substitutivas, aditivas ou modificativas preferem ao projeto” (JUATUBA, 2008). Os CME de Contagem e Divinópolis definem: “Na votação para inclusão de emendas observar-se-á a seguinte ordem de preferência: I - supressivas; II - substitutivas; III - aditivas; IV - modificativas. A emenda de Comissão Especial tem preferência à de Conselheiro, na ordem” (CONTAGEM, 2009; DIVINÓPOLIS, 2013).

No que diz respeito a pedido de reconsideração das decisões, os CME de Contagem e Divinópolis dispõem da seguinte regra: “da decisão do Plenário caberá pedido de reconsideração, sem efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, formulado pela parte

interessada e dirigido ao Presidente do Conselho, para as providências cabíveis” (CONTAGEM, 2009; DIVINÓPOLIS, 2013). A redação sofre pequena alteração nos CME de Juatuba e Ribeirão das Neves, cujos Regimentos determinam: “da decisão do Plenário cabe pedido de reconsideração, sem efeito suspensivo, no prazo de 15 (quinze) dias, formulado pela parte interessada e dirigido ao Presidente do Conselho” (JUATUBA, 2008; RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016).

No que diz respeito ao pedido de vistas, os CME de Juatuba e Ribeirão das Neves dispõem da regra abaixo:

Antes do encerramento da discussão de qualquer matéria, poderá ser concedida vista ao Conselheiro que a solicitar, ficando este obrigado a apresentar seu voto, por escrito na reunião seguinte [...] O regime de urgência a critério do Presidente, impedirá a concessão de vista, a não ser para exame do processo no recinto do Plenário e no decorrer da própria reunião a menos que haja ocorrência de fato novo que lhe modifique o sentido inicial (JUATUBA, 2008; RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016).

A Resolução n. 001/2001, de 31 de maio de 2001, estabelece normas para vista de processos no CME de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2001b). O ato normativo em questão remete ao artigo 47 do Regimento Interno do órgão para definir que:

Art. 1º - O conselheiro titular ou suplente tem direito a pedir vista de processo incluído na pauta de uma reunião do Plenário, desde que antes da votação. Art. 2º - A vista dos autos se dá nas dependências da Secretaria do Conselho, podendo o conselheiro ter acesso ao processo pelo tempo que for necessário. Art. 3º - O prazo do pedido de vista é decidido pelo Plenário que pode prorrogá-lo por uma vez, caso o conselheiro o requeira justificadamente. Art. 4º - Após ter vista dos autos, o conselheiro solicita à Secretaria Executiva que junte ao processo suas alegações sobre ato ou fato que gerou seu pedido, anexando, nos casos de fato novo, documentos comprobatórios. Art. 5º - Findo o prazo do pedido de vista, o processo retorna ao Plenário. § 1º - A matéria retirada de pauta em atendimento a pedido de vista deve ser incluída com preferência na reunião subsequente. § 2º - Nas deliberações que envolvam pedido de vista tem precedência de apresentação o voto do relator do processo.

Observa-se nos textos regimentais o direito de todo conselheiro formular questões de ordem, como demonstra o Quadro 35. Entretanto, cabe ao Presidente a decisão, conforme deliberação da reunião ou da legislação, atender ou não à solicitação (CONTAGEM, 2009; DIVINÓPOLIS, 2013; JUATUBA, 2008; RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016; SETE LAGOAS, 2012b).

Quadro 295 - Critérios para apresentação de questões de ordem nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	QUESTÕES DE ORDEM
BELO HORIZONTE	Não define critérios de apresentação de questões de ordem.
CONTAGEM	O Conselheiro poderá formular questões de ordem, podendo o Presidente cassar-lhe a palavra, após consulta ao Plenário, se não for imediatamente indicada a questão regimental cuja observância se reclama.
DIVINÓPOLIS	O Conselheiro poderá formular questões de ordem, podendo o Presidente, após consulta ao plenário, não atender a questão.
JUATUBA	O Conselheiro poderá formular questões de ordem e o Presidente poderá cassar-lhe a palavra se não for imediatamente indicada a questão regimental cuja observância se reclama. Da decisão do Presidente caberá recurso ao Plenário.
JUIZ DE FORA	Não define critérios de apresentação de questões de ordem.
RIBEIRÃO DAS NEVES	O Conselheiro poderá formular questões de ordem, podendo o Presidente cassar-lhe a palavra, após consulta ao Plenário, se não for imediatamente indicada a questão regimental cuja observância se reclama. Da decisão do Presidente caberá recurso ao Plenário.
SABARÁ	Não define critérios de apresentação de questões de ordem.
SANTA LUZIA	Não define critérios de apresentação de questões de ordem.
SETE LAGOAS	Durante as discussões, qualquer membro do CME de Sete Lagoas pode levantar questões de ordem, que são resolvidas conforme dispõe este documento, e/ou as normas expedidas pelo Presidente do Conselho.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Os CME de Contagem, Divinópolis e Juatuba adotam regras que regulamentam as decisões divergentes ao parecer do relator, adotando o mesmo texto regimental: “quando a decisão do Plenário for divergente ou contrária ao parecer do relator, o Presidente designará outro Conselheiro para relatar a matéria, determinando o prazo para sua apresentação” (CONTAGEM, 2009; DIVINÓPOLIS, 2013; JUATUBA, 2008).

Em 2001, o CME de Belo Horizonte regulamentou, por intermédio da Resolução n. 02/2001, normas para exame e julgamento de recursos interpostos. O documento explicita:

Art. 1º - As decisões do CME/BH podem ser objeto de interposição de recurso à Presidência pela parte interessada, no prazo de trinta dias, contados da divulgação da publicação no Diário Oficial do Município. Art. 2º - O recurso interpõe-se por meio de requerimento no qual o recorrente deve expor os fundamentos do pedido, podendo juntar os documentos que julgar conveniente. Art. 3º - No CME/BH, o processo é encaminhado à Presidência, que designará Comissão Especial para exame do recurso. Art. 4º - Os Conselheiros que já tenham se manifestado no processo em julgamento não poderão integrar a Comissão supracitada. Art. 5º - A Comissão especial deve examinar os fatos e fundamentos apresentados pelo recorrente e emitir julgamento sobre a matéria recorrida. Art. 6º - Compete ao Plenário do CME/BH deliberar sobre o mérito do recurso interposto, com base no julgamento apresentado pela Comissão Especial. Art. 7º - O CME/BH tem o prazo de 60 (sessenta) dias para

deliberação final sobre o recurso interposto. § 1º - O prazo começa a correr a partir da data de recebimento do Processo pela Presidência, excluindo-se da contagem o dia do começo e incluindo-se o do vencimento. § 2º - Considera-se prorrogado o prazo até o primeiro dia útil seguinte, se o vencimento cair em dia que não houver expediente ou este for encerrado antes da hora normal. § 3º - Os prazos expressos em dias contam-se de modo contínuo. Art. 8º - É vedada a interposição de recurso de decisão referente a recurso anterior. Art. 9º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação (BELO HORIZONTE, 2001).

Os CME de Contagem, Divinópolis, Juatuba e Ribeirão das Neves dispõem de regra regimental sobre recurso: “das decisões do Conselho caberá recurso ao seu Presidente, por estrita arguição de ilegalidade. No caso, designar-se-á relator e prazo para exame do recurso” (CONTAGEM, 2009; DIVINÓPOLIS, 2013; JUATUBA, 2008; RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016). Os demais CME não dispõem de regras sobre a condução do processo nesses casos, o que leva a supor a existência de regras informais.

A maioria dos regimentos dos CME dispõe de regras que autorizam a vocalização de outros atores não conselheiros, que podem participar das reuniões, apresentando seus argumentos, mas sem direito a voto. O Quadro 36 demarca os atores autorizados pelos CME para vocalização. Observa-se restrição de vocalização do público em geral, com regras regimentais que regulamentam, por exemplo, o número de intervenções nas reuniões do CME de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 1999a).

O CME de Juatuba, por sua vez, determina a necessidade de solicitação “por escrito, com antecedência de 05 (cinco) dias da sua participação, sempre que for pertinente às competências do CME de Juatuba a matéria a ser apreciada, e incluindo em pauta o assunto em questão, no máximo 02 (dois) membros por reunião, durante 10 (dez) minutos cada” (JUATUBA, 2008). Esse texto normativo deixa explícito que “pronunciamentos, documentos ou posicionamentos isolados de conselheiros não serão considerados manifestação oficial do CME/Juatuba” (JUATUBA, 2008). O regimento do CME de Sabará define participação nas reuniões de “representantes da comunidade, o pessoal técnico, docente e discente das Escolas, os servidores administrativos, os representantes de classe e demais órgãos legalmente constituídos, dentro da comunidade local” (SABARÁ, 2004a), de acordo com a anuência do plenário.

As regras que definem a vocalização do público em geral nos CME restringem a participação. Considera-se, com Fung (2004, p. 179), que o propósito da esfera pública é prover espaços nos quais os indivíduos “possam alcançar suas próprias convicções meditadas e ganhar confiança em suas próprias perspectivas”, tornando-se, assim, “um espaço onde os

fracos deveriam ser capazes de encontrar a sua própria voz” (FUNG, 2004, p. 180). Para Almeida e Cunha (2011), os conselhos,

[...] por serem espaços de representação, nos quais uma pequena parte dos indivíduos que mora na cidade tem acesso e condições de disputar influência, é preciso que a definição de quem participa seja mais plural, em relação à possibilidade de incorporação dos diferentes interesses e perspectivas, e que o conselho e suas deliberações estejam abertos ao escrutínio público. Outro ponto que merece destaque em relação a quem participa diz respeito à possibilidade de que tais encontros incorporem grupos menos mobilizados e mais vulneráveis (p. 114).

Também merecem atenção regras que empoderam certos atores invisíveis, nos termos de Kingdon (2006), como cientistas, técnicos, pessoas de notório saber, convidados para subsidiar as discussões dos CME. Essas regras levam a supor que a condição de participação desses atores, numa relação de assimetria informacional, como detentores de um saber especializado, é diferenciada e influencia a tomada de decisão dos conselheiros.

Os CME de Belo Horizonte, Divinópolis, Juiz de Fora e Sete Lagoas dispõem de regras para a emissão de relatório dos trabalhos:

- “Os relatórios periódicos e anuais das atividades do Conselho, elaborados pelos seus respectivos órgãos, devem evidenciar, em redação clara e sucinta, os resultados obtidos nas programações de trabalho” (BELO HORIZONTE, 1999a).
- Compete ao Secretário: “elaborar o relatório de atividades do COMED” (DIVINÓPOLIS, 2013).
- “Anualmente a Presidência do Conselho enviará relatório de suas atividades à Secretaria Municipal de Educação” (JUIZ DE FORA, s/d).
- Compete ao Presidente do CME de Sete Lagoas: “aprovar o plano de trabalho do CME/SL e encaminhar sua proposta orçamentária e seu relatório anual de atividades à SME/SL” (SETE LAGOAS, 2012b).

Alguns órgãos dispõem de mecanismos para isso (p. 71), como o CME de Belo Horizonte, que delega competência à Mesa Diretora para “elaboração e sistematização de relatório anual de atividades do CME, submetendo-o ao Plenário” (BELO HORIZONTE, 1999a). Nesse Conselho, a Secretaria Executiva organiza, mensalmente, um boletim, denominado **Informativo Plenário**, texto entregue aos conselheiros no início das reuniões plenárias. O documento traz informações sobre os trabalhos realizados pelo CME de Belo Horizonte, com destaque para os estudos e encaminhamentos de cada Câmara Técnica, bem como da participação do órgão em outras atividades, internas ou externas.

Quadro 36 - Atores autorizados para vocalização nos regimentos dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	ATORES
BELO HORIZONTE	Conselheiros suplentes; Público (regulamentado o número de intervenções pelo Plenário do CME); Entidades, cientistas e técnicos nacionais ou estrangeiros convidados para colaborarem em estudos ou participarem de comissões instituídas no âmbito do CME, sob a coordenação de um de seus membros.
CONTAGEM	Assessoria Técnica; Membros dos diversos segmentos da sociedade.
DIVINÓPOLIS	Membro suplente. A critério do Plenário: Assessoria Técnica; Membros dos diversos segmentos da sociedade
JUATUBA	Salvo decisão em contrário em Plenária: Todos os cidadãos interessados; Membros convidados ou cidadãos que solicitarem por escrito, com antecedência de 05 (cinco) dias sua participação, sempre que for pertinente às competências do CME/Juatuba a matéria a ser apreciada, e incluindo em pauta o assunto em questão, no máximo 02 (dois) membros por reunião, durante 10 (dez) minutos cada. Membros dos diversos segmentos da sociedade, quando convocados para este fim, para subsidiar as decisões do Conselho, mas sem direito a voto.
JUIZ DE FORA	Qualquer pessoa (convidada por um dos membros, a fim de prestar esclarecimentos sobre matéria em discussão e participar dos debates).
RIBEIRÃO DAS NEVES	A critério do Plenário: Conselheiros suplentes, quando presentes os titulares; Membros dos diversos segmentos da sociedade.
SABARÁ	Por força de interesse e a critério da maioria simples dos membros: Membro suplente. Representantes da comunidade, o pessoal técnico, docente e discente das Escolas, os servidores administrativos, os representantes de classe e demais órgãos legalmente constituídos, dentro da comunidade local.
SANTA LUZIA	A critério do Presidente, por deliberação do Plenário: Representantes dos órgãos Federal, estadual, Municipal e Instituição Privada, bem como outras pessoas cuja presença seja considerada útil para fornecer esclarecimentos e informações relevantes para os trabalhos do conselho Municipal de Educação, com tempo de vocalização previamente estipulado pelo Plenário.
SETE LAGOAS	Suplentes; Faculta-se ao Presidente do CME de Sete Lagoas, com referendo do Plenário, solicitar a colaboração de qualquer autoridade ou pessoa de notório saber para emitir pronunciamento sobre determinada matéria e participar, sem direito a voto, das discussões das Câmaras Técnicas, Comissões ou do Plenário.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Os CME de Belo Horizonte e Juiz de Fora dispõem de página na internet¹³³. A página do CME de Juiz de Fora apresenta o órgão, informa as datas das reuniões e a sua composição. A do CME de Belo Horizonte traz informações sobre a criação do CME e do SME, legislação, atas das reuniões, bem como publiciza a Arcabouço legal do órgão.

A normatização do CME de Sete Lagoas define que o Secretário Executivo “providenciará a publicação das matérias aprovadas pelo Plenário [...]: matérias que dependam ou não de homologação da SME/SL, até 15 (quinze) dias após a data de sua aprovação”. Mais adiante, esse mesmo texto normativo dispõe, no artigo 66, que “os relatórios das atividades do Conselho devem evidenciar os resultados obtidos em comparação com os objetivos propostos” (SETE LAGOAS, 2012b).

Outro ponto que merece análise diz respeito às definições advindas dos casos omissos do texto regimental. O do CME de Ribeirão das Neves ressalta que os “casos omissos e as dúvidas surgidas na aplicação deste regimento, serão solucionados por deliberação do conselho, em qualquer de suas reuniões, por maioria de seus membros presentes” (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2016). O Regimento do CME de Sete Lagoas dispõe: “na aplicação do presente documento, os casos omissos serão resolvidos pelo Presidente com aprovação do Plenário” (SETE LAGOAS, 2012b). O CME de Santa Luzia, por sua vez, determina, no artigo 38 do seu regimento, que “os casos omissos e as dúvidas subscritas na execução do presente Regimento serão resolvidos pelo Presidente do Conselho Municipal de Educação” (SANTA LUZIA, 2015).

A análise dos arranjos institucionais formais e informais que delineiam e conformam o processo decisório dos CME demonstra que a dinâmica interna dessas arenas extraparlamentares potencializa e/ou restringe a atuação dos conselheiros. Indício disso são as regras que empoderam a Presidência e outros atores invisíveis. Entretanto, as regras revelam-se insuficientes para explicar o papel legislador e a produção normativa de cada CME, exigindo, portanto, a confrontação com outros aspectos, como a trajetória histórica e as mudanças institucionais de cada CME, em interlocução com os aspectos contextuais já abordados no capítulo 3.

¹³³ Em 2016, não foi encontrada a página na internet do CME de Ribeirão das Neves.

6.4 O trâmite legislativo das políticas educacionais na relação dos CME com a Secretaria Municipal de Educação

Quando solicitados a descrever como se dá o processo de formulação de política da educação pelo CME, os entrevistados explicitam as particularidades de cada município e as relações que estabelecem com as respectivas Secretarias Municipais de Educação. A Presidente do CME de Belo Horizonte considera o “processo extremamente democrático”, efetivado em quatro etapas: i) estudo e pesquisa; ii) debate; iii) consenso e iv) acordo e envio do documento para homologação da Secretaria Municipal de Educação. Na primeira etapa, o CME de Belo Horizonte reconhece a necessidade de estudos e pesquisas, bem como de contratação de consultoria e/ou assessoria. Na segunda, do debate, é quando aparecem as diferenças (ideológicas, políticas etc.). De acordo com a Presidente, mesmo com os estudos e apoio de consultores, há posicionamentos divergentes e propostas políticas distintas. A terceira etapa, muito delicada, envolve debate e mediação para chegar ao consenso. A entrevistada lembra do processo de formulação da última resolução da Educação Infantil: “foram inúmeras reuniões que a Câmara Técnica de Educação Infantil fez para poder chegar em alguns acordos de algum ponto que um grupo específico queria colocar e outro queria tirar”. A quarta etapa consiste no “[...] último momento da construção dessa política no CME de Belo Horizonte, é o processo democrático de vencer a posição majoritária”. Nessa etapa, continua a Presidente, o documento é submetido à Plenária e sofre emendas, alterações, supressões e, somente depois, é encaminhado à Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte para homologação (Presidente do CME de Belo Horizonte, 30/06/2015).

A análise das atas confirma o processo descrito. Desde 1998, data que remonta à criação do CME de Belo Horizonte e instituição do SME de Belo Horizonte, verifica-se preocupação com o exercício da sua função normativa do referido Conselho. Importante destacar que os registros internos e o próprio Regimento Interno do CME de Belo Horizonte demonstram que, nesse processo, são utilizados outros espaços, ou seja, outras instâncias democráticas de auscultação e deliberação para a normatização do SME, além das Câmaras Técnicas, Comissões e das reuniões mensais, como as audiências públicas e as Conferências Municipais de Educação. Para a Secretária Municipal de Educação de Belo Horizonte, o processo deve ter interlocução com a Secretaria Municipal de Educação:

Tem uma interlocução, tem que ter uma interlocução. É..., não que a Secretaria vá definir questões, mas, é, eu acho que, como o órgão executivo das políticas do

Município, é preciso que haja então essa interlocução e o Conselho, então, ele cumpre seu papel na elaboração das políticas e nós aqui cumprimos o nosso papel, para executar essas políticas, então eu vejo isso tudo assim bem... Essas discussões recentes que a gente teve aí no campo da EJA, da Educação Infantil, isso está mostrando que a gente tem feito um trabalho bem dosado em termo das competências (Secretária Municipal de Belo Horizonte, 16/12/2015).

Observa-se, entretanto, que nem sempre essa interlocução acontece quando a iniciativa de regulamentação parte da Secretaria Municipal de Educação que, paralelamente ao CME de Belo Horizonte, delibera sobre a política de educação para a sua rede de educação, algumas vezes de forma a distanciar “fortemente da perspectiva democrática participativa identificada em vários regulamentos, em especial no Parecer CME/BH nº 052/2002”¹³⁴ (SILVA, 2016, p. 243). Evidências disso são verificadas na Ata 303, de 5 de março de 2015 (BELO HORIZONTE, 2015f) na qual consta registro de definições da Secretaria Municipal de Educação no que tange à Educação de Jovens e Adultos do município, sem concordância do CME de Belo Horizonte. Um conselheiro

[...] relembrou a Audiência Pública na Câmara Municipal de Belo Horizonte, em 11 de dezembro de 2014, que discutiu os artigos que tratam da EJA Juvenil na Portaria SMED nº 317/2014. Nessa audiência, houve denúncia de desrespeito da SMED/BH em relação ao CME/BH e o Conselheiro avaliou que mudar os critérios da EJA, estabelecidos inclusive em Resolução deste Conselho, sem amplo debate em diversas instâncias, é medida unilateral e que esses expulsam na prática os alunos trabalhadores para qual (*sic*) o projeto da EJA está voltado. Encaminhou a proposta de suspensão das medidas instituídas pela SMED/BH, no que diz respeito à EJA; a retomada da proposta anterior à citada Portaria e das discussões que iniciaram em 2014, que devem ser pautadas no Plano Municipal de Educação (BELO HORIZONTE, 2015f).

O Assessor Técnico do CME de Contagem discorre sobre o processo de formulação de uma norma de educação no município que teve início nas Câmaras de Trabalho. Para o entrevistado, a Assessoria Técnica possui um papel fundamental, pois “acompanha o trabalho, separa material e coloca na mão dos conselheiros” (Assessor Técnico do CME de Contagem, 08/05/2015).

Explica que a Câmara de Trabalho é responsável pela elaboração de uma minuta de resolução, encaminhada à plenária para que os demais conselheiros possam contribuir, suprimindo ou acrescentando pontos e

¹³⁴ O Parecer n 052/2002 dispõe sobre a gestão democrática. O documento normativo do CME de Belo Horizonte compreende que “democratizar é construir participativamente uma educação de qualidade, vivida numa escola que seja um espaço de prática, de conquista de direitos, de efetivação de direitos, de formação de sujeitos sociais que à medida que constroem suas individualidades vão construindo os coletivos, de identificação com valores sociais éticos voltados para a configuração de um projeto social solidário que tenha como horizonte a prática da justiça, da liberdade, das relações respeitadas, do direito à diversidade, da perspectiva da construção coletiva” (BELO HORIZONTE, 2002c).

[...] depois ela é mandada para as escolas para que as pessoas possam dar sua contribuição. Por exemplo, a resolução 18, que é da EJA, ela está sendo discutida agora, a partir do momento que nós tivermos uma palestra com uma professora da UFMG, ela vai ser mandada para as escolas para que eles possam contribuir com o que eles quiserem da resolução da EJA. Só depois que tiver todas as contribuições dentro dela é que ela vai para a plenária para a aprovação (Assessor Técnico do CME de Contagem, 08/05 /2015).

Nesse processo, segundo o Assessor, todos podem contribuir, desde que os pontos a serem incluídos estejam em consonância com a legislação educacional vigente. O entrevistado completa afirmando que o processo, geralmente, não conta com muita polêmica (Assessor Técnico do CME de Contagem, 08/05/2015).

Em Divinópolis, as normas da educação são formuladas em Comissões, que contam com integrantes do CME de Divinópolis e da Secretaria Municipal de Educação. De acordo com o Assessor Técnico, a Secretaria Municipal de Educação institui comissão com a participação de membros do CME de Divinópolis e as reuniões acontecem na própria Secretaria. Ele destaca o processo atual de normatização, que conta com comissão paritária (Conselho e Secretaria Municipal de Educação) para atualizar a Lei Complementar n. 139, de 4 de setembro de 2007, que dispõe sobre o processo de seleção e eleição da direção de unidade escolar no município de Divinópolis (DIVINÓPOLIS, 2007a). Em relação à paridade da comissão, deixa claro que

[...] a paridade se dá nesse sistema é para alguns representantes do governo, eles ainda tentam insistir de que a comissão vai definir uma norma e a norma é válida e não é esse o entendimento do COMED. O conselho faz a comissão paritária porque é óbvio que a participação do governo é fundamental, mas o papel normativo é do COMED, segundo a lei 7.322. Então, esse é o entendimento do Conselho. A comissão trabalha para trazer uma proposta bem feita que não seja proposta só do COMED, é muito mais uma questão de abertura do COMED, porque sabe que é o melhor caminho nesse sentido de fazer dentro do órgão da comissão paritária tudo que for melhor possível até ali; aí a comissão tem que submeter à plenária do COMED, porque é um órgão normativo, segundo a lei. Então, para alguns membros, sempre que é representante do governo, eles, Secretária Municipal tentam insistir numa ideia de que se a comissão decidiu, não precisa ir para o COMED. Isso é, infelizmente, questão de discussão desde a gestão anterior (Assessor Técnico do CME de Divinópolis, 08/03/2016).

O Assessor explica, ainda, que quando se trata de resoluções de Recursos Humanos (RH), habitualmente elaboradas por comissão da Secretaria Municipal de Educação, posteriormente são enviadas para considerações do CME de Divinópolis que, via de regra, faz propostas modificativas depois de ouvir setores da sociedade civil, como o colegiado de diretores de escolas do município. O Assessor Técnico destaca que, “no caso específico da resolução de RH para o ano de 2016, a Secretaria Municipal de Educação publicou a norma sem antes ouvir o CME de Divinópolis, o que gerou conflito entre estes órgãos do SME”

(Assessor do CME de Divinópolis, 08/03/2016). O conselheiro 1 do CME de Divinópolis completa:

É a política de..., ela tem uma política a..., a equipe lá de políticas educacionais, eles é que são responsáveis por esses encaminhamentos e a parte de recursos humanos. Que eles olham é valor, dinheiro, eles olham só o dinheiro. Então fica essa briga, você tem algum avanço, mas eles tentam segurar. Por exemplo, a gente estava discutindo a normalização da EJA, uma política pública municipal que está lá no plano municipal. Nós não estamos fazendo nada do que está fora do encaminhamento, inclusive do plano, que é um encaminhamento do plano. Ao mesmo tempo que está fazendo cisões, estão acabando com todos os polos de EJA, terminaram com todos polos de EJA de Divinópolis. Agora só tem dois, dois capengas, estão terminando. Eram 11 polos, hoje tem dois, dois e, assim, preste a qualquer hora eles fecharem, entende. Então, assim, é muito na contramare. Você discute, avança, mas o Executivo não entende isso. É... busca outras, outras implicações, a questão financeira, não tem dinheiro, aquela lenga-lenga de sempre (Conselheiro 1 do CME de Divinópolis, 08/03/2016).

Posicionamento diferente é relatado pela Secretária Municipal de Educação de Divinópolis em entrevista: a entrevistada entende que o CME de Divinópolis e a Secretaria Municipal de Educação possuem a função normativa e “[...] quando o Conselho vai fazer alguma normatização, ele manda para mim. Se eu não concordar, eu tenho 30 dias para manifestar”. Discorre sobre a mesma norma indicada pelo Conselheiro 1, que dispõe sobre a EJA, deixando claro que

[...] eles mandaram uma normatização desse núcleo para cá e eu respondi para eles ‘não pode, da forma como vocês estão fazendo não pode’, justifiquei juridicamente, legalmente porque que não pode e aí agora eles vão lá debater. Mas o Conselho, ele é normativo sim, mas o que eles fizerem de normativo, se não tiver amparo legal, aí eu pego, eu faço análise como advogada, como procuradora do Município que fui, se a gente perceber eu respondo ‘não, não é assim, não pode’ e eles também, eu também tenho o filtro da procuradoria geral do Município. Qualquer coisa assim, sai da minha alçada, para ficar uma coisa bem isenta, eu também mando para lá para a procuradoria analisar, para a procuradoria manifestar. Essa é a nossa, é a forma de condução com o Conselho, ele é normativo, mas ele não é assim normativo... [...] Eu, quando, da lei, se eu tivesse na Secretaria, eu não teria colocado para o Conselho esse caráter puramente normativo. Aqui a nossa lei, ela fala que a Secretaria tem caráter normativo, o Conselho tem caráter normativo. Fala que a Secretaria faz leis, faz normas para, é, melhoria da qualidade da educação e isso é muito subjetivo e, para o Conselho, fala que ele vai fazer lei nas..., para regulamentar o funcionamento e os níveis e modalidades de ensino: Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos. Mas você concorda que isso aqui é muito sério? Então, para o Conselho fazer isso aí, ele tem que ter primeiro, eu preciso fazer um filtro da legalidade para ver se está tudo correto e isso tem que passar por mim e passar pela procuradoria do Município. Então, assim, muito embora ele tenha esse caráter normativo, a gente faz um filtro (Secretária Municipal de Educação de Divinópolis, 08/03/2017).

Em Juatuba, a entrevista com a Secretária Executiva do CME informou que não há ato normativo exarado pelo próprio CME de Juatuba e que as normas são formuladas pela Secretaria Municipal de Educação, cabendo ao Conselho a aprovação. De acordo com o

Secretário Municipal de Educação, o CME de Juatuba é fundamental no processo de formulação da política municipal, porque “tudo passa pelo meu Conselho, principalmente porque Juatuba é um sistema. Então, todas as Políticas Públicas relacionadas à Educação são discutidas no Conselho e a gente define e sai praticamente uma definição a partir do CME/Juatuba” (Secretário/Presidente do CME de Juatuba, 13/05/2015).

O Secretário, então Presidente, explica que

[...] todas as ações que a gente vai tomar aqui na Secretaria, a gente discute no Conselho, passa para os Conselheiros, eles têm informação sobre elas, como elas estão acontecendo, o que vai ser feito e como vai ser feito e eles discutem isso, se eles acharem que alguma coisa pode ser alguma forma a gente repensa. Então o meu Conselho é muito atuante (Secretário/Presidente do CME de Juatuba, 13/05/2015).

Em Juiz de Fora, o processo de formulação de política pública de educação para o SME se efetiva em parceria com a Secretária Municipal de Educação de Juiz de Fora, que descreve o processo, lembrando também sua experiência pregressa como conselheira do CME de Juiz de Fora:

Pelo menos na minha época tinha um esqueleto, né, tipo assim, porque precisa sair de algum lugar. Se ficar os Conselheiros discutindo, vai o sexo dos anjos e não resolve, um esqueleto básico e que aí a gente ia adensando esse esqueleto, essa discussão. Mandava esse esqueleto também para os departamentos da Secretaria de Educação, então, assim, aqueles que trabalham diretamente com a Educação Infantil, até chegar no ponto de uma resolução e da votação dentro do Conselho. Aí, depois, os setores da Secretaria passam a cumprir aquela legislação (Secretária Municipal de Juiz de Fora, 25/01/2016).

Entretanto, a Resolução n. 013-SE, que aprova o Regimento Interno da Secretaria de Educação de Juiz de Fora, dispõe a competência normativa da Secretaria Municipal de Educação e a validação da norma pelo CME de Juiz de Fora, conforme artigo 27, inciso “XII - elaborar minuta de ato normativo quando da necessidade de criação de novas normas, encaminhando para o Conselho Municipal de Educação – CME para validação” (JUIZ DE FORA (2006).

Para a Assessora do CME de Juiz de Fora, o órgão exerce papel atuante no processo de formulação da política municipal, em parceria com a Secretaria Municipal de Educação. Ela deixa claro que

[..] a decisão é do conselho, é uma resolução do conselho. Mas eu acho que nem todos nós vivemos o dia a dia da Educação Infantil. Então nós temos que caminhar junto com a supervisão. Mas o caminhar junto com a supervisão não significa aceitar tudo que a supervisão coloca (Assessora do CME de Juiz de Fora, 24/01/2016).

Em Ribeirão das Neves, o Secretário Municipal de Educação destaca o desejo “de construir uma educação efetiva”. Todavia, justifica a pouca incidência do CME de Ribeirão

das Neves na pauta municipal em virtude dos desafios postos ao município que, de certa maneira, impedem e direcionam o exercício do órgão para questões mais emergenciais: “ter que apagar os incêndios que surgem” (Secretário Municipal de Educação de Ribeirão das Neves, 29/04/2015). Um dos desafios apontados pelo Secretário é a rotina de um município que detém

[...] uma população real de quase meio milhão de habitantes. Uma cidade que tem o terceiro pior IDH do país e o pior IDH do Estado. A cidade que tem uma capacidade de autofinanciamento quase que inexistente. Então, todo esse contexto local, ele deixa a questão das Políticas Públicas para a educação aqui numa encruzilhada (Secretário Municipal de Educação de Ribeirão das Neves, 29/04/2015).

Como se vê, os desafios postos ao município foram destacados pelo Secretário Municipal de Educação de Ribeirão das Neves como estruturais, apesar de “não abrir mão da construção conceitual”. Para exemplificar, o entrevistado esclarece sobre as dificuldades de construção de instituições:

Dos sessenta anos de Ribeirão das Neves, foram construídas 36 unidades próprias. No nosso primeiro ano, nós já projetamos 30 unidades, mas ainda mais agora, com este momento que o país está atravessando... se eu conseguir nos próximos dois, três ou quatro anos construir, eu já vou sair soltando foguete (Secretário Municipal de Educação de Ribeirão das Neves, 29/04/2015).

Na mesma direção, a conselheira 1 do CME de Ribeirão das Neves, representante da Secretaria Municipal de Educação, reitera que o maior problema do município é o econômico, responsável por impactar diretamente a educação. Segundo a entrevistada, Ribeirão das Neves conta com mais de 50% das instituições de Educação Infantil, e aproximadamente 30% das de Ensino Fundamental e EJA, funcionando em casas alugadas, cujos aluguéis são caríssimos e demandam manutenção diferenciada de um prédio escolar comum. Com essa despesa, a Prefeitura não consegue aumentar o salário do professor e isso gera insatisfação. Ainda de acordo com a conselheira, o município possui 71 escolas, das quais seis funcionam por meio de convênio.

Em que pesem as dificuldades apontadas, a entrevistada reconhece avanços consideráveis na atuação do CME de Ribeirão das Neves. Entretanto, ressalta que esse Conselho não participa da formulação de política do município e que essa tarefa compete à Secretaria Municipal de Educação (Conselheira 1 do CME de Ribeirão das Neves, 22/03/2016).

O Secretário Municipal de Educação de Sabará, Presidente do CME de Sabará, também justifica a pouca incidência do órgão na política educacional do município pelas mesmas razões contextuais apontadas para Ribeirão das Neves. Esclarece que, no município,

as políticas públicas de educação dependem muito da gestão, mas também da capacidade de implantar as decisões, em decorrência das dificuldades financeiras. Afirma que

[...] nós podemos às vezes discutir no conselho uma política pública, que para implantar dependa de recursos que um município não tenha, e que um outro município, por ser mais rico ou por ter uma capacidade maior de captação financeira, ele tenha mais possibilidade de implantar (Secretário/Presidente do CME de Sabará, 30/07/2015).

O Secretário lembra que, até pouco tempo, o município era membro de um grupo, no qual estão incluídos os municípios com maiores dificuldades financeiras de gestão (Secretário/Presidente do CME de Sabará, 30/07/2015).

Em Sete Lagoas, a Secretária Municipal de Educação reconhece a importância do papel desempenhado pelo CME na política educacional do município, “de articulador e mediador das questões educacionais da sociedade local junto a Secretária Municipal de Educação” (Secretária Municipal de Educação de Sete Lagoas, 17/03/2016).

Entretanto, em que pese o reconhecimento da Secretária, a ata do CME de Sete Lagoas, de 18 de março de 2015, registra indignação de uma conselheira sobre a emissão de uma portaria pela SME/SL sem conhecimento do CME de Sete Lagoas:

Portaria de nº 60, de 1º de dezembro de 2014, publicada no Diário Oficial do Município, expedida pela Secretaria Municipal de Educação autorizando extensão de série, validação de atos escolares e mudança de endereço da Escola em questão, portaria esta publicada sem posicionamento do Conselho, desconsiderando o parecer do Conselho expedido em 30/10/2013. A partir das discussões, foi proposto que o Conselho solicitasse explicação da SME/SL dos motivos da publicação da portaria supracitada, sem parecer do Conselho (SETE LAGOAS, 18/03/2015).

Registros posteriores às atas do CME de Sete Lagoas mostram a reação dos conselheiros e os desdobramentos dos debates e decisões em relação ao ato. Em 29 de abril de 2015, consta retomada da reunião anterior no que tange à publicação da portaria pela SME/SL. Unanimemente, os conselheiros presentes reiteraram a importância do trabalho integrado entre os órgãos do SME, consideraram o ato ilegal, solicitaram a revogação do documento e a instituição de novo processo para mudança de endereço e extensão de série/ano (SETE LAGOAS, 2015c). A ata de 20 de maio de 2015 registra suspensão da definição de envio do ofício à SME/SL e define pela consulta à Procuradoria do Município e Corregedoria (SETE LAGOAS, 2015d). Em 18 de novembro de 2015, a ata da plenária desse Conselho traz à tela novamente o ato normativo, após discussão de uma situação específica,

[...] lembrando inclusive sobre a ilegalidade da portaria de nº 60 emitida pela SME/SL, as providências tomadas por este Conselho em relação a tal portaria e a necessidade de validação dos documentos emitidos a descoberto. Foi sugerido que acrescentasse ao parecer a solicitação para que a Secretaria Municipal de Educação realizasse a validação dos atos praticados a descoberto e, após muitas discussões e

acrescentando o sugerido, o parecer foi aprovado pela maioria dos conselheiros (SETE LAGOAS, 2015e).

No que diz respeito ao processo de formulação das normas do CME de Sete Lagoas, a Conselheira 1 ressalta o processo que tem início nas Câmaras Técnicas e conta, na maioria das vezes, com consultoria. Na reelaboração da norma do Ensino Fundamental, a análise do documento foi feita pelo “pedagógico da SME/SL” e votado na Câmara. A aprovação se deu em reunião, antes do envio à Secretaria Municipal de Educação (Conselheira 1 do CME de Sete Lagoas, 17/03/2016).

Em Santa Luzia, a Secretária Municipal de Educação, também Presidente do CME, explicita, em entrevista, que o órgão exerce o papel normativo junto com a Secretaria Municipal de Educação: “junto com a participação do conselho. Todas as resoluções são feitas aqui da secretaria e levadas em conhecimento para a discussão no Conselho Municipal”.

A entrevistada completa que “tudo é discutido lá também, para depois se fazer o documento que seja exequível em todas as necessidades” (Secretária Municipal de Educação/Presidente do CME de Santa Luzia, 03/04/2015). Ela ressalta, entretanto, que

[...] o processo de políticas públicas que eu percebo no conselho, é de a gente primeiro estar qualificando nosso profissional. Nós temos as capacitações que são feitas através da superintendência pedagógica da prefeitura. A gente busca parceria com o SENAI, com o SESC e buscamos também parcerias com a UFMG para estar capacitando e buscando. E, a partir do momento que a gente busca essas capacitações para o professor, a gente está buscando qualidade para o aluno (Secretária do CME de Santa Luzia, 03/04/2015).

Em consonância com os relatos das entrevistas, o Quadro 37 sintetiza o papel dos órgãos do SME na formulação da política local de educação. Observa-se que, dos nove CME em análise,

- i) Os CME de Belo Horizonte, Contagem e Sete Lagoas são apontados como atuantes no processo e detentores de autonomia normativa. No entanto, há indícios de que dois deles (CME de Belo Horizonte e Sete Lagoas) têm seu papel deslegitimado pelas respectivas Secretarias Municipais de Educação, que normatizam atos sem o conhecimento dos CME.
- ii) Os CME de Divinópolis e Juiz de Fora formulam normas em parceria com as Secretarias Municipais de Educação. Verificam-se, contudo, diferenças de atuação dos dois CME. A dinâmica de trabalho do CME de Divinópolis e da Secretaria Municipal de Educação, por meio de comissão paritária, apresenta-se conflituosa e de enfrentamento. Parece que os dois órgãos não comungam com os mesmos propósitos para o SME: o CME de Divinópolis demonstra claramente a intenção de privilegiar os interesses dos grupos minoritários,

enquanto a Secretaria Municipal de Educação preocupa-se mais em adequar as decisões da política às previsões orçamentárias. Contrariamente, o CME de Juiz de Fora e a Secretaria Municipal de Educação parecem atuar de forma integrada, numa relação mais amistosa e com objetivos comuns.

iii) Os CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia demonstram que a definição da política ainda está nas mãos das Secretarias Municipais de Educação, em que pese o reconhecimento das Secretarias e o esforço desses CME para exercer um papel mais efetivo no SME.

Quadro 37 - Papel dos órgãos do SME na formulação da política local de educação, segundo os entrevistados dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

MUNICÍPIO	CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
BELO HORIZONTE	X	X
CONTAGEM	X	-
DIVINÓPOLIS	X	X
JUATUBA	-	X
JUIZ DE FORA	X	X
RIBEIRÃO DAS NEVES	-	X
SABARÁ	-	X
SANTA LUZIA	-	X
SETE LAGOAS	X	-

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

6.5 O posicionamento da Secretaria Municipal de Educação em relação aos debates e decisões dos CME

Para a Secretária Municipal de Educação de Belo Horizonte, “não se trata de ser favorável ou desfavorável às decisões do Conselho”. Diante das atribuições que lhe cabem, a entrevistada reitera a responsabilidade de seguir as propostas da própria Secretária Municipal de Educação. Para tanto, a representação da Secretaria Municipal de Educação no CME de Belo Horizonte segue as diretrizes da Secretaria (Secretária Municipal de Belo Horizonte, 16/12/2015).

Em Divinópolis, a Secretária Municipal de Educação destaca sua trajetória profissional como procuradora do município por muitos anos. Na interpretação legal das competências da Secretária Municipal de Educação e do CME de Divinópolis, ressalta não ser

necessário ser “um grande jurista” para compreender o Conselho como órgão normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador, no que diz respeito às suas competências, e a Secretária Municipal de Educação, órgão executivo, administrativo e deliberativo. Assim, para a entrevistada,

[...] está muito claro que quem faz papel de administração somos nós, nós é que fazemos gestão, nós é que sabemos onde a gente pode gastar, onde a gente tem dinheiro, quando tem, então, assim, tudo nós participamos, o COMED, tudo nós enviamos para o COMED. A todo o momento eu peço contribuição do COMED, colaboração do COMED nas Comissões, todas as discussões são feitas por Comissões. Eu peço que ele nos mande representação, então, assim, eu procuro ter essa relação (Secretária Municipal de Divinópolis, 08/03/2016).

No que tange ao posicionamento da Secretaria Municipal de Educação sobre as decisões do CME de Divinópolis, a Secretária Municipal de Educação de Divinópolis esclarece:

[...] percebo um envolvimento, uma linhagem sindicalista e uma linhagem política. Político todos nós somos, mas eu acho que, eu não sei se é porque eu sou muito madura, eu tenho muitos anos de Prefeitura, tenho mais... quase 40 anos de serviço, eu percebo essa imaturidade. É como essas pessoas membro do Conselho e eles vão e voltam cada dois em dois anos trocam os membros, mas eles vão e voltam. Eu percebo que as pessoas que estão ali, que tem essa linhagem sindicalista, elas emperram um pouco esse regime de colaboração. Eles querem participar, mas ao mesmo tempo eles querem brigar e ao mesmo tempo eles querem fazer oposição à Secretaria Municipal de Educação (Secretária Municipal de Divinópolis, 08/03/2016).

Em Juiz de Fora, a Secretária Municipal de Educação ressalta que as decisões do CME de Juiz de Fora são acatadas e analisadas. Caso haja necessidade, a Secretária Municipal de Educação pode questionar ou sugerir alterações de redação. Entretanto, a Assessora do CME de Juiz de Fora salienta:

Nunca houve, até então, uma decisão em que a secretaria não homologasse para o conselho. Até porque eu falo que a gente procura embasar o máximo possível dentro da legalidade, de lei, entende. É o que eu falo sempre para os conselheiros: a nossa fonte é a lei. Depois da lei, o educando em primeiro lugar, é o bem-estar desse aluno em primeiro lugar. Então são os dois pontos que o conselho tem que ter muito forte, que são os dois pontos que a secretaria tem que ter muito fortes também. Então nunca houve uma discordância. Até porque tudo é muito bem embasado (Assessora do CME de Juiz de Fora, 24/01/2016).

O Secretário Municipal de Educação, Presidente do CME de Juatuba, destaca a relação de parceria entre os órgãos:

A gente não tem, até hoje não teve nenhuma discussão no Conselho que... que houve um atrito que a gente tenha... quando o Conselho decide a gente acata a decisão do Conselho. Eu, como Presidente, eu evito muito assim, eu só dou minha opinião no momento que houve alguma divergência, mas as decisões são muito parceiras. A gente não teve nenhum problema hoje, até hoje, ainda. As decisões são discutidas, pensadas, com todos os representantes que estão presentes e [...] a gente acata à

medida que eles decidem (Entrevista realizada com a Secretário Municipal/Presidente do CME de Juatuba, 14/05/2015).

De acordo com o Secretário Municipal de Educação de Ribeirão das Neves, a posição primordial da Secretaria Municipal de Educação é de respeito às decisões do CME de Ribeirão das Neves, “de obediência, de aceitação às decisões autônomas do Conselho”. Entretanto, ele ressalta a necessidade de provocação do órgão pelo Executivo:

A gente procura sempre levar para o Conselho o debate com a perspectiva de que, aquilo que for definido pelo Conselho é soberano; então a gente vai para fazer o debate real, colocar. Então a gente vai munido de muitos argumentos para que as decisões sejam favoráveis (Secretário Municipal de Educação de Ribeirão das Neves, 29/04/2015).

O Secretário Municipal de Educação de Sabará esclarece que, “até por fazer parte total do conselho, a secretaria sempre discute e aprova aquelas discussões que foram discutidas lá na reunião, que foram decididas lá. E apoiam essa reunião” (Secretário/Presidente do CME de Sabará, 30/07/2015).

Reconhecendo a posição fundamental do CME de Sete Lagoas na efetivação da gestão democrática do SME, bem como na consolidação da autonomia do município no gerenciamento de suas políticas educacionais, a Secretária Municipal de Educação aponta, em entrevista, a relação de parceria e diálogo permanente entre os órgãos.

A Secretária Municipal de Educação de Santa Luzia acredita que, quando “o Executivo é aberto à tomada de decisões para o coletivo, facilita as ações do conselho”. Ressalta que a Secretaria “tem essa liberdade de tomar a frente todas as decisões para que o conselho funcione com eficácia” (Secretária Municipal de Educação/Presidente do CME de Santa Luzia, 03/04/2015).

A relação da Secretaria Municipal de Educação com os CME foi destacada nas entrevistas. Em Belo Horizonte, a conselheira 1 do CME de Belo Horizonte aponta a relação entre os órgãos do SME como de extrema dependência do CME de Belo Horizonte e de controle da Secretaria Municipal de Educação, contribuindo para isso: i) representatividade da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte no CME de Belo Horizonte; ii) Presidência indicada pelo Executivo e Coordenações das Câmaras Técnicas ocupadas por representantes da Secretaria Municipal de Educação e iii) dependência financeira do CME de Belo Horizonte em relação à Secretaria Municipal de Educação.

De acordo com essa conselheira, a representação do segmento gestor, especialmente dos funcionários que ocupam cargos de chefia, “das gerências”, traz implicações para os

demais representados, que acabam ficando “na berlinda” e participando de acordo com os interesses da Secretaria Municipal de Educação. Contudo, verifica, na gestão atual, presença de conselheiros mais conscientes do papel do CME de Belo Horizonte e participação diferenciada nessa relação autoritária (Conselheira 1 do CME de Belo Horizonte, 27/08/2015).

Segundo a entrevistada, a presença de Presidente indicado pelo Executivo se sobrepõe ao poder delegado às coordenações de Câmaras Técnicas, geralmente ocupadas pelos representantes gestores, incidindo nas decisões do CME de Belo Horizonte, sempre em consonância com as determinações do Executivo. Por fim, o argumento da conselheira é de que o controle da Secretaria se efetiva também pela falta de autonomia financeira do CME de Belo Horizonte: “se eu não tenho autonomia financeira para organizar a formação de Conselheiros, como é que eu vou fazer? Como é que eu vou formar esse grupo, como é que eu vou tornar esse grupo consciente da sua real função?” (Conselheira 1 do CME de Belo Horizonte, 27/08/2015).

Em Contagem, a relação atual entre o CME de Contagem e a Secretaria, de acordo com a Presidente do Conselho, é de confiança e “extremamente madura com o Secretário. O Secretário, hoje, sempre chama o Conselho, ele quer ouvir o Conselho antes de tomar qualquer decisão” (Presidente do CME de Contagem, 21/07/2015).

Em Juiz de Fora, a Secretária Municipal de Educação destaca a relação entre órgãos permeada pelo diálogo: “até o presente momento e enquanto Conselheira, eu não percebia dificuldades, intransigências, nada disso” (Secretário Municipal de Juiz de Fora, 25/01/2016).

Em Ribeirão das Neves, o Secretário Municipal de Educação concebe o modelo de governo do município participativo e motivador da participação. Para o entrevistado, o CME de Ribeirão das Neves é a porta de entrada da democracia, uma grande escola de participação popular e, por essa razão, “tenta manter uma relação com o Conselho Municipal de parceria. O desejo da Secretaria é que o Conselho construa debates que possam amadurecer políticas reais para a cidade” (Secretário Municipal de Educação de Ribeirão das Neves, 29/04/2015).

Em Sabará, o Secretário Municipal de Educação destaca a relação entre os órgãos como totalmente aberta, “até pelo fato de eu ser o Presidente do CME de Sabará e ser também o Secretario, eu tenho uma administração que é participativa, que é uma participação de ouvir muito as pessoas. Então, a relação é muito boa” (Secretário/Presidente do CME de Sabará, 30/07/2015).

Em Sete Lagoas, a Secretária Municipal de Educação destaca a relação da Secretaria com o CME, considerado

[...] parceiros nas ações, com membros que fazem parte e atuam diretamente com eles. Uma boa relação com o CME inicia-se pela garantia do bom funcionamento do órgão. Um conselho bem estruturado e dotado de competências técnicas poderá oferecer subsídios valiosos para a melhoria da gestão não apenas do SME, mas de toda administração (Secretária Municipal de Educação de Sete Lagoas, 17/03/2016).

Em Santa Luzia, a relação entre os órgãos é apontada pela Secretária Municipal de Educação (também Presidente do CME) como “extremamente vinculado à educação”. A entrevistada ressalta que as ações do município, da Secretaria e das escolas é que vão fazer com que o conselho normatize, fiscalize tudo que acontece no município, tanto na rede municipal, na rede pública, particular, na rede conveniada, na federal (Secretária Municipal de Educação/Presidente do CME de Santa Luzia, 03/04/2015).

Em que pese o reconhecimento dos entrevistados de que o CME e a Secretaria mantêm boas relações, há que se considerar dois pontos. O primeiro, em consonância com a tipologia apresentada por Avritzer (2008, p. 60) sobre a efetividade dos desenhos participativos, é reconhecer que os conselhos de políticas, como os CME, possuem média capacidade democratizante e média efetividade/dependência do sistema político, se comparados com os Orçamentos Participativos. O segundo ponto, também em concordância com o mesmo autor, é admitir que o contexto de funcionamento dos órgãos pode favorecer maior autonomia dos conselhos. Posto isso, as análises aqui apresentadas indicam a seguinte tipologia de relação entre os CME e as respectivas Secretarias de Educação:

- i) Relação mesclada e/ou de apropriação dos CME pelas Secretarias Municipais de Educação. As Secretarias, na maioria das vezes, são as responsáveis pelo funcionamento dos órgãos e pela definição das pautas das reuniões. Os CME, presididos ou não pelos secretários municipais de educação, atuam como adendos das secretarias, atendendo as demandas do Executivo Municipal e referendando suas decisões. Em alguns órgãos, como nos CME de Juatuba, Ribeirão das Neves e Santa Luzia, não há definição de espaços físicos e nem mesmo autonomia do CME para deliberação. Observa-se que, em que pese o caráter mais democrático do CME de Ribeirão das Neves, a opção pelo enquadramento do órgão nessa tipologia advém das dificuldades institucionais e contextuais, em conformidade com o analisado neste trabalho.
- ii) Relação de interdependência, com definição de espaços e de papéis dos dois órgãos do SME, mesmo nos casos em que os CME funcionam nos prédios das Secretarias, como os CME de Belo Horizonte e Juiz de Fora. Verifica-se, no caso do CME de Belo Horizonte,

que conta com presidência indicada pelo Executivo, maior incidência da Secretaria na atuação do órgão, de forma indireta, ou seja, por meio do Presidente e/ou representantes dos órgãos governamentais. Importante lembrar que a Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte define regulamentações para sua rede de educação à revelia dos debates e discussões do CME de Belo Horizonte. O CME de Contagem enquadra-se nessa tipologia, mas com mais autonomia. Os dados apresentados mostram que o mencionado CME tem conseguido inserção na política de educação do município, como também manutenção de boas relações com a Secretaria Municipal de Educação. Os CME de Juiz de Fora e Sete Lagoas destacam relação amistosa entre os órgãos do SME e o reconhecimento da Secretaria em relação a suas atuações. Entretanto, as definições e normas são elaboradas de forma conjunta e não há grandes evidências de ação propositiva dos mencionados CME no exercício do seu papel normativo.

iii) Relação conflituosa, de exclusão/embate. A Secretaria Municipal de Educação não reconhece a legitimidade do papel de normatização do CME e estabelece estratégias para a definição da política municipal, ora convocando representantes do CME para a formulação das normas, ora assumindo sozinha a tarefa. No caso do CME de Divinópolis, pelo caráter propositivo e a não aceitação das definições da Secretaria Municipal de Educação, há enfrentamentos e relação conflituosa.

6.6 A matéria da deliberação: sobre o que se delibera nos CME?

Para Fung (2004, p. 178), o desenho institucional controla, inclusive, a “matéria da deliberação”, por impactar diretamente a maneira pela qual se delibera. No entendimento do autor, as regras que delineiam a deliberação não são “dependentes de tópicos particulares”. Entretanto, “todos os assuntos são tidos como parte do jogo para o debate na ampla esfera pública, já que excluir algumas matérias restringiria impropriamente a liberdade de expressão e a liberdade política”.

Para o autor, a escolha do tema “[...] determina com o que, se tanto, os cidadãos provavelmente contribuirão em termos de *insight*, informação ou recursos no decurso da deliberação participativa” (FUNG, 2004, p. 178). O argumento de Fung é que determinadas áreas beneficiam-se pouco da deliberação, porque determinados temas exigem conhecimentos específicos que nem todos os participantes possuem. Em outra direção,

[...] muitas áreas de interesse público podem se beneficiar da deliberação pública alargada. Para identificar essas áreas, planejadores institucionais devem considerar

se os cidadãos possuem alguma vantagem comparativa sobre outros autores, tais como políticos, administradores e interesses organizados. Em outras palavras, os cidadãos podem contribuir com alguma informação acerca das preferências e valores que seja inacessível para os artífices das políticas. Em outras, eles podem estar mais bem posicionados para avaliar os impactos das políticas e devolver esse feedback aos representantes. Em outros contextos, ainda os cidadãos promovem a *accountability* pública quando o engajamento cívico lhes permite monitorar representantes potencialmente corruptos e irresponsáveis (FUNG, 2004, p. 179).

Posto isso, esta seção analisa, de forma comparada, a produção normativa dos CME. Vale lembrar, com Cury (2006, p. 42), que a função normativa, considerada a mais importante, “se dá por meio de Pareceres e Resoluções e, para tanto, ela deve ter provisão legal e sua intencionalidade é a de executar o ordenamento jurídico que lhe dá fundamento”. Para o autor, uma resolução ou parecer, “quando homologado por autoridade competente da administração pública ganha força vinculante” (CURY, 2006, p. 43).

Em que pese o reconhecimento da importância do exercício do papel de formulador de política pelos CME analisados, alguns órgãos demonstram mais evidências de atuação da função normativa no âmbito do SME do que outros. Isso pode ser aferido pelo arsenal normativo disponibilizado para análise pelos CME, informado nos apêndices K, L, M, N, O, P, Q, R, S.

Dos nove CME, apenas o de Belo Horizonte disponibilizou pareceres normativos para análise.¹³⁵ O Apêndice L lista os pareceres emitidos pelo CME de Belo Horizonte desde a criação do SME. Alguns desses atos fundamentam, legal e teoricamente, as resoluções exaradas pelo órgão: i) Parecer CME/BH n. 093/2002 (BELO HORIZONTE, 2002d) e Resolução CME/BH n. 001/2003 (BELO HORIZONTE, 2003a); ii) Parecer CME/BH n. 075/2003 (BELO HORIZONTE, 2003c) e Resolução CME/BH n. 002/2003 (BELO HORIZONTE, 2003b) - (REVOGADA); iii) Parecer CME/BH n. 083/2004 (BELO HORIZONTE, 2004d) e Resolução CME/BH n. 003/2004 (BELO HORIZONTE, 2004b); Parecer CME/BH n. 052/2008 (BELO HORIZONTE, 2008d) e Resolução CME/BH n. 02/2008 (BELO HORIZONTE, 2008c); iv) Parecer CME/BH n. 057/2012 (BELO HORIZONTE, 2012b) e Resolução CME/BH n. 001/2012 (BELO HORIZONTE, 2012a) - REVOGADA; Pareceres CME/BH n. 150/11 (BELO HORIZONTE, 2011b) e n. 199/2011 (BELO HORIZONTE, 2011c) e Resolução CME/BH n. 001/2011 (BELO HORIZONTE, 2011a); v) Parecer CME/BH n. 025/2015 (BELO HORIZONTE, 2015e) e Resolução CME/BH n. 001/2015 (BELO HORIZONTE, 2015d).

¹³⁵ Como já apontado no capítulo 1, não foram coletados e analisados pareceres que tratam da autorização/renovação de autorização de instituições, vida escolar e respostas às consultas feitas. O objeto de análise consiste exclusivamente nos pareceres normativos, excluindo o conjunto mencionado.

Algumas normas do CME de Belo Horizonte foram regulamentadas apenas por meio de pareceres e não dispõem de resoluções, como as que dizem respeito às temáticas: i) gestão democrática (Parecer CME/BH n. 052/2002); ii) Colegiado Escolar da RME a partir do ano de 2004 (Parecer CME/BH n. 057/2004).

Os demais CME apresentaram normas exaradas por meio de resoluções. Os CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juiz de Fora e Sete Lagoas disponibilizaram o seu arsenal normativo, enquanto os CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia não disponibilizaram os atos normativos para análise. Algumas resoluções destes últimos CME foram resgatadas na análise das atas, das entrevistas e dos PME. A Tabela 10 sintetiza a análise comparativa das matérias normatizadas pelos CME por meio de resoluções, desde a criação dos SME de cada município.

Considerado o tempo do exercício da função deliberativa de cada CME no âmbito da instituição do SME, verifica-se que o CME de Belo Horizonte (SME em 1998) e o CME de Sete Lagoas (SME em 2006) detêm maior número de resoluções exaradas em comparação aos demais CME. O CME de Juatuba (SME em 1998) e o de Santa Luzia (SME em 2002) contabilizam duas normatizações; o CME de Divinópolis (SME em 2012) tem apenas um ato normativo homologado.

Observa-se que a maioria das resoluções dos CME versam sobre a regulamentação da Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA. Das dezesseis resoluções exaradas pelo CME de Belo Horizonte, cinco regulamentam a Educação Infantil do SME, quatro delas revogadas. Em 2015, a Resolução CME/BH n. 001/2015 (BELO HORIZONTE, 2015d), que fixa normas para o funcionamento de instituições de Educação Infantil do SME, revoga as disposições contrárias e, em especial, as Resoluções CME/BH n. 001/2000 (BELO HORIZONTE, 2000a), 001/2010 (BELO HORIZONTE, 2010a) e 001/2012 (BELO HORIZONTE, 2012a).

Em 1999, Juiz de Fora instituiu o SME e, com competência normativa, o CME de Juiz de Fora formulou seis resoluções, sendo cinco delas disponibilizadas para análise. Um dos atos, a Resolução n. 001/2015, regulamenta a abertura do Cadastro Escolar e define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino e na Educação Infantil das Redes Municipal e Privada do Município de Juiz de Fora. A maioria das normas (cinco resoluções) versa sobre a Educação Infantil; dessas, quatro foram revogadas pela Resolução n. 001/2013 – CME:

- Resolução n. 001/2000, que estabelece normas para registro de Instituições de Educação Infantil e dá outras providências (JUIZ DE FORA, 2000d) - REVOGADA.
- Resolução n. 002/2001 - Acrescenta parágrafos no artigo 20 da Resolução 001/2000 do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências (REVOGADA) (JUIZ DE FORA, 2001).
- Resolução n. 001/2008 - Não encontrada – REVOGADA.
- Resolução n. 002/2008 - Dispõe sobre registro e regulamentação de funcionamento das instituições de Educação Infantil, destinadas à criança, na faixa etária de zero a cinco anos no município de Juiz de Fora. (REVOGADA) (JUIZ DE FORA, 2008).
- Resolução n. 001/2013 – CME, de 01 de outubro de 2013, que dispõe sobre o registro e a regularização de funcionamento das Instituições de Educação Infantil (Públicas, Privadas e Conveniadas) destinadas à criança, na faixa etária de zero a cinco anos, no município de Juiz de Fora (REVOGA AS RESOLUÇÕES ANTERIORES) (JUIZ DE FORA, 2013) e
- Resolução n. 001/2015, que regulamenta a Abertura do Cadastro Escolar e define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino e na Educação Infantil das Redes Municipal e Privada do Município de Juiz de Fora (JUIZ DE FORA, 2015).

Com SME criado mais recentemente, em 2006, Sete Lagoas regulamentou a Educação Infantil local por intermédio de resoluções conjuntas da Secretaria Municipal de Educação e do CME de Sete Lagoas:

- Resolução 02/2007 – Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação, fixa normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas (SETE LAGOAS, 2007b).
- Resolução n. 03/2007 - Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação, fixa Diretrizes Curriculares para as Escolas de Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino do Município de Sete Lagoas (SETE LAGOAS, 2007c).

Tabela 10 - Matérias das resoluções exaradas pelos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

MATÉRIAS	BELO HORIZONTE	CONTAGEM	DIVINÓPOLIS	JUATUBA	JUIZ DE FORA	RIBEIRÃO DAS NEVES	SABARÁ	SANTA LUZIA	SETE LAGOAS	TOTAL
Educação Infantil	5	1	1	-	5	-	1	1	3	17
Cadastro Escolar	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Ensino Fundamental	-	1	-	-	-	1	-	-	1	3
Educação Básica	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
Educação de Jovens e Adultos	2	-	1	-	-	-	1	-	1	5
Ingresso no 1º (primeiro) ano do Ensino Fundamental	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Reapreciação de ato homologável	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Frequência de alunos	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Relações Étnico-Raciais e Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Inclusão do Nome Social de Travestis e Transexuais nos Registros Escolares das Escolas	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Regimento Escolar	1	-	-	1	-	-	-	-	-	2
Regimento Interno do CME	4	-	-	-	-	-	-	-	-	4
Regimento Interno do Fórum Municipal de Educação de Contagem (FMEC/MG)	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Colegiado Escolar	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Calendário Escolar	-	-	-	-	-	-	1	-	1	2
Disciplina sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Critérios para inscrição e classificação de candidatas a contratação para o exercício de função pública na Rede Municipal de Ensino	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Quadro de Pessoal	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Função de Diretor Escolar, Coordenador Escolar e Secretário Escolar	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Atribuições do serviço de inspeção escolar	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Ensino Religioso	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Docência nos cursos da Educação Profissional Técnica de Nível Médio da Escola Técnica	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Criação dos grupos de estudos para os professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental em consonância com a Lei Federal 11.738/08	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Regime de Progressão Continuada no Ensino Fundamental, com nove anos de duração, organizado em três ciclos	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Organização do Tempo Escolar	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
TOTAL	16	3	2	2	6	3	3	2	15	52

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

- Resolução n. 015/2012 – Sistema Municipal de Ensino e Conselho Municipal de Educação, estabelece critérios de referência para preenchimento de novas vagas na Educação Infantil de 0 a 3 anos e 11 meses de idade no Município de Sete Lagoas – MG (SETE LAGOAS, 2012a).

Os CME de Contagem, Divinópolis, Sabará e Santa Luzia contam com uma única norma que dispõe de matéria atinente à Educação Infantil. Contagem, com SME criado em 2008, exarou por meio do CME de Contagem, a Resolução n. 16, de 16 de novembro de 2010, que estabelece normas para o atendimento da Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Contagem (CONTAGEM, 2010).

Divinópolis, município com SME mais recente (2012), dispõe de Resolução Conjunta Secretaria Municipal de Educação/CME de Divinópolis n. 04/2015, que trata do desenvolvimento das políticas públicas, normatiza o atendimento da Educação Infantil no município de Divinópolis e dá outras providências (DIVINÓPOLIS, 2015). A entrevista realizada com o Assessor Técnico do CME de Divinópolis explica que a norma foi elaborada por comissão instituída pelo CME, aprovada pelo conselho pleno e enviada para a Secretaria Municipal de Educação para homologação. É o único ato normativo do CME de Divinópolis, homologado e encaminhado para publicação.

Sabará, um dos municípios pioneiros na instituição de SME em Minas Gerais, dispõe de norma de estrutura e funcionamento para a Educação Infantil no SME, por meio da Resolução n. 01/2004 do CME (SABARÁ, 2004c).

O CME de Santa Luzia não disponibilizou nenhum ato normativo para análise. Entretanto, o PME do município, estabelecido para o período de 2006 a 2015, pela Lei n. 2648/2006 (SANTA LUZIA, 2006), faz referência à Resolução CME de Sete Lagoas n. 003/2004, que estabelece normas para registro de instituições de Educação Infantil e dá outras providências (SANTA LUZIA, 2004), como uma das ações desenvolvidas para o atendimento da meta relativa à fiscalização das escolas do município. A análise dessa ação consta no PME como cumprida parcialmente.

Em comparação às normas exaradas pelo Conselho Nacional de Educação, mais especificamente pela Câmara de Educação Básica (CNE/CEB), pode-se aferir que os atos normativos dos CME procuram adequar a regulamentação nacional às especificidades locais. Isso pode ser especialmente observado nas normas atinentes à Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA.

No que diz respeito à regulamentação da Educação Infantil, observa-se que, após a homologação da Resolução CNE/CEB n. 1, de 7 de abril de 1999, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 1999), o CME de Belo Horizonte formulou a Resolução CME/BH n. 001/2000 (Revogada), que fixa normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2000a); o CME de Sabará, a Resolução n. 01/2004, que estabelece normas de estrutura e funcionamento para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Sabará (SABARÁ, 2004c); o CME de Sete Lagoas, a Resolução n. 02/2007, que fixa normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino (SETE LAGOAS, 2007b), e a Resolução n. 03/2007, que fixa diretrizes curriculares para as Escolas de Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino do Município de Sete Lagoas (SETE LAGOAS, 2007c).

Mais tarde, o CNE/CEB exarou a Resolução CNE/CEB n. 5, de 17 de dezembro de 2009, que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009b) e a Resolução CNE/CEB n. 6, de 20 de outubro de 2010, que define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil (BRASIL, 2010b). Tais atos normativos foram adequados aos municípios por meio das seguintes normas: Resolução n. 001/2010 (Revogada) e Resolução n. 001/2015 do CME de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2015d); Resolução n. 16, de 16/11/2010, do CME de Contagem; Resolução 04/2015, Conjunta SEMED/CME de Divinópolis (DIVINÓPOLIS, 2015c); Resolução n. 002/2001; Resolução n. 002/2008 e Resolução n. 001/2013, do CME de Juiz de Fora.

A ata da reunião plenária do CME de Ribeirão das Neves, de 12 de maio de 2015 (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2015c), registra ausência de normatização do município sobre a Educação Infantil. Uma representante da Secretaria Municipal de Educação, gerente da Educação Básica, explica que “[...] não existe nenhuma lei e decreto que fale sobre esta modalidade, a educação infantil, que é regida por uma proposta curricular”. Nessa mesma reunião, foi sugerido juntar as crianças do berçário 1 e 2 com o intuito “de aumentar uma sala de aula para outro período com maior demanda. Após questionamento, o Secretário Municipal de Educação postulou sobre as dificuldades econômicas do município e solicitou ao Conselho o acompanhamento as instituições com maiores dificuldades” (RIBEIRÃO DAS NEVES, 2015c).

Cumprе lembrar que o esforço normativo dos municípios no que tange às normas atinentes à Educação Infantil, ao Ensino Fundamental e à EJA está respaldado pela

incumbência normativa a eles delegada pelo inciso III do artigo 11 da LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b): “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”. O considerável arsenal normativo da primeira etapa da Educação Básica leva a supor que a legislação da educação nacional e os atos do CNE/CEB autorizam o “poder regulador” dos CME, órgãos da estrutura do Poder Executivo, uma vez que “o poder de regulamentar deve estar voltado à obtenção dos fins previstos na lei que autorizam a devida forma de agir quando essa reconhecer ao poder derivado (no executivo) o exercício do poder regulador” (CURY, 2004, p. 48).

Da mesma forma, estão autorizadas as normas atinentes às demais etapas da Educação Básica, em conformidade com o atendimento do SME. O Ensino Fundamental na rede de ensino de Contagem foi regulamentado pela Resolução 17, de 30 de abril de 2014 (CONTAGEM, 2014), que dispõe sobre normas para o atendimento do Ensino Fundamental em Unidade Escolar do Sistema Municipal de Ensino de Contagem. Em Sabará, a Resolução n. 03/2014 (SABARÁ, 2014b) dispõe sobre a promoção e a retenção dos alunos nas Escolas Municipais de Educação Básica e não abrange todo o SME. De acordo com a entrevista realizada com a Assessora do CME de Sete Lagoas, a Resolução n. 14 ainda não foi finalizada e versa sobre a normatização do Ensino Fundamental (Assessora 1 do CME de Sete Lagoas, 17/03/2016).

A Educação de Jovens e Adultos foi regulamentada pelos CME de Belo Horizonte (Parecer CME/BH n. 093/2002 e Resolução CME/BH n. 001/2003), Sabará (Resolução n. 02/2014) e Sete Lagoas (Resolução n. 012/2010).

Desde 2011, o CME de Belo Horizonte tem entabulado estudos com o intuito de reelaborar a normatização da EJA para adequá-la à Resolução CNE/CEB n. 3/2010 (BRASIL, 2010b) e ao Parecer CNE/CEB n. 6/2010 (BRASIL, 2010c). O Relatório do CME de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2015h), do mandato 2012/2015, registra sugestão da Coordenadora da Câmara Técnica de Política Pedagógica de elaboração, para o próximo mandato, da Minuta de Resolução e da continuidade dos trabalhos de elaboração da Minuta do Parecer, que propõem alterações à Resolução CME/BH n. 001/2003 (BELO HORIZONTE, 2003a) e ao Parecer CME/BH n. 093/2002 (BELO HORIZONTE, 2002d), que regulamentam a Educação de Jovens e Adultos no SME.

Em Divinópolis, de acordo com o Assessor Técnico do CME, a Resolução da EJA permanece como projeto experimental, decorrente, em parte, das dificuldades advindas da instabilidade da organização dessa modalidade de ensino em todo o país, o que levou ao

atraso na conclusão desse ato normativo. Nova comissão retomou o trabalho, e a produção arquivada no CME de Divinópolis será alterada.

Em cinco anos de SME, o CME de Contagem regulamentou a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Em processo de finalização, consta normatização da EJA e do Ensino Médio. O **Diário Oficial Eletrônico de Contagem** (CONTAGEM, 2016), de 11 de março de 2016, traz relatório de atividades do exercício 2015 do CME de Contagem, no qual constam atividades das Câmaras de Trabalho, com a descrição de “término da análise conclusiva da Resolução nº 18 que dispõe sobre Normas para a Modalidade de EJA, em Unidades Escolares do Sistema Municipal de Ensino de Contagem e do Início dos estudos da Minuta da Resolução nº 19 (Ensino Médio)” (p. 5).

Algumas normas exaradas pelos CME estão restritas à regulamentação da rede municipal de educação e não abrangem todo o SME, como: i) Resolução n. 06, de 13 de dezembro de 2007, que estabelece normas para a organização do Quadro de Pessoal das Escolas Municipais e Contratação para o exercício de função pública na rede municipal de Ensino de Sete Lagoas (SETE LAGOAS, 2007f); ii) Resolução n. 7, de 13 de dezembro de 2007, que estabelece critérios para inscrição e classificação de candidatos a contratação para o exercício de função pública na rede municipal de Ensino de Sete Lagoas (SETE LAGOAS, 2007g); iii) Resolução n. 03/2014 do CME de Sabará, que dispõe sobre a promoção e a retenção dos alunos nas Escolas Municipais de Educação Básica (SABARÁ, 2014b); v) Resolução CME/BH n. 001/2004, que dispõe sobre a frequência de alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio nas escolas da rede municipal de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2004a); vi) Resolução n. 004/2013, de 11 de junho de 2013 do CME de Juatuba, que estabelece a Criação dos grupos de estudos para os professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental em consonância com a Lei Federal 11.738/08 (JUATUBA, 2013); vii) Resolução que dispõe sobre normas para o funcionamento e atendimento educacional do Centro Educacional de Apoio e Atendimento Especializado “Professora Maria Fernanda Azevedo” no município de Divinópolis (não foi homologada pela Secretaria Municipal de Educação).

Sobre o ato normativo não homologado, o Assessor Técnico do CME de Divinópolis esclarece que a comissão instituída pelo órgão elaborou minuta que, aprovada no conselho pleno, foi encaminhada para a Secretaria Municipal de Educação, que indeferiu a homologação com justificativas consideradas inadequadas pela comissão. Tal situação gerou um impasse entre o CME de Divinópolis e a Secretaria Municipal de Educação. A comissão

continua se debruçando sobre o ato normativo e pretende solicitar reconsideração por parte do Executivo municipal.

Também restringem-se às respectivas redes municipais de ensino os atos normativos referentes à gestão democrática. O CME de Sete Lagoas emitiu a Resolução 001/2007-Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, que dispõe sobre a estrutura e funcionamento do Colegiado Escolar das Escolas Municipais de Sete Lagoas e dá outras providências (SETE LAGOAS, 2007a). O CME de Belo Horizonte dispõe do Parecer CME/BH n. 052/2002, que trata da Gestão Democrática na RME/BH (BELO HORIZONTE, 2002c) e do Parecer CME/BH n. 057/2004, de 16/09/2004, que trata da normatização dos Colegiados Escolares na RME/BH (BELO HORIZONTE, 2005). Para Silva (2016),

[...] o Parecer CME/BH nº 057/2004 apresentou duas diretrizes importantes: primeira, a representação paritária entre os segmentos de trabalhadores em educação, estudantes e pais de estudantes, objetivando buscar maior equilíbrio na superação de temas conflituosos e garantir a construção coletiva; segunda, a introdução da representação de grupos comunitários com 10% do total dos assentos, a fim de trazer uma visão mais distanciada daqueles que estão mergulhados no cotidiano escolar. Essas diretrizes do CME/BH foram incorporadas pela SMED/BH, regulamentando que o Colegiado Escolar tem [...] caráter consultivo, normativo, deliberativo, nos assuntos referentes à vida escolar e às relações entre os sujeitos que compõem, respeitados os âmbitos de competência do Sistema Municipal de Ensino, da direção escolar, da assembleia escolar e observada a legislação educacional vigente.

À exceção da matéria atinente ao regimento escolar (regulamentado no CME de Belo Horizonte para o SME e no CME de Juatuba para as creches municipais) e ao calendário escolar (regulamentado nos CME de Sabará e Sete Lagoas), as demais matérias discriminadas Na Tabela 10 dizem respeito às normas exaradas por apenas um CME, algumas com indicação do debate e regulamentação no nível local, baseadas na legislação nacional da educação.

Observa-se, por exemplo, as normas do CME de Belo Horizonte: i) Parecer CME/BH n. 060/2004, que dispõe de Diretrizes para a Educação Inclusiva de Pessoas com Deficiência e Condutas Típicas (BELO HORIZONTE, 2004c), e ii) Resolução CME/BH n. 002/2008 (BELO HORIZONTE, 2008c), que dispõe sobre os parâmetros para a Inclusão do Nome Social de Travestis e Transexuais nos Registros Escolares das Escolas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte (RME/BH) e Parecer CME/BH n. 052/2008 (BELO HORIZONTE, 2008d), que regulamenta a inclusão do nome social de travestis e transexuais nos registros escolares das Escolas da Rede Municipal de Belo Horizonte. Ressalta-se o caráter inovador dos temas aprovados pelo referido CME de Belo Horizonte.

No que tange às resoluções que normatizam temas dos Recursos Humanos para a rede municipal de educação, o Assessor Técnico esclarece que as normas são elaboradas por comissão da Secretaria Municipal de Educação e, posteriormente, são enviadas para o CME de Divinópolis que, geralmente, apresenta propostas após ouvir a sociedade civil e o colegiado de diretores de escolas do município. A ata da reunião plenária de 27 de outubro de 2014 registra fala de dois conselheiros sobre a normatização:

A SEMED não marca as reuniões com antecedência e não olha a agenda dos conselheiros, dando a impressão que não quer que o COMED participe. [...] comentou parte do regimento onde reza que o COMED deve participar da elaboração das diretrizes da política municipal de educação. [...] explica que a lei de criação do COMED fala que o COMED é um órgão normativo. A SEMED tem a competência de baixar a lei e o COMED fixa as normas. [A Presidente] argumenta que o COMED avançou muito sobre a participação no sistema, mas ainda tem que aprender muito e dá um encaminhamento para fazer um ofício dizendo que as discussões precisam ser conjuntas e não é correto a resolução ser feita somente pela SEMED, o COMED quer participar da construção da resolução (DIVINÓPOLIS, 2014b).

Posteriormente, registro da reunião de 18 de dezembro de 2014 (DIVINÓPOLIS, 2014c) deixa clara a desconsideração das propostas do CME de Divinópolis para 2015. O Presidente do CME de Divinópolis explica que “na Resolução do RH para o ano de 2015 que foi publicada dia 27/11, das 23 propostas feitas pelo CME de Divinópolis, apenas 9 foram homologadas pela SEMED”. A Resolução foi publicada sem que a Secretaria Municipal de Educação enviasse nenhuma justificativa para o CME de Divinópolis (Presidente do CME de Divinópolis, 08/03/2016).

Como mencionado, também no caso da Resolução de RH para o ano de 2016, Resolução RH 01/2015, que estabelece a política de organização administrativa e de recursos humanos da rede municipal de ensino de Divinópolis para o período de 1º de dezembro de 2015 a 30 de novembro de 2016 (DIVINÓPOLIS, 2015b), a Secretaria Municipal de Educação publicou a resolução sem antes ouvir o CME de Divinópolis, o que gerou conflito entre esses dois órgãos do SME. O CME de Divinópolis emitiu Parecer n. 02/2015, aprovado em 22 de fevereiro de 2016, no qual reafirma e conclui que

Reafirmamos aqui que as últimas resoluções e medidas tomadas pela Secretaria Municipal de Educação, negando todos os princípios da gestão democrática da legislação nacional e municipal, não passaram pelos devidos processos de apreciação, deliberação e normatização junto ao Conselho Municipal de Educação [...] Em confronto com a fundamentação legal do Sistema Municipal de Ensino, sobretudo a Lei Nº 7522, a SEMED realizou todos esses atos sem a devida apreciação do COMED. Prova disso é o próprio Ofício 1200/2015 de 23/12/2015, onde a Secretária Municipal de Educação oficializou ao COMED, no momento mesmo da reunião solicitada pelo COMED para o dia, a publicação da Resolução de RH/2015 e nele, “solicita a apreciação” da resolução pelo Conselho. Aqui o flagrante desrespeito aos passos legais para a publicação de Resoluções, pois como

poderia o COMED apreciar um ato já consumado, publicado, divulgado e usado para orientação às unidades escolares. Importante compreender que se o conteúdo da resolução e do decreto foi produto de discussões de uma comissão de trabalho, onde havia representantes do COMED, não significa em hipótese nenhuma, que o Pleno do COMED as tenha estudado, deliberado e normatizado os atos (DIVINÓPOLIS, 2016).

O Assessor Técnico explica que, à semelhança da Resolução Conjunta n. 05/2015, as Resoluções de Cadastro, que dispõem sobre a nomeação da Comissão Municipal Responsável pela organização e Realização do Cadastro e Matrícula para as Redes Públicas de Ensino de Divinópolis 2015/2016 (DIVINÓPOLIS, 2015d), são atos elaborados por comissão paritária.

O CME de Juatuba disponibilizou algumas resoluções que regulamentam o funcionamento de instituições específicas e não abrangem o SME, como: i) Resolução n. 17/2014, que dispõe sobre a Renovação de Autorização do Centro Pedagógico CRIARTE (JUATUBA, 2014b); ii) Resolução n. 20/2014, que dispõe sobre a Mudança de Endereço da Escola Municipal Elza de Oliveira Saraiva (JUATUBA, 2014a); iii) Resolução n. 22/2015, que institui e nomeia os membros da Comissão Permanente de Trabalho de Acompanhamento do Programa Municipal de Transporte Escolar – PMATE (JUATUBA, 2015b); iv) Resolução n. 27/2016, que dispõe sobre Regulamentação/Alteração de Biblioteca para Sala de Leitura no Educacenso da Educação Básica a partir de 2016 (JUATUBA, 2016).

Outros atos dos CME remontam à normatização sobre a normatização, na qual os órgãos colegiados se debruçam sobre uma deliberação autorreferenciada, nos termos de Tatagiba e Teixeira (2007, p. 90). As autoras observam “tendência dos conselhos de produzirem um debate que, muitas vezes, gira em torno do seu próprio funcionamento, o que sugere uma atuação auto referenciada, ou seja, mais voltada para dentro do que para fora”.

A análise das atas dos CME trouxe evidências de que as alterações regimentais ou mesmo as interpretações das regras de funcionamento constituem matérias pautadas recorrentemente nas reuniões. De acordo com o Quadro 38, é possível verificar as regras de alteração dos regimentos dispostas nos textos normativos de alguns CME.

A análise das resoluções dos CME traz evidências de que as alterações regimentais ocupam parte considerável do que se delibera. O CME de Belo Horizonte, por exemplo, dispõe de normas que complementam o texto regimental:

- Resolução n. 001/2001: estabelece normas para vista de processos no Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2001b);

- Resolução n. 002/2001: estabelece normas para exame e julgamento de recursos interpostos junto ao Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2001c);
- Resolução n. 001/2002: estabelece normas para reapreciação de ato homologável do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte e devolvido pelo Secretário Municipal de Educação (BELO HORIZONTE, 2002b);
- Resolução n. 001/2008: complementa as competências das Câmaras Técnicas previstas no Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2008b);
- Resolução n. 001/2014: complementa as competências das Câmaras Técnicas previstas no Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 2015c).

Em que pese a normatização aludida, o CME de Belo Horizonte ainda parece apresentar dificuldades de interpretação do seu Regimento Interno. Indício disso é o registro da ata da sessão plenária do CME de Belo Horizonte, de 29 de maio de 2014 (BELO HORIZONTE, 2014c), que dispõe de histórico no qual a Presidente justificou consulta feita à Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Educação acerca da data de término do atual mandato. A resposta da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Educação sugere que a dúvida acerca do início da contagem do prazo de mandato seja definida pelos próprios membros do Conselho, ressaltada a competência da Presidência. Indica ainda que, caso o CME de Belo Horizonte entenda necessário, possível alteração regimental poderá ser feita, de forma a deixar claro o marco inicial da contagem de prazo do mandato, evitando entendimentos dúbios em situações futuras.

A ata registra, ainda, que a matéria em tela foi tratada pela Mesa Diretora e por Comissão Especial para propor alterações à Lei n. 7.543 de criação do CME de Belo Horizonte (BELO HORIZONTE, 1998a), ao Decreto n. 9.745 (BELO HORIZONTE, 1998b), e ao Regimento Interno. Por fim, documenta que, de acordo com a resposta da Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Educação, os casos omissos poderão ser deliberados pelo próprio CME de Belo Horizonte, e a supramencionada Comissão Especial, no âmbito da sua competência, submeterá Minuta de Resolução, em Sessão Plenária, a ser realizada no mês de julho de 2014. Entre os pontos omissos, a Presidente destacou: período de mandato, data da posse e vacância dos conselheiros eleitos (BELO HORIZONTE, 2014).

Quadro 38 - Regras de alteração regimental previstas nos regimentos dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	ALTERAÇÕES REGIMENTAIS
BELO HORIZONTE	As propostas de alteração total ou parcial desse Regimento Interno deverão ser apreciadas em reunião extraordinária do Plenário, convocada para esse fim, com antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis e aprovadas por 2/3 (dois terços) do Plenário e encaminhadas ao Sr. Prefeito para aprovação através de decreto. Parágrafo único - As propostas de alteração deverão ser encaminhadas à Secretaria Executiva, por escrito, com antecedência de 10 (dez) dias da reunião extraordinária.
CONTAGEM	Não define.
DIVINÓPOLIS	Não define.
JUATUBA	O regimento interno poderá ser alterado conforme proposição escrita e apresentada em Reunião Plenária pela Diretoria Executiva e por 1/3 (um terço) de seus membros.
JUIZ DE FORA	A alteração do Regulamento supõe aprovação da maioria absoluta dos membros do Conselho e far-se-á sempre por Decreto do Prefeito Municipal.
RIBEIRÃO DAS NEVES	O Regimento poderá ser alterado em reunião extraordinária, expressamente convocada para esse fim, e por deliberação de 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho.
SABARÁ	Art. 34. As disposições do presente Regimento Interno poderão ser complementadas por meio de resoluções do Plenário, aprovados por maioria absoluta de seus membros, que se pronunciará sobre casos omissos.
SANTA LUZIA	Não define.
SETE LAGOAS	Art. 65. A modificação ou complementação deste documento, só pode ocorrer por força de legislação posterior ou por proposta de 1/3 (um terço) dos Conselheiros, feita por escrito e fundamentada, dependendo sua aprovação da concordância da maioria simples de todos os seus membros.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

Nos termos da normatização autorreferenciada, consideram-se também as seguintes resoluções:

- Publicação do CME de Contagem, por intermédio da Resolução Conjunta SEDUC/CME/CONTAGEM n. 03, de 6 de janeiro de 2015, do Regimento Interno do Fórum Municipal de Educação de Contagem (FMEC/MG) (CONTAGEM, 2015);
- Resolução CME de Sete Lagoas n. 5, de 13 de dezembro de 2007, que disciplina sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino em Sete Lagoas e define competências. A referida norma regulamenta a organização do SME, estabelece as competências do município, da Secretaria Municipal de Educação, do CME de

Sete Lagoas, entendido como o órgão consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador do SME (SETE LAGOAS, 2007e).

No que tange ao papel desempenhado pelos CME na elaboração dos PME¹³⁶, o Quadro 39 sintetiza as matérias pautadas nos Conselhos nas reuniões dos anos 2014 e 2015, em paralelo ao proposto nos PME de cada município, com o intuito de aferir se o que é discutido nos CME integrou a pauta da educação municipal nos próximos dez anos. Esclarece-se que somente foram listadas matérias que, de alguma forma, foram pautadas e debatidas nos CME, não sendo analisados, portanto, os informes e/ou aquelas temáticas que tangenciaram os debates. Também não foi tomado, na análise, o número de vezes que a matéria integrou o debate, sendo registrada uma única menção à temática.

Para Werle e Metzler (2014), os municípios que criaram SME e elaboraram seus planos “acenam na direção de uma autonomização local” (p. 233). Entretanto, Souza e Duarte (2014, p. 223) observam que as pesquisas sobre os planos locais têm se dedicado, majoritariamente, ao exame do caráter democrático da elaboração dos documentos e “pouca inclinação para as análises propriamente ditas do conteúdo político-educacional [...], tampouco da avaliação da implementação local, e menos ainda [da] exequibilidade desses planos ou mesmo sobre seu impacto local”.

Observa-se que a totalidade dos CME pautaram, em reuniões, as metas nos planos locais: i) meta 1 (Educação Infantil); ii) meta 4 (atendimento educacional especializado); iii) meta 17 (valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de Educação Básica).

A maioria dos CME debateu e/ou deliberou quanto às seguintes metas: 7 (qualidade da Educação Básica em todas as etapas e modalidades) e 19 (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).

Em que pese o reconhecimento da inclusão das temáticas citadas nos planos locais nas reuniões nos CME, há que se atentar para um dado significativo: a descontinuidade do debate. A análise das atas dos CME trouxe evidências de que, em muitas reuniões, determinada matéria foi pautada, mas sem deliberações e/ou encaminhamentos, além de não ter sido

¹³⁶ Belo Horizonte, Contagem e Ribeirão das Neves, por exemplo, não contavam com planos municipais de educação. Os demais municípios possuíam planos, elaborados após a criação do SME, com exceção de Divinópolis, no qual o PME data de 2003 e a instauração do SME, 2012. Em Minas Gerais, até novembro de 2016, o Plano Estadual de Educação (PEE) não foi sancionado. Dos 853 municípios de Minas Gerais, 848, no mesmo período, possuem planos aprovados, com leis sancionadas. No que diz respeito aos nove municípios em análise, apenas Juiz de Fora possui status de projeto de lei elaborado. Os demais municípios obtiveram a lei sancionada.

retomada nas reuniões subsequentes. A descontinuidade pode ser acarretada pelo excesso de demandas externas aos CME e pelas dificuldades para delimitar o campo de atuação desses órgãos.

Quadro 39 - Matérias que integram os Planos Municipais de Educação relacionadas às deliberações dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas em consonância com as Metas do PNE.

METAS DO PNE ¹³⁷	CME DE BELO HORIZONTE	CME DE CONTAGEM	CME DE DIVINÓPOLIS	CME DE JUATUBA	CME DE JUIZ DE FORA	CME DE RIBEIRÃO DAS NEVES	CME DE SABARÁ	CME DE SANTA LUZIA	CME DE SETE LAGOAS
1	X	X	X	X	-	X	X	X	X
2	-	-	X	-	-	-	X	X	X
3	X	X	-	-	-	-	-	-	X
4	X	X	X	X	-	X	X	X	X
5	-	-	X	-	-	-	-	-	X
6	X	-	X	-	-	-	-	-	-
7	X	X	-	X	-	X	-	-	X
8	X	X	X	-	-	-	-	-	-
9	X	-	-	-	-	-	-	-	-
10	X	X	X	-	-	-	X	-	X
11	-	X	X	-	-	-	-	-	X
12	-	-	X	-	-	-	X	-	-
13	-	-	-	-	-	-	-	-	X
14	-	X	X	-	-	-	-	-	-
15	X	-	X	X	-	-	-	X	-
16	X	-	-	X	-	-	-	-	-
17	X	X	X	X	-	X	X	X	X
18	X	X	-	-	-	-	-	-	-
19	X	X	X	X	-	X	-	-	X
20	-	X	-	X	-	-	-	-	X

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

¹³⁷ Em conformidade com a Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014a), dispõe de 20 metas e, para cada uma delas, discrimina estratégias. De acordo com o artigo 2º, as diretrizes do PN são: “I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.”

A ata da sessão plenária de 17 de setembro de 2015 do CME de Divinópolis traz evidências de sobrecarga de trabalho e da inexecutabilidade de atender as demandas já postas e as que poderão surgir. O Assessor Técnico endossa a fala de uma conselheira, pontuando a necessidade de “avaliar se é necessário ou não abrir novas comissões, pois, podem chegar novas demandas de trabalho no conselho” (DIVINÓPOLIS, 2015h).

Por outro lado, há que se atentar para as reais condições de manutenção do debate e de deliberação dos CME sobre determinada temática. Muitos órgãos não dispõem de corpo técnico, conselheiros capacitados, condições organizacionais e nem de conhecimento do orçamento público municipal para tomada de decisões. Para Abreu (2016, s/p),

[...] é preciso garantir que a necessária participação de representações da sociedade em órgãos colegiados de fiscalização e controle social, como os conselhos do Fundef/Fundeb e da merenda escolar, e/ou de formulação das políticas públicas setoriais, com os conselhos de educação, não continue a implicar partidarização ou sindicalização das políticas públicas, pela ocupação dos espaços por parcelas mais “mobilizadas” da sociedade e grande influência de grupos organizados, notadamente sindicatos de professores e partidos políticos. O desafio é articular os interesses gerais da população com interesses particularizados de segmentos da sociedade, e os interesses legítimos dos professores por valorização profissional com a necessidade intransferível de aprendizagem dos alunos da escola pública brasileira.

6.7 Conclusões preliminares

Este capítulo trouxe à vista o papel dos CME no complexo processo de formulação de política de educação local. A análise comparativa das regras regimentais com os dados dos questionários e entrevistas, para exame do processo de deliberação, evidenciou duas instâncias: uma interna aos CME e outra externa, na qual os órgãos disputam e interagem com outras arenas, em especial com as secretarias municipais de educação.

No que tange às pautas, verificou-se, na média, maior poder de agenda do Executivo, por meio das secretarias municipais de Educação, com destaque para os CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia, a maioria deles presidida pelos secretários municipais de educação (a exceção fica por conta de CME de Ribeirão das Neves).

No que diz respeito à aprovação das matérias, observou-se que a maioria dos textos regimentais não dispõe de uma regra única e prevê outros espaços de deliberação além do plenário, como mesas diretoras, câmaras técnicas (ou de trabalho), comissões e conferências. Observou-se o delineamento de regras que empoderam a presidência e outros atores invisíveis, por exemplo, as regras em relação aos casos omissos e o voto de qualidade. Considerou-se, assim, que o fluxo institucional definido em alguns CME para a elaboração

das pautas, como mesa diretora (caso dos CME de Belo Horizonte, Divinópolis e Sete Lagoas) e câmaras técnicas ou de trabalho (caso dos CME de Belo Horizonte, Contagem e Sete Lagoas), fortalece o poder de agenda da presidência e das secretarias municipais de educação, mais evidente nos CME de Belo Horizonte e Contagem.

Muitos textos normativos dispõem de regras que autorizam a vocalização de outros atores, não conselheiros, que podem participar das reuniões para apresentar seus argumentos, mas sem direito a voto. Nesses casos, as regras empoderam certos atores invisíveis, como cientistas, técnicos, pessoas de notório saber, convidados para subsidiar as discussões dos CME, como já apontado no capítulo 5. Essa condição diferenciada de participação devido a um saber especializado resulta numa relação de assimetria informacional, influenciando a tomada de decisão.

No que diz respeito ao trâmite legislativo entre os CME e as secretarias municipais de educação, observou-se tipologia da autoria normativa: i) autoria dos CME (CME de Belo Horizonte, Contagem e Sete Lagoas); ii) autoria compartilhada entre CME e secretarias municipais de educação, com formulação de normas conjuntas (CME de Divinópolis e Juiz de Fora); iii) autoria das secretarias municipais de educação (CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia).

Este estudo criou uma tipologia explicativa também para a relação entre secretarias municipais de educação e os CME: i) relação mesclada e/ou de apropriação do CME pela secretaria municipal de educação (CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia); ii) relação de interdependência (CME de Belo Horizonte, Contagem, Juiz de Fora e Sete Lagoas); iii) relação conflituosa, de exclusão/embate (CME de Divinópolis).

Por fim, aferiu-se a matéria da deliberação. A análise das temáticas mostrou as principais matérias recorrentemente pautadas: i) normatização sobre a normatização, ou seja, deliberação autorreferenciada e ii) Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA.

Para aferir se as temáticas discutidas nos CME integraram os PME, foram analisadas as atas das reuniões de 2014 e 2015, em paralelo com os respectivos PME. Observou-se a inclusão de temáticas pautadas nas reuniões dos CME nos documentos municipais, especialmente as matérias atinentes às metas da Educação Infantil e à gestão democrática.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa comparada analisou o papel normativo, em âmbito local, desempenhado por nove CME representados pelos municípios de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas, com o propósito de responder aos questionamentos: os CME do estado de Minas Gerais atuam efetivamente na formulação da política pública municipal de educação e influenciam essa política? Quais aspectos explicam as possíveis variações na atuação dos CME em relação ao seu papel de formulador de política de educação no município?

Para tanto, situou-se, inicialmente, o debate teórico acerca do papel legislador dos CME no âmbito dos seus respectivos SME, delineando a trajetória da expansão dos CME no Brasil, nos anos que se seguiram à CF de 1988 (BRASIL, 1988) e à LDB n. 9.394/1996 (BRASIL, 1996b), com a inserção dos órgãos no quadro dos conselhos gestores de políticas públicas, com novos formatos e funções. Nesse contexto, destacou-se a função normativa, responsável por permitir aos CME o exercício do papel legislador no âmbito dos SME, com a compreensão de que os CME, arenas extraparlamentares em contextos decisórios contínuos, podem impactar o funcionamento dos poderes Executivo e Legislativo nas deliberações sobre a educação municipal.

Em comparação aos outros entes federados, verificou-se que Minas Gerais possui baixo quantitativo de SME instituídos. Por meio de análise dos elementos contextuais, exógenos, do Parecer CEE/MG n. 500/1998 (MINAS GERAIS, 1998a) e dos pareceres exarados pelo CEE/MG acerca do exame dos expedientes de comunicação dos municípios ao CEE/MG de instituição de SME e CME, em paralelo aos dados das entrevistas, problematizou-se a decisão municipal pelo CME e SME.

Tal como em âmbito nacional, a criação de CME e SME em Minas Gerais seguiu trilhas locais, advindas da indução de governos federais e estaduais, entre as quais estavam inclusos o repasse de recursos para os municípios, bem como os apelos para a municipalização da educação. Em Minas Gerais, a incompreensão dos municípios acerca da decisão sobre SME promoveu a postergação ou a precipitação da decisão municipal pela autonomia da educação, confirmando a fragilidade do processo de expansão dos CME e SME, colocando em dúvida o real compromisso com o projeto democrático-participativo e expondo as relações assimétricas de poder entre o Estado e os municípios.

Os dados da pesquisa trouxeram evidências de que a criação de CME, por lei municipal, com competências definidas nos seus regimentos internos, foi efetivada de formas diferenciadas: i) com projeto político do município e ii) sem projeto político do município. Nesse último, a ausência de clareza das competências normativas dos CME, levou-os à condição de tutela pelas Secretarias Municipais de Educação, as quais assumiram-se como responsáveis pela condução dos SME.

Associado a isso, constatou-se a manutenção de relações hierárquicas entre o Estado e os municípios, por meio de delegação de parte de competências do CEE/MG aos CME. Ancorando-se na Constituição do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 1989) e no Parecer n. 500, de 13 de maio de 1988 (MINAS GERAIS, 1998a), o CEE/MG continua, nos termos do artigo 71 da Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971), mantendo a hierarquia. Nesses termos, o CME de Contagem atuou, por meio de delegação de competências pelo CEE/MG, de 1984 a 2008, quando institui o seu SME, competências revogadas pelo Parecer n. 17/2011 (MINAS GERAIS, 2011). O CME de Betim, por sua vez, adquiriu, em 2008, muitos anos após os dispositivos constitucionais (BRASIL, 1988), a LDB n. 9.394/96 (BRASIL, 1996b) e o Parecer CNE/CEB n. 30/2000 (BRASIL/CNE/CEB, 2000, p. 25), as almejadas competências concedidas anteriormente ao CME de Contagem, por meio do Parecer n. 490/08, aprovado em 30/04/2008 (MINAS GERAIS, 2008).

A dinâmica associativa e de mobilização da sociedade (aferida por meio de entrevistas, atas e demais registros de participação dos municípios) configurou-se como variáveis explicativas para a criação de alguns CME e SME: i) Juiz de Fora e Sete Lagoas instituíram o CME antes dos dispositivos indutores federal e estadual, confirmando o histórico municipal de participação e mobilização da sociedade; ii) em Belo Horizonte, a dinâmica associativista expressiva no período de redemocratização do país contribuiu para a criação do CME e do SME, em 1998, resultado de negociações entre o Executivo e o Legislativo, a partir das conquistas democráticas do município; iii) em Divinópolis, os dados demonstraram a relevância da mobilização da sociedade e do CME de Divinópolis como impulsionadores da decisão municipal pelo SME.

Com a evidência de que o papel normativo dos CME não se define pela função normativa dos seus textos regimentais ou pela instituição de SME, defendeu-se a importância da apropriação e reestruturação do espaço institucional pelos CME para que pudessem assumir as competências normativas na pauta política educacional, em articulação e colaboração com outras instâncias e entes federados.

Tal como postulado no quarto capítulo, o estudo investigou, comparativamente, o desenho institucional dos CME, sem perder de vista os aspectos exógenos que subjazem às escolhas e implicam em tomadas de decisão, tanto no delineamento, como na interpretação das regras e atuação dos órgãos no trâmite legislativo, concretizado em contextos contínuos, os quais possibilitavam compensações recíprocas retardadas nos âmbitos internos e externos. Para tanto, aferiu-se o grau de institucionalização dos CME, por meio de três variáveis: i) tempo de existência; ii) estrutura organizacional e iii) frequência das reuniões.

A análise do tempo de existência considerou, além, da antiguidade, o arsenal legal dos CME, com a prerrogativa de que os órgãos que se debruçam sobre a definição e redefinição das suas normas adquirem maior conhecimento das suas potencialidades de atuação e capacidade de influenciar as decisões políticas. Nesses termos, verificou-se que os CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luiza, com menor número de alterações normativas, a maioria atinente aos atos de criação do CME e do SME e à publicação do Regimento Interno, indicaram menor conhecimento institucional. Os CME de Juiz de Fora e Contagem, órgãos mais antigos, contabilizaram maior arsenal normativo, indicativo de aquisição de experiência e *expertise* no seu funcionamento. A experiência pregressa desses órgãos na atuação por meio de delegação de competências pelo CEE/MG, somado ao tempo real de existência, demonstrou maior conhecimento institucional e da política pública, bem como maior capacidade de atuação na pauta municipal. O CME de Belo Horizonte, o mais novo entre os CME pesquisados, com estrutura mais complexa, burocrática e fragmentada, indicou que o redesenho institucional, ao longo dos anos, tem criado outras estruturas burocráticas, atendendo, na maioria das vezes, aos interesses do Executivo. Situação adversa foi observada em Sabará, com experiência recente de SME. Em que pese o ato de instituição de SME do município em 1997 (um dos pioneiros em Minas Gerais), a data da comunicação do Prefeito ao CEE/MG, ocorreu anos após, em 2013, com justificativa de aguardar momento apropriado de condições de gerenciamento do SME pela Secretaria Municipal de Educação.

A segunda e a terceira variáveis - estrutura organizacional e a frequência de reuniões - trouxeram indicativos das condições de funcionamento, recursos materiais e financeiros, espaço físico, dotação orçamentária e a estruturação interna dos CME: plenário, mesa diretora, câmaras, comissões e a capacidade de organizar conferências, entre outros. No que tange aos recursos materiais, verificou-se que a totalidade dos CME analisados ainda dependia das respectivas Secretarias Municipais de Educação. Mesmo os CME de Contagem e Divinópolis, os quais contam com dotação orçamentária própria, definidas nas leis de

criação e nos seus Regimentos, não obtiveram homologação legal no âmbito do município, mantendo, assim, a dependência financeira e material. O espaço institucional ocupado pela maioria dos CME (Belo Horizonte, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia) foi disponibilizado pelas Secretarias Municipais de Educação. Os CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia não possuíam nem mesmo uma sala exclusiva para os órgãos. Os CME de Contagem, Divinópolis e Sete Lagoas funcionavam em espaço cedido pelas prefeituras municipais (Casa dos Conselhos).

Outras instâncias de deliberação, previstas para funcionar internamente aos CME, foram tomadas como espaços potenciais de interconexão, inclusive com outras arenas no jogo político do município. Entretanto, verificou-se que a previsão desses espaços não garantia a inclusão, o debate e a deliberação. Isso pode ser observado na definição de regras regimentais que fragilizavam o processo decisório, fragmentavam o debate e empoderavam os atores.

A previsão de Câmara Técnica, por exemplo, analisada por vários pesquisadores como positiva no sentido de promover o aprofundamento do debate e a redução da assimetria informacional, nem sempre atendeu a essas possibilidades nos CME pesquisados. No CME de Belo Horizonte, a atividade em Câmaras Técnicas, muitas vezes, contribuiu para a fragmentação do trabalho, constringendo o debate e tornando-o localizado. Observou-se, especialmente, nesse CME, que a organização por Câmaras se associou à estrutura burocrática no direcionamento de matérias pela Presidência, fragilizando e postergando o debate de certas temáticas, de acordo com os interesses do segmento gestor. A recente alteração regimental do CME de Belo Horizonte delegou poderes às Câmaras Técnicas de aprovação das suas respectivas matérias, sem deliberação em plenário, acarretando empoderamento dessas instâncias e acentuando a fragmentação do debate. À época da pesquisa, a Câmara Técnica de Planejamento e Acompanhamento, responsável pelo acompanhamento das demais Câmaras, era constituída somente por representantes do Poder Executivo, indicativo de presença mais forte do segmento gestor nas decisões do CME de Belo Horizonte.

Em que pesem as vantagens postuladas nas entrevistas realizadas com os membros do CME de Contagem sobre o trabalho em Câmaras de Trabalho, verificou-se no texto regimental determinação de competência do Presidente para a definição dos membros de cada Câmara, restringindo, portanto, a participação dos conselheiros. Cada Câmara de Trabalho elegia um Presidente, com atribuição de socializar nas reuniões os assuntos que demandassem análise mais aprofundada. A observação de uma plenária do CME de Contagem trouxe evidências da fragmentação e localização do debate, bem como empoderamento dessas

instâncias, comprometendo a participação ampliada. As matérias foram apresentadas na reunião, pelos presidentes das Câmaras, de forma mais conclusiva, sem demandar intervenções ou debates.

Os CME de Divinópolis, Juiz de Fora e Santa Luzia postularam dificuldades do trabalho em Câmaras Técnicas e indicaram o redirecionamento do desenho institucional, com a justificativa de falta de quórum e dificuldades de articulação dos conselheiros para participar das reuniões. O CME de Santa Luzia debateu a pertinência da instância de deliberação numa das reuniões mensais e, no curso desta pesquisa, alterou o seu regimento em 2015, retirando a previsão do trabalho por Câmaras.

Este estudo trouxe à vista outros espaços deliberativos, nos quais incidem forças sociais e políticas e indicam a capacidade dos CME, arenas extraparlamentares, de jogar em outras arenas e impactar as deliberações da educação do município. Uma das instâncias analisadas foi a previsão de conferências municipais. Os regimentos dos CME dizem pouco sobre a dinâmica de conferências: alguns CME preveem a organização, mas não a realizam, demonstrando fragilidade na incidência dos órgãos de modo a permitir ampla participação. Dos quatro CME que preveem conferências, apenas dois - os de Belo Horizonte e Divinópolis - realizaram o evento, em parceria com os órgãos gestores, e apresentaram registros de participação na organização de conferências, sendo que o CME de Belo Horizonte demonstrou protagonismo no processo conferencial do município.

Considerando-se a composição híbrida dos CME, a qual possibilita a vocalização de diferentes atores no jogo político dos CME, inclusive em outras arenas deliberativas do município, este trabalho trouxe à vista os atores da deliberação, visíveis e invisíveis, na acepção de Kingdon (2006). Por meio da análise comparativa dos regimentos, o quinto capítulo analisou, comparativamente, a composição e a representatividade, o tempo de mandato e a escolha da presidência, em paralelo ao perfil dos conselheiros, demonstrado nos questionários e entrevistas.

Avaliou-se que a forma de escolha dos presidentes contribui para a forte presença do segmento gestor nos CME pesquisados: dos nove CME, cinco elegem seus presidentes em reunião (CME de Contagem, Divinópolis, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves e Sete Lagoas), três possuem Presidência exercida pelo secretário municipal de educação (CME de Juatuba, Sete Lagoas e Sabará) e um possui Presidente indicado pelo Prefeito (CME de Belo Horizonte).

A pesquisa confirmou presença de perfil do conselheiro com nível socioeconômico e de formação superior em comparação à média da população. Alguns conselheiros relataram experiência conselheirista prévia e participação, concomitante, em outros conselhos gestores de políticas, indicando a reprodução de um elitismo associativista, responsável por conferir aos conselheiros um perfil profissional, técnico e capacitado. Por meio da coafiliação dos conselheiros em mais de um conselho, verificou-se o potencial desses atores, especialmente, dos segmentos sociedade civil e poder público, que podem jogar em diferentes arenas.

A regra paritária (estado e sociedade civil), adotada na maioria dos CME, não trouxe evidências da garantia do equilíbrio da deliberação. Nesse aspecto, observaram-se condições diferenciadas de atuação dos atores, em consonância com os recursos individuais e/ou coletivos, os quais possibilitaram maior ou menor influência na definição de problemas, questões, temas, ou seja, na formação da agenda que define a matéria da deliberação. Especialmente o segmento gestor demarcou maior presença nos CME de Belo Horizonte, Juatuba, Sabará e Santa Luzia.

Em que pese a presença de representantes do Legislativo municipal na composição da maioria dos CME, verificou-se que os CME não têm se articulado bem com os legislativos locais, via de regra, postos em um segundo plano na sua capacidade decisória.

O estudo destacou o papel dos Assessores Técnicos, atores visíveis, entre outros invisíveis (mídia e os *entrepreneurs*), subordinados à presidência, empoderados, por meio do arsenal burocrático e pelo lugar de permanência nos CME, onde todos os outros atores são transitórios. Com base na análise comparativa das regras dos regimentos, entrevistas e observação *in loco*, a pesquisa trouxe evidências de um quadro de assessoria com diferentes arranjos e capacidades de atuação, indicando empoderamento desses atores em meio às fragilidades institucionais. A maioria dos CME contava com pelo menos um funcionário, com exceção do CME de Ribeirão das Neves, que dispunha de uma funcionária da Secretaria Municipal de Educação, com acúmulo de funções no CME: conselheira (representante do segmento gestor) e apoio técnico.

O sexto e último capítulo analisou, comparativamente, o papel dos CME no complexo processo de formulação de política de educação local. Ao perseguir os aspectos endógenos e exógenos, este estudo analisou duas instâncias decisórias: uma interna aos CME, geralmente deliberada em plenário, e outra, externa, na qual os órgãos disputam e interagem com outras arenas, em especial com as Secretarias Municipais de Educação. O capítulo problematizou a

agenda-setting, partindo do pressuposto de que o poder de agenda do Executivo indica um grau mais baixo de democratização.

Procedeu-se a análise comparativa das regras regimentais dos CME, em cruzamento aos dados dos questionários e entrevistas, no exame de quem define a pauta e em que circunstâncias pode haver alteração e inclusão de outros pontos de pauta nas reuniões. Verificou-se, na média, maior poder de agenda do Poder Executivo, por meio das Secretarias Municipais de Educação, acentuado nos CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia, a maioria deles presididos pelos Secretários Municipais de Educação. O fluxo institucional definido em alguns CME para a elaboração das pautas, tais como Mesa Diretora (CME de Belo Horizonte, Divinópolis e Sete Lagoas) e Câmaras Técnicas ou de Trabalho (CME de Belo Horizonte, Contagem e Sete Lagoas), indicou consideravelmente o poder de agenda da Secretaria Municipal de Educação. Isso ficou mais evidente no CME de Belo Horizonte, haja vista que o Presidente, indicado pelo Poder Executivo, congrega poderes de agenda que se sobrepõem ao exercício da sua sobrerrepresentação: Presidência, Mesa Diretora e Câmara Técnica.

O grau de igualdade deliberativa dos CME foi aferido por meio da análise das regras do processo decisório, em interlocução com as respostas dos entrevistados, com o entendimento de que as regras se revelaram insuficientes para explicar o papel legislador e a produção normativa de cada CME, exigindo confrontação com outros aspectos, como a trajetória histórica e as mudanças institucionais de cada CME, em interlocução com os aspectos contextuais. Como aludido ao longo deste estudo, o formato diferenciado de registros das atas inviabilizou análise comparativa do processo decisório dos órgãos, na aferição do quórum de reuniões, atos de falas, quantitativo de intervenções, matérias votadas, entre outros pontos.

No que tange à aprovação das matérias, verificou-se que a maioria dos textos regimentais não dispõe de uma única e exclusiva regra de aprovação, demarcando outras regras e outros espaços de deliberação, além do plenário, tais com Mesa Diretora, Câmaras Técnicas, Comissões, Conferências, entre outras instâncias, como já apontado. Observou-se o delineamento de regras que empoderam a Presidência e outros atores invisíveis, tais como as aludidas em relação aos casos omissos, voto de qualidade, entre outras.

Muitos textos normativos dispõem de regras que autorizam a vocalização de outros atores, não conselheiros, que podem participar das reuniões, apresentando seus argumentos, sem direito a voto. Nesses casos, constataram-se regras que empoderam certos atores

invisíveis, tais como cientistas, técnicos, pessoas de notório saber, convidados para subsidiar as discussões dos CME, indicando condição diferenciada de participação desses atores, numa relação de assimetria informacional, como detentores de um saber especializado, influenciando a tomada de decisão.

A análise comparativa destacou o papel dos atores no âmbito dos CME, responsáveis por imprimir os seus interesses. Assim sendo, considerou-se, por meio da análise comparada, que o grau de variação do papel legislador dos CME decorreu, sobretudo, da presença de atores, líderes de coalizões, que ocupavam diversas posições: representantes de diversas entidades civis, presidente, vice-presidente, coordenadores ou presidentes de Câmaras e Comissões, gestores, burocratas, funcionários públicos, professores, líderes sindicais e estudantis, técnicos, entre outros. Destaca-se, também, a influência do Assessor Técnico, por considerar que este ator tem ocupado lugar de pouco reconhecimento da literatura da área, indicativo de necessidade de estudos futuros que aprofundem a problematização sobre a influência da assessoria nos CME.

No que diz respeito ao trâmite legislativo entre os CME e as Secretarias Municipais de Educação, observou-se a tipologia explicativa sobre a autoria normativa: i) autoria dos CME, atuantes e detentores de função normativa no âmbito do SME (CME de Belo Horizonte, Contagem e Sete Lagoas). Em alguns casos, observaram-se a deslegitimação da Secretaria Municipal de Educação em relação às decisões dos CME de Belo Horizonte e Sete Lagoas, como também a normatização da rede própria pela Secretaria Municipal de Educação à revelia das normas do CME de Belo Horizonte; ii) autoria compartilhada entre os CME e as Secretarias Municipais de Educação, com formulação de normas conjuntas (CME de Divinópolis e Juiz de Fora). Nesse caso, constataram-se duas situações distintas: o CME de Divinópolis e a Secretaria Municipal de Educação, por meio de comissão paritária, conflituosa e de enfrentamento, e entre o CME de Juiz de Fora e a Secretaria Municipal de Educação, forma mais integrada e dialógica, numa relação mais amistosa e com objetivos comuns; iii) autoria das Secretarias Municipais de Educação, responsáveis pela definição da política de educação municipal (CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia).

No que tange à relação entre as Secretarias Municipais de Educação e os CME, este estudo criou, também, uma tipologia explicativa: i) relação mesclada e/ou de apropriação do CME pela Secretaria Municipal de Educação (CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luzia). Nesses casos, não há definição de espaços entre os órgãos. Os CME exercem papel de ratificação das decisões da Secretaria, atendendo às suas demandas do Executivo

Municipal e referendando as decisões do Poder Executivo. Geralmente com a presidência do CME, exercida pelo Secretário (CME de Juatuba, Sabará e Santa Luzia), a definição das pautas das reuniões ficava sob a responsabilidade das respectivas secretarias; ii) relação de interdependência (CME de Belo Horizonte, Contagem, Juiz de Fora e Sete Lagoas). Há definição de espaços e de papéis entre os dois órgãos do SME, mesmo nos casos em que o CME funcionava no prédio da Secretaria (CME de Belo Horizonte e Juiz de Fora). O CME de Belo Horizonte contava com presidência indicada pelo Executivo e maior incidência da Secretaria, de forma indireta, por meio do Presidente e/ou representantes dos órgãos governamentais, bem como do arsenal burocrático do órgão. Os CME de Contagem, Juiz de Fora e Sete Lagoas, órgãos mais antigos, evidenciaram maior inserção na política de educação do município, como também boas relações com a Secretaria Municipal de Educação. Em Juiz de Fora, as normas, elaboradas de forma conjunta, não indicam grandes evidências de ação propositiva do CME no exercício do seu papel normativo; iii) relação conflituosa, de exclusão/embate (CME de Divinópolis). A Secretaria Municipal de Educação não reconhecia o papel legislador do CME de Divinópolis. As estratégias para a definição da política municipal implicavam a convocação de representantes do CME pela Secretaria para a formulação das normas ou a própria Secretaria assumia sozinha a tarefa. O CME de Divinópolis, com SME recente, vem se afirmando e se posicionando como legítimo órgão normatizador da educação municipal.

Por fim, a investigação procurou aferir a matéria da deliberação. Para tanto, procedeu a análise comparativa da produção decisória dos CME (resoluções e pareceres normativos). Os CME de Belo Horizonte e Sete Lagoas dispõem de maior número de resoluções exaradas pelos órgãos em comparação aos demais CME. O de Santa Luzia não disponibilizou nenhum ato normativo para análise.

A análise das temáticas mostrou matérias recorrentemente pautadas: i) normatização sobre a normatização, ou seja, deliberação autorreferenciada, na qual os CME se debruçam sobre o seu arsenal normativo para adequá-lo; ii) Educação Infantil, Ensino Fundamental e EJA, indicativo de adequação da regulamentação nacional em relação às normas exaradas pelo Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica às especificidades locais; iii) gestão democrática, cadastro ou atinentes aos RH, normas emanadas para a rede municipal de educação do município e não abrangência do SME.

Verificou-se ausência de normas atinentes a determinadas matérias, as quais remetem a incumbência normativa aos CME, atribuída pela LDB n. 9.394/1996 (BRASIL, 1996b),

inciso III do artigo 11, de “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino”. Supõe-se que a atribuição aludida pressupõe compreensão do CME, por intermédio de diagnóstico do financiamento do município para a regulamentação de normas, sobretudo relacionadas ao: i) orçamento e financiamento da educação; ii) currículo; iii) valorização dos profissionais da educação; iv) qualidade da educação; v) gestão do SME, entre outras.

O estudo trouxe também à vista o papel desempenhado pelos CME na elaboração dos PME, com a prerrogativa de que a incidência do debate do CME no PME indica influência do órgão na pauta da educação local. Cumpre aclarar que, à época da pesquisa, Juiz de Fora ainda não havia obtido lei do PME sancionada e, em virtude disso, a análise proposta não foi realizada em relação ao CME de Juiz de Fora. Esclarece-se também que não foi analisada a participação dos CME no processo de deliberação municipal, em que pese o reconhecimento dos entrevistados sobre a relevância da presença do CME no debate.

Por meio de análise das atas das reuniões de 2014 e 2015, em paralelo aos respectivos PME, aferiu-se se as temáticas discutidas nos CME integraram os PME. Observou-se a inclusão de temáticas pautadas nas reuniões dos CME nos documentos municipais, especialmente às matérias atinentes à Educação Infantil e gestão democrática. Entretanto, a análise das atas trouxe evidências de um dado significativo: a descontinuidade do debate. Em muitas reuniões, determinada matéria foi pautada, sem deliberações e/ou encaminhamentos e não foi retomada nas reuniões subsequentes. Considerou-se que a descontinuidade foi, na maioria dos casos, acarretada pelo excesso de demandas externas aos CME e às dificuldades para delimitar o campo de atuação.

Por fim, os resultados da investigação revelam, de modo geral, que os nove CME têm assumido de forma incipiente seu papel como órgãos normatizadores do SME e têm revelado pouca influência na política de educação do município. Guardadas as variações de atuação de cada CME, exaustivamente analisadas neste estudo, constatou-se maior influência dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Juiz de Fora e Sete Lagoas na política de educação do município. Os CME de Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Santa Luiza expuseram mais fragilidades de atuação na sua função normativa.

Constataram-se aspectos de ordens estruturais e conjunturais explicativos para a variação de atuação dos CME em relação ao seu papel de formulador de política de educação: i) ausência de um projeto político de Estado voltado para a autonomização dos CME; ii) desconhecimento das capacidades normativas dos CME; iii) dinâmica associativa e condições políticas do município; iv) desenho institucional; v) interesses dos atores.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan.-abr. 2008.

ABICALIL, Carlos; CARDOSO NETO, Odorico Ferreira. Federalismo cooperativo e educação brasileira: a experiência de Mato Grosso [com a] proposição de um sistema único de educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de Oliveira; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 215-242.

ABREU, Mariza. A Constituição Federal e a Nova LDB: responsabilidades e sistemas de ensino. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, v. 2, n. 4, p. 44-56, jan.-abr. 1998.

_____. **Educação e Federalismo no Brasil**. Instituto Alfa, 29 de julho de 2016. Disponível em: <<http://www.alfaebeto.org.br/educacao-e-federalismo-no-brasil>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. CMEs nos estados da Paraíba e de Pernambuco: a difícil construção da gestão democrática. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil**: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico. São Paulo: Edições Loyola, 2013. p. 57-75.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. **Conselhos Municipais de Saúde e Educação**: distintos padrões de participação política. 2006. 210 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Niterói, 2006.

_____. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013. p. 173-204.

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 109-124. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761>. Acesso em: 20 ago. 2016.

_____. As dinâmicas da representação: a complexidade da interação institucional nas cidades brasileiras. Paper apresentado no XXX Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos, maio de 2012. San Francisco. **Anais...** California, May 23-26, 2012.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. São Paulo: Atlas, 1991.

ALVES, Danielle Maria Vieira. **Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora**: democratização, participação e autonomia. 2005. 310 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2005.

ALVES, Danielle Maria Vieira. Democratizando esta história: Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora. In: SARMENTO, Diva Chaves (Org.). **Sistemas de educação no Brasil: políticas, autonomia e cooperação**. Juiz de Fora: UFJF, 2010. p. 161-182.

ANASTASIA, Fátima. **Responsabilização por controle parlamentar**. Apresentado ao GT Instituições Políticas da ANPOCS, escrito sob encomenda do Centro Latino-americano de Administração – CLAD, 1999. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/24-encontro-anual-da-anpocs/gt-22/gt06-6/4761-fanastasia-responsabilizacao/file>>. Acesso em: 15 out. 2015.

_____. Autoridade democrática na alocação de recursos públicos. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 8, n. 13, p. 21-53, jan.-dez. 2005.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, poder legislativo, interesses e capacidades. **Cadernos ASLEGIS**, Brasília, ASLEGIS, n. 40, p. 33-54, maio-ago. 2010.

ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga. Poder legislativo e política externa no Brasil: jogando com as regras. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 617-657, jul.-dez. 2012.

ARAÚJO, Cícero. Razão pública, bem comum e decisão democrática. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 157-169.

ARNOLD, R. Douglas. **The Logic of Congressional Action**. New Haven: Yale University Press, 1990.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: maior democracia e eficiência nas Políticas Públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 39, p. 149-202, 1997.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000.

_____. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 35-43.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: **Os orçamentos participativos na Europa: uma apresentação não convencional**. 22 e 23 de junho de 2007, Auditório do CEFA, Coimbra, 2007. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10929em_21_06_2011_15_48_32.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2015.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761>. Acesso em: 9 mar. 2016.

_____. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762012000200006>>. Acesso em: 23 jan. 2016.

AVRITZER, Leonardo; ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. **Participação e (re)distribuição nas políticas públicas em Minas Gerais**. Relatório de Pesquisa. Projeto Democracia Participativa. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/participacao_e_redistribuicao_nas_politicas_publicas_em_minas_gerais_-_fapemig.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2016.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, Número Especial, p. 16-41, 2005.

AZEVEDO, Sergio de; ANASTASIA, Fátima. Governança, "accountability" e responsividade. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 22, n. 1 (85), p. 79-97, jan.-mar. 2002.

BARCELLOS, Jorge. **Educação e poder legislativo: a contribuição da Câmara Municipal na formulação de políticas públicas de educação no Município de Porto Alegre (2001-2008)**. 2012. 540 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

_____. **Executivo e Legislativo na Constituição do Sistema Municipal de Ensino**, s/d. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/camarapoa/usu_doc/exlegsismun.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. A. Rego e A. Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2006.

BARROSO, João. Prefácio. In: SOUZA, Donald Bello *et al.* **Educação Comparada: rotas de além-mar**. São Paulo: Xamã, 2009. p. 9-15.

BELO HORIZONTE (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Escola Plural: proposta político-pedagógica da Rede Municipal de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Educação, 1994.

_____. Lei Municipal n. 7.543, de 3 de junho de 1998. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte, cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1998a.

_____. Decreto n. 9.745. Regulamenta a Lei n. 7.543, de 30 de junho de 1998. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1998b.

BELO HORIZONTE (Município). Conselho Municipal de Educação. **Anais** da I Conferência Municipal de Educação, 1998. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 1998c.

_____. Decreto n. 9.973, de 21 de julho de 1999. Aprova Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 1999a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 28 de outubro de 1999. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 1999b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH n. 001/2000. Regulamenta a educação infantil no município de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**, 2000a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH n. 001/2000. Examina consulta sobre o procedimento para registro de instituições de educação infantil no Sistema Municipal de Ensino. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**, 2000b.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Portaria n. 3.905, de 17 de maio de 2001, publicada em 18/05/2001. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2001a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH n. 001/2001, de 31 de maio de 2001. Estabelece normas para vista de processos no Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2001b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH 002/2001. Estabelece normas para exame e julgamentos de recursos interpostos junto ao CME/BH. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2001c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH n. 076/2001. Autorização de Funcionamento das Instituições de Educação Infantil que funcionam em mais de um endereço. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2001d.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 19 de janeiro de 2001. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2001e.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 10 de maio de 2001. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2001f.

_____. Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte. Relatório Final da I Conferência Municipal de Educação de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2001g.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Portaria n. 4.028, de 28 de agosto de 2002, a partir de 21/08/2002, publicada em 29/08/2002. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2002a.

BELO HORIZONTE (Município). Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH n. 001/2002. Estabelece normas para reapreciação de ato homologável do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte e devolvido pelo Secretário Municipal de Educação. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2002b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH n. 052/2002. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2002c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH 093/2002. Regulamentação da Educação de Jovens e Adultos nas Escolas Municipais de Belo Horizonte. Aprovado em: 07/11/2002. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2002d.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 08 de agosto de 2002. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2002e.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH n. 001/2003. Regulamenta a Educação de Jovens e Adultos no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 5 de junho de 2003a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH n. 002/2003. Regulamenta a renovação da autorização de funcionamento da educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2003b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH n. 075/2003. Renovação de autorização de funcionamento das instituições de Educação Infantil. Aprovado em: 26/06/2003. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2003c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH n. 001/2004. Dispõe sobre a frequência de alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio nas escolas da rede municipal de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2004a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH n. 003/2004. Institui Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e cultura Afro-Brasileira e Africana. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2004b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH n. 60/2004. Diretrizes para a Educação Inclusiva de Pessoas com Deficiência e Condutas Típicas, 2004. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2004c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH n. 083/2004. Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2004d.

BELO HORIZONTE (Município). Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH n. 57/2004. Normatização sobre Colegiado Escolar da RME a partir do ano de 2004. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2005.

_____. Decreto n. 13.298, de 22 de setembro de 2008. Altera o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte - CME, aprovado pelo Decreto n. 9.973, de 21 de julho de 1999. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2008a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH 001/2008. Complementa as competências das Câmaras Técnicas previstas no Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2008b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH n. 002/2008. Dispõe sobre os parâmetros para a Inclusão do Nome Social de Travestis e Transexuais nos Registros Escolares das Escolas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte (RME/BH). **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2008c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH n. 052/2008. Inclusão do nome social de travestis e transexuais nos registros Escolares das Escolas da Rede Municipal de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2008d.

_____. Conselho Municipal de Educação. Documento interno: trâmite de processos de instituições de Educação Infantil no CME de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2008e.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH n. 001/2010. Estabelece diretrizes complementares para a organização do atendimento às crianças nas Instituições de Educação Infantil, do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (SME/BH). **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2010a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH n. 139/10. Reapreciação de Ato Homologável do CME/BH, devolvido pela Secretaria Municipal de Educação e definição de normas complementares para a organização da Educação Infantil no Sistema Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2010b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH n. 001/2011. Estabelece diretrizes para a elaboração de Regimento Escolar para as instituições de educação integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte. Anexo da Resolução. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2011a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH n. 150/11. Princípios orientadores para a construção de “Regimento Escolar” para as Instituições de Educação

integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2011b.

BELO HORIZONTE (Município). Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH n. 199/2011. Análise e Manifestação sobre o “Documento referência para subsidiar a elaboração do Regimento Escolar das escolas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte”. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2011c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH n. 001/2012. Altera a Resolução CME/BH n. 001/2000 e fixa normas para o funcionamento de instituições de Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (SME/BH). **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2012a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH n. 057/2012. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2012b.

_____. Conselho Municipal de Educação. A constituição histórica de uma etapa de ensino. Texto elaborado a partir do trabalho de assessoria para a reelaboração da Resolução CME/BH n. 01/2000, que regulamenta a educação infantil no município. Belo Horizonte, 2012c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Diretrizes Operacionais do Ensino Fundamental. Documento elaborado por meio de consultoria do Professor Dr. Carlos Roberto Jamil Cury, Professor Emérito da Universidade Federal de Minas Geras. Belo Horizonte. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2013.

_____. Decreto n. 15.765, de 14 de novembro de 2014. Altera o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte – CME/BH, aprovado pelo Decreto n. 9.973/1999. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2014a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH n. 002/2014. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2014b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 29 de maio de 2014. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2014c.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED n. 062/2015. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Educação, 2015a.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Portaria SMED n. 063/2015. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Educação, 2015b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH n. 001/2014. Complementa as competências das Câmaras Técnicas previstas no Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2015c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução CME/BH n. 001/2015. Fixa normas para o funcionamento de instituições de educação infantil do Sistema Municipal de Ensino de

Belo Horizonte (SME/BH). **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2015d.

BELO HORIZONTE (Município). Conselho Municipal de Educação. Parecer CME/BH n. 025/2015. Fixa normas para o funcionamento de instituições de educação infantil do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte. **Diário Oficial do Município de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2015e.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata 303, de 5 de março de 2015. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2015f.

_____. Conselho Municipal de Educação. **Caderno de Subsídios do CME de Belo Horizonte, 2015**. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2015g.

_____. Conselho Municipal de Educação. Relatório 2012-2015. Belo Horizonte: Conselho Municipal de Educação, 2015h.

_____. PORTAL DA PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&app=educacao&pg=5564&tax=7443>>. Acesso em: 12 maio 2016.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Trad. Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 6. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1995. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B3pg38c0-RxXNjRXTGM2UVITdDJNWUZObIFpTjV1dw/view>>. Acesso em: 1º nov. 2015.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761>. Acesso em: 29 set. 2016.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, v. 2, n. 2, p. 229-246, jul.-dez. 2010.

BORDIGNON, Genuino. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo, DF: Instituto Paulo Freire, MEC, SEB, 2009.

BRASIL. Lei n. 4.024, de 20/12/1961. Institui as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1961.

_____. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 12 de agosto de 1971.

_____. Lei Complementar n. 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1973.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 24 de 01 de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de dezembro de 1983.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988.

_____. Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 1995.

_____. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 13 de setembro de 1996a.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 23 de dezembro de 1996b.

_____. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), na forma prevista no art. 60 §7º, do ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 1996c.

_____. Decreto n. 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 28 de junho de 1997a.

_____. Conselho Nacional de Educação - Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB n. 5/97. Proposta de Regulamentação da Lei 9.394/96. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 7 de maio de 1997b.

_____. Conselho Nacional de Educação. Parecer 12/97. Esclarece dúvidas sobre a Lei n. 9.394/96 (Em complemento ao Parecer CEB n. 5/97). Brasília: Conselho Nacional de Educação, 8 de outubro de 1997c.

_____. Emenda Constitucional n. 19, de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de junho de 1998.

_____. Conselho Nacional de Educação - Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB n. 1, de 7 de abril de 1999. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, 1999. Brasília: MEC/CNE/CEB, 1999.

_____. Conselho Nacional de Educação - Câmara de Educação Básica. Parecer n. 30, de 12 de setembro de 2000. Solicita pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 04/2000.

Relator: Carlos Roberto Jamil Cury. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Conselho Nacional de educação, 6 de outubro de 2000.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 10 de janeiro de 2001.

_____. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho): Relatório Pró-Conselho. Brasília: MEC/SEB, 2005.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação 2006. Brasília, DF: MEC, SEB, 2007.

_____. Emenda Constitucional n. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 20 de dezembro de 2006.

_____. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 21 de junho de 2007.

_____. Ministério da Educação. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação – 2007. Brasília: MEC, 2008.

_____. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 12 de novembro de 2009a.

_____. Conselho Nacional de Educação - Câmara de Educação Básica. Resolução n. 5, de 17 de dezembro de 2009. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, 2009. Brasília: MEC/CNE/CEB, 2009b.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisa. Coordenação de População e Indicadores Sociais da Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2009. Minas Gerais, IBGE, 2009c.

_____. Conselho Nacional de Educação - Câmara de Educação Básica. Resolução n. 3, de 15 de junho de 2010. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância. Brasília: MEC/CNE/CEB, 2010a.

_____. Conselho Nacional de Educação - Câmara de Educação Básica. Resolução n. 6, de 20 de outubro de 2010. Define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental e na Educação Infantil, 2010. Brasília: MEC/CNE/CEB, 2010b.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação - Câmara de Educação Básica. Parecer CNE/CEB n. 6/2010. Reexame do Parecer CNE/CEB n. 23/2008, que institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA, nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância. Brasília: MEC/CNE/CEB, 2010c.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisa. Coordenação de População e Indicadores Sociais da Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros 2011, IBGE, 2011.

_____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1 - Edição Extra - 26/6/2014, Página 1 (Publicação Original), 2014a.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, IBGE, 2014b.

_____. Emenda Constitucional n. 85, de 2015. Brasília, 2015. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, 2015.

BRAY, Mark; JIANG, Kai. Comparações entre sistemas. In: BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark (Orgs.). **Pesquisa em Educação Comparada: abordagens e métodos**. Brasília: Liber Livro, 2015. p. 169-196.

CALADO, Fernanda Montenegro. **Conselheiros municipais e vereadores: luta pelo reconhecimento na esfera pública**. 2012. 150 f. Dissertação (Mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243098/Dissertacao_FernandaMCalado.pdf?sequence=2>. Acesso em: 21 maio 2015.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Conselhos Municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 169-189.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)**, São Paulo, n. 61, p. 3-138, 1º sem. 2006.

CEPAM. **Informativo Cepam - Conselhos Municipais das Áreas Sociais**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima/Cepam, Unidade de Políticas Públicas, v. 1, n. 3, p. 7-17, 2010.

COELHO, Vera Schattan P. Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 225-269.

COLOGNESE, Silvio Antonio; MELO, José Luiz Bica. A técnica de entrevista na pesquisa social. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre: UFRGS, v. 9, p. 143-159, 1998.

CONTAGEM (Município). Lei n. 1.609, de 20 de dezembro de 1983. Contagem, 1983.

_____. Lei n. 1.643, de 17 de outubro de 1984. Altera dispositivos da Lei n. 1.609, de 20 de dezembro de 1983, e dá outras providências. Contagem, 1984a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata da Sessão Plenária, de 22 de maio de 1984. Contagem, 1984b.

_____. Lei n. 1.765, de 02 de outubro de 1986. Contagem, 1986.

_____. Lei n. 2.434, de 16 de dezembro de 1992. Contagem, 1992.

_____. Decreto 3.419, de 14 de maio de 1993. Contagem, 1993a.

_____. Decreto n. 7.901. Aprova Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Contagem, e dá outras providências. Contagem, 1993b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Contagem. Contagem, 1993c.

_____. Lei n. 2.975, de 25 de dezembro de 1997. Contagem, 1997.

_____. Lei n. 2.998, de 17 de outubro de 1998. Contagem, 1998.

_____. Lei n. 3.371, de 1º de dezembro de 2000. Contagem, 2000.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata da Sessão Plenária, de 23 de setembro de 2006. Contagem: Conselho Municipal de Educação, 2006.

_____. Lei n. 4.203, de 18 de dezembro de 2008. Institui e organiza o Sistema Municipal de Ensino de Contagem, e dá outras providências. Contagem, 2008.

_____. Conselho Municipal de Educação. Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Contagem. Contagem: Conselho Municipal de Educação, 2009.

_____. Ofício GAB-CP n. 0538/2010, expediente da Prefeitura Municipal de Contagem a respeito da instituição e organização do SME. Contagem, 2010a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução 16, de 16 de novembro de 2010. Estabelece normas para o atendimento da Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Contagem. Contagem: Conselho Municipal de Educação, 2010b.

_____. Lei n. 4.597/2013. Contagem, 2013.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução 17, de 30 de abril de 2014. Dispõe sobre normas para o atendimento do Ensino Fundamental em Unidade Escolar do Sistema Municipal de Ensino de Contagem. Contagem: Conselho Municipal de Educação, 2014.

CONTAGEM (Município). Secretaria Municipal de Educação - Conselho Municipal de Educação. Resolução Conjunta SEDUC/CMEC n. 03, de 6 de janeiro de 2015. Publica Regimento Interno do Fórum Municipal de Educação de Contagem - FMEC/MG. Contagem: Secretaria Municipal de educação, 2015.

_____. Conselho Municipal de Educação. Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Contagem. Contagem: Conselho Municipal de Educação, 2016.

CÔRTEZ, Soraya Maria Vargas. Participação de usuários nos conselhos municipais de saúde e de assistência social de Porto Alegre. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002. p. 167-210.

_____. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHAMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 125-143.

_____. Instituições participativas e acesso a serviços públicos nos municípios brasileiros. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761>. Acesso em: 15 fev. 2015.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **Participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 135-162.

_____. **Efetividade deliberativa: estudo comparado e conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. 2009. 376 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/B6iztO>>. Acesso em: 29 jul. 2013.

_____. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93-128.

_____. Conferências de políticas públicas e inclusão participativa. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013. p. 141-171.

_____. Desenho institucional, participação e deliberação democráticas: conexões. In: CUNHA, Eleonora Schettini Martins; THEODORO, Hildelano Delanusse (Orgs.). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 19-39.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins *et al.* Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** v. 7. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761>. Acesso em: 18 jan. 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. In: FERREIRA, Naura Suria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-60.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão Democrática da Educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre: ANPAE, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul.-dez. 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O regime de colaboração no ordenamento jurídico da educação escolar brasileira. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de capacitação de Conselhos Municipais de Educação (Pró-Conselho).** Brasília, 2004. p. 11-23. (Cadernos de Referência)

_____. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de política e administração da educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan.-jun. 2006.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de Oliveira; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-169.

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

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática.** Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

_____. **Sobre a democracia.** Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. 230p.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Rio de Janeiro: Vozes, 2010. p. 127-153.

DIVINÓPOLIS (Município). Lei Complementar n. 026, de 23 de novembro de 1995 (revogada pela LC 76/2001). Dispõe sobre a instituição do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. Divinópolis, 1995.

_____. Lei n. 4.285, de 15 de dezembro de 1997. Divinópolis, 1997a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Regimento Geral do Conselho Municipal de Educação de Divinópolis, de 07 de maio de 1997. Divinópolis: Conselho Municipal de Educação, 1997b.

DIVINÓPOLIS (Município). Lei Complementar n. 076/2001. Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. Divinópolis, 2001.

_____. Lei Complementar n. 121, de 16 de março de 2006. Altera os dispositivos da Lei Complementar n. 076, de 27 de setembro de 2001, que dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. Divinópolis, 2006.

_____. Lei Complementar n. 139, de 04 de setembro de 2007. Dispõe sobre o processo de seleção e eleição da direção de unidade escolar no município de Divinópolis, publicada em 14 de setembro de 2007. **Jornal Oficial**, Divinópolis, n. 239, 2007a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 27 de junho de 2007. Divinópolis: Conselho Municipal de Educação, 2007b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata da reunião de capacitação de conselheiros, de 7 de maio de 2008. Divinópolis: Conselho Municipal de Educação, 2008.

_____. Lei Complementar n. 160/2011. Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Educação (COMED), e dá outras providências, Divinópolis, 2011a.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Texto final do II Congresso Municipal de Educação de Divinópolis. Divinópolis, 2011b.

_____. Lei n. 7.522, de 15 de março de 2012. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Divinópolis. Divinópolis, 2012.

_____. Conselho Municipal de Educação. Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Divinópolis (COMED). Divinópolis: Conselho Municipal de Educação, 2013.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 27 de fevereiro de 2014. Divinópolis: Conselho Municipal de Educação, 2014a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 27 de outubro de 2014. Divinópolis: Conselho Municipal de Educação, 2014b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 18 de dezembro de 2014. Divinópolis: Conselho Municipal de Educação, 2014c.

_____. Lei Complementar n. 174/2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Divinópolis para o decênio 2015 a 2024, e dá outras providências. Divinópolis, 2015a.

_____. Resolução RH 01/2015. Estabelece a Política de Organização Administrativa e de Recursos Humanos da Rede Municipal de Ensino de Divinópolis para o período de 1º de dezembro de 2015 a 30 de novembro de 2016. **Diário Oficial dos Municípios Mineiros**, ano VII, n. 1.641, 10 de dezembro de 2015. Divinópolis, Minas Gerais, 2015b.

_____. Resolução Conjunta SEMED/COMED 04/2015, republicado por incorreção. Dispõe sobre o desenvolvimento das políticas públicas, normatiza o atendimento da Educação Infantil no município de Divinópolis, e dá outras providências. Divinópolis, 2015c.

DIVINÓPOLIS (Município). Resolução Conjunta n. 05/2015. Dispõe sobre a nomeação da Comissão Municipal Responsável pela organização e Realização do Cadastro e Matrícula para as Redes Públicas de Ensino de Divinópolis 2015/2016. **Diário Oficial dos Municípios Mineiros**, ano VII, n. 1.537, p. 21 e 22, 14 de julho de 2015d.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 29 de abril de 2015. Divinópolis: Conselho Municipal de Educação, 2015e.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 25 de junho de 2015. Divinópolis: Conselho Municipal de Educação, 2015f.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 06 de agosto de 2015. Divinópolis: Conselho Municipal de Educação, 2015g.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 17 de setembro de 2015. Divinópolis: Conselho Municipal de Educação, 2015h.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer n. 02/2015, aprovado em 22 de fevereiro de 2016. Divinópolis: Conselho Municipal de Educação, 2016.

DRYZDEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 41-62.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Sistemas Municipais de Ensino em Minas Gerais: o papel dos conselhos municipais de educação. **Educação em revista**, Belo Horizonte, v. 28, n. 4, p. 243-262, dez. 2012.

_____. CMEs no Estado de Minas Gerais: das funções atribuídas no regime de colaboração. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil**: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico. São Paulo: Edições Loyola, 2013. p. 165-185.

DUARTE; Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; NASCIMENTO, Emeli Malaquias. Apontamentos para análise da atuação dos Conselhos Municipais de Educação no âmbito do Sistema Educacional Brasileiro. **ANPAE**, Zaragoza, 2012. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MarisaRibeiroDuarte_res_int_GT7.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2013.

FALCI, Vanira Passarella. **O Simave na prática pedagógica**: um estudo em duas escolas da 18ª superintendência regional de Ensino. Juiz de Fora. 2005. 206 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Juiz de Fora. Faculdade de Educação, 2005. Disponível em: <http://www.ufjf.br/ppge/files/2010/07/Disserta%C3%A7%C3%A3o_VaniraFalci.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2015.

FARIA, Cláudia Feres. **O Estado em movimento**: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. 2005. 256 f. Tese (Doutorado) - Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FARIA, Cláudia Feres. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 111-134. Disponível em: <http://democraciaejustica.org/cienciapolitica3/sites/default/files/a_participacao_social_no_nordeste.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2013.

FARIA; Cláudia Feres; LINS, Isabella Lourenço. Participação e deliberação nas conferências de saúde: do local ao nacional. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013. p. 73-94.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 125-135. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761>. Acesso em: 20 mar. 2015.

FARIA, Cláudia Feres; SILVA, Viviane Petinelli; LINS, Isabella Lourenço. Conferências de políticas públicas: um sistema integrado de participação e deliberação? **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, p. 249-284, 2012.

FONSECA, Igor Ferraz da. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 159-169. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761>. Acesso em: 1º dez. 2015.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2005. 79p.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 1º sem. 2000.

_____. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: PERISSINOTTO, Renato Monseff; FUKS, Mario (Orgs.). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002. p. 245-272.

_____. Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 47-61, nov. 2005.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff. Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 67-81, fev. 2006.

FUNG, Archon. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 173-209.

GHANEM, Elie. Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de Oliveira; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 191-211.

GOHN, Maria da Glória. Papel dos conselhos gestores na gestão pública. **Informativo Cepam - Conselhos Municipais das Áreas Sociais**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima/Cepam, Unidade de Políticas Públicas, v. 1, n. 3, p. 7-17, 2001.

_____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Meta. **Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, maio-ago. 2013.

GOMES, C. A.; PASCOALINO, H. O elo (às vezes perdido) da gestão: estudos de caso sobre resultados iniciais do FUNDEF. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 197-211, jul.-dez. 2000.

GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga Gontijo. **O exercício da representação em espaços participativos instituídos: estudo exploratório em conselhos municipais de educação**. 2013. 357 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

GOODIN, Robert E. Sequencing deliberative moments. In: GOODIN, Robert. E. **Innovating democracy**. New York: OUP, pp.186-203.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

IMMERGUTT, Ellen M. **Health Politics: interests and institutions in Western Europe**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

_____. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 139-163, 1996.

_____. O núcleo teórico do Novo Institucionalismo. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1254/cppv1_0101_saravia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 jan. 2016.

JUATUBA (Município). Lei n. 260, de 25 de junho de 1997. Dispõe sobre a criação de Conselho Municipal de Educação de Juatuba e dá outras providências. Juatuba: Conselho Municipal de Educação, 1997.

_____. Lei n. 316, de 13 de maio de 1998. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino. Juatuba: Conselho Municipal de Educação, 1998.

JUATUBA (Município). Lei n. 382, de 18 de agosto de 1999. Altera dispositivos da Lei n. 260, de 25 de junho de 1997, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Juatuba: Conselho Municipal de Educação, 1999.

_____. Conselho Municipal de Educação. Regimento Interno do Conselho Municipal de Juatuba. Juatuba: Conselho Municipal de Educação, 2008.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 004/2013, de 11 de junho de 2013. Dispõe sobre a criação dos grupos de estudos para os professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental em consonância com a Lei Federal 11.738/08. Juatuba: Conselho Municipal de Educação, 2013.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 20/2014. Dispõe sobre a Mudança de Endereço da Escola Municipal Elza de Oliveira Saraiva. Juatuba: Conselho Municipal de Educação, 2014a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 17/2014. Dispõe sobre a Renovação de Autorização do Centro Pedagógico CRIARTE. Juatuba: Conselho Municipal de Educação, 2014b.

_____. Lei n. 916, de 24 de junho de 2015. Plano Municipal de Educação de Juatuba. Juatuba: Conselho Municipal de Educação, 2015a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 22/2015. Institui e nomeia os membros da Comissão Permanente de Trabalho de Acompanhamento do Programa Municipal de Transporte Escola – PMATE. Juatuba: Conselho Municipal de Educação, 2015b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer n. 001/2015, de 19 de março de 2015. Dispõe sobre alteração do Regimento das Creches Municipais. Juatuba: Conselho Municipal de Educação, 2015c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 27/2016. Dispõe sobre Regulamentação/Alteração de Biblioteca para Sala de Leitura no Educacenso da Educação Básica a partir de 2016. Disponível em: <<http://192.186.143.80/~juatuba/wp-content/uploads/downloads/2016/07/DOM-EXTRA-n-758-11-07-16.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

JUIZ DE FORA (Município). Lei Municipal n. 3.077, de 21 de novembro de 1968. Criação do C.M.E.C. e da Secretaria Municipal de Educação. Juiz de Fora, 1968.

_____. Decreto n. 1.231, de 03 de maio de 1972. Juiz de Fora, 1972.

_____. Decreto n. 1.330, de 04 de maio de 1973. Juiz de Fora, 1973.

_____. Decreto n. 1.839, de 17 de fevereiro de 1977. Juiz de Fora, 1977.

_____. Lei Municipal n. 6.413, de 09 de novembro de 1983. Juiz de Fora, 1983.

_____. Lei n. 6.603, de 28 de setembro de 1984. Transforma a Comissão Municipal em Conselho Municipal de Educação. Juiz de Fora, 1984a.

JUIZ DE FORA (Município). Decreto n. 3.168/84. Juiz de Fora, 1984b.

_____. Decreto n. 3.202, de 1985. Aprova o regulamento do Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 1985.

_____. Lei Municipal n. 8.898/96. Juiz de Fora, 1996.

_____. Lei Municipal n. 9.569, de 26 de agosto de 1999. Juiz de Fora, 1999a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer n. 001/99. Juiz de Fora: Conselho Municipal de Educação, 1999b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata da Sessão Plenária de 11 de fevereiro de 1999. Juiz de Fora: Conselho Municipal de Educação, 1999c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata da Sessão Plenária de 09 de setembro de 1999. Juiz de Fora: Conselho Municipal de Educação, 1999d.

_____. Lei Municipal n. 9.768/00. Juiz de Fora, 2000a.

_____. Lei Municipal n. 9.883/00. Juiz de Fora, 2000b.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Documento interno: Sistema Municipal de Ensino de Juiz de Fora. Juiz de Fora, 2000c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 001/2000. Estabelece normas para registro de Instituições de Educação Infantil, e dá outras providências. Juiz de Fora: Conselho Municipal de Educação, 2000d.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 002/2001. Acrescenta parágrafos no artigo 20 da Resolução 001/2000 do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. Juiz de Fora: Conselho Municipal de Educação, 2001.

_____. Lei Municipal n. 10.174/02. Juiz de Fora, 2002.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Resolução n. 013-SE. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Educação de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2006.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 002/2008. Dispõe sobre registro e regulamentação de funcionamento das instituições de educação infantil destinadas à criança, na faixa etária de zero a cinco anos no município de Juiz de Fora. Juiz de Fora: Conselho Municipal de Educação, 2008.

_____. Lei Municipal n. 12.086/10. Dispõe sobre a estrutura do Conselho Municipal de Educação – CME, e dá outras providências. Juiz de Fora, 2010.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 001/2013, de 01 de outubro de 2013. Dispõe sobre o registro e a regularização de funcionamento das Instituições de Educação Infantil (Públicas, Privadas e Conveniadas) destinadas à criança, na faixa etária de zero a

cinco anos, no município de Juiz de Fora. Juiz de Fora: Conselho Municipal de Educação, 2013.

JUIZ DE FORA (Município). Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 001/2015. Regulamenta a abertura do cadastro escolar e define diretrizes operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino e na Educação Infantil das Redes Municipal e Privada do Município de Juiz de Fora. **Diário Oficial eletrônico do Município de Juiz de Fora**. Publicado em 11 de dezembro de 2015.

KINGDON, John W. (1995). Agendas, alternatives and public policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ena.gov.br/bitstream/handle/1/1254/cppv1_0101_saravia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 jun. 2015.

LAVALLE, Adrian Gurza; BARONE, Leonardo Sangali. Conselhos, associações e desigualdade. In: ARRETCHE, Marta. **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015. p. xx-xx.

LAVALLE, Adrian Gurza; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os Conselhos e quando o fazem? Padrões decisórios e o debate dos efeitos das instituições participativas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, p. 609-650, 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/00115258201687>>. Acesso em: 1º fev. 2017.

LIMA, Márcia; PRATES, Ian. Desigualdades raciais no Brasil: um desafio persistente. In: ARRETCHE, Marta. **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora Unesp/CEM, 2015. p. 163-189.

LIMA, Paula Pompeu Fiuza *et al.* Conselhos Nacionais: elementos constitutivos para sua institucionalização. Texto para discussão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília: IPEA, 2014.

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA, Nalú. Conselhos municipais em educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 75-96.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. 225 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2002.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Participação e representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, p. 87-97, jan.-abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n52/a07v2152.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). **Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática**.

João Pessoa: Editora da UFPB, 2009. Disponível em: <<http://www.npms.ufsc.br/publicacoes.php>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

MANCUSO, Wagner Pralon. Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos. **Leviathan**, São Paulo, v. 1, p. 395-407, 2004.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleição e representação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

MANZON, Maria. Comparações entre lugares. In: BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; Mason, Mark (Orgs.). **Pesquisa em educação comparada: abordagens e métodos**. Brasília: Liber Livro, 2015. p. 127-167.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2003.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008.

MARIA, João Francisco Araújo. Desenho institucional e *accountability*: pressupostos normativos da teoria minimalista. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 27-40, fev. 2010.

MARQUES, Eduardo. As políticas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 23-46.

MATOS, Antônio Newton Soares e. FUNDEF: fiscalização e controle social. In: Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto, 1, 2001, Brasília, DF. **Anais...** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Coordenações de Publicações, 2001. p. 423-427.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3. ed. Trad. Carlos A. Silveira. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A participação cidadã na Assembleia Legislativa de Minas Gerais: o potencial para um sistema participativo integrado. In: CUNHA, Eleonora Schettini Martins; THEODORO, Hildelano Delanusse (Orgs.). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 141-153.

MINAS GERAIS (Estado). Conselho Estadual de Educação - CEE/MG. Resolução CEE/MG n. 319, de 09 de novembro de 1984. Belo Horizonte: Conselho Estadual de Educação, 17 de outubro de 1984.

MINAS GERAIS (Estado). Resolução n. 335/85. Belo Horizonte, 1985.

_____. Decreto n. 27.452, de outubro de 1987. Dispõe sobre o Programa de Municipalização do Ensino – PEME, e dá outras providências. Belo Horizonte, 17 de outubro de 1987.

_____. Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989. 15 ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2012. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 5 de maio 2015.

MINAS GERAIS (Estado). Lei Estadual n. 10.704, de 27 de abril de 1992. Belo Horizonte, 1992.

_____. Conselho Estadual de Educação - CEE/MG. Resolução 7740/95. Belo Horizonte: Conselho Estadual de Educação, 1995.

_____. Conselho Estadual de Educação - CEE/MG. Parecer n. 500, de 13 de maio de 1988. **Informativo MAI de Ensino**, Belo Horizonte, Lâncer, n. 269, 17-28. 1998a.

_____. Lei Estadual n. 12.768/98, de 22 de janeiro de 1998. Regulamenta o art. 197 da Constituição do Estado. Belo Horizonte, 1998b.

_____. Conselho Estadual de Educação - CEE/MG. Parecer n. 935, de 17 de setembro de 1998. Examina expediente de interesse da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves acerca da criação do Sistema Municipal de Ensino. Belo Horizonte: Conselho Estadual de Educação, 1998c.

_____. Conselho Estadual de Educação - CEE/MG. Parecer n. 800, de 25 de novembro de 1999. Examina expediente relativo à criação do Sistema Municipal de Ensino, em Juiz de Fora. Belo Horizonte: Conselho Estadual de Educação, 1999.

_____. Conselho Estadual de Educação - CEE/MG. Parecer n. 482, de 29 de maio de 2003. Comunicação de implantação do Sistema Municipal de Ensino de Sabará. Belo Horizonte: Conselho Estadual de Educação, 2003.

_____. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relatório do expediente 1.999/04. Belo Horizonte, 2004.

_____. Lei Complementar n. 89, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, 12 de janeiro de 2006.

_____. Conselho Estadual de Educação - CEE/MG. Parecer CEE/MG n. 688/07. Pedido de delegação de competência do Conselho Municipal de Educação de Betim. Belo Horizonte: Conselho Estadual de Educação, 2007.

_____. Conselho Estadual de Educação - CEE/MG. Parecer n. 490, de 30 de abril de 2008. Examina expediente referente ao Parecer CEE/MG n. 688/07. Belo Horizonte: Conselho Estadual de Educação, 2008.

_____. Conselho Estadual de Educação - CEE/MG. Parecer n. 17, de 24 de janeiro de 2011. Examina expediente de interesse da Prefeitura Municipal de Contagem a respeito da instituição e organização do Sistema Municipal de Ensino. Belo Horizonte: Conselho Estadual de Educação, 2011.

_____. Conselho Estadual de Educação - CEE/MG. Parecer n. 621, de 31 de maio de 2012. Examina comunicação de criação do Sistema Municipal de Ensino pela Câmara Municipal de Divinópolis. Belo Horizonte: Conselho Estadual de Educação, 2012.

MINAS GERAIS (Estado). Conselho Estadual de Educação - CEE/MG. Parecer n. 428, de 24 de junho de 2013. Examina expediente da Prefeitura Municipal de Contagem sobre alteração da Lei 4.203/2008, que institui e organiza o seu Sistema Municipal de Ensino. Belo Horizonte: Conselho Estadual de Educação, 2013.

_____. Conselho Estadual de Educação - CEE/MG. Documento interno. Existência e ato de criação de CMEs e SMEs em municípios de Minas Gerais. Belo Horizonte: Conselho Estadual de Educação, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciências & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 621-626, mar. 2012.

MOREIRA, Marcelo Rasga; ESCOREL, Sarah. Conselhos Municipais de Saúde do Brasil: um debate sobre a democratização da política de saúde nos vinte anos do SUS. **Ciências & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 795-806, maio-jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000300015>. Acesso em: 5 jan. 2017.

MOURÃO, Laís de Almeida. Regimento Interno: instrumento fundamental para funcionamento dos Conselhos. **Informativo Cepam - Conselhos Municipais das Áreas Sociais**. Coordenação de Fátima Fernandes de Araújo e Luciana de Toledo Temer Castelo Branco. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima/Cepam, 2010. 100p.

NÓVOA, Antônio. Modelos de análise de educação comparada: o campo e o mapa. In: SOUZA, Donald Bello *et al.* **Educação Comparada: rotas de além-mar**. São Paulo: Xamã, 2009. p. 23-62.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v32n115/v32n115a05.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

OLIVEIRA, Otair Fernandes de. **O Conselho Municipal de Educação no Brasil: práticas políticas e deliberação pública em Nova Iguaçu**. 2008. 254 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; SOUZA, Donald Bello de; CÂMARA, Adriane Peixoto. **Conselhos Estaduais de Educação nos novos Planos Estaduais de Educação**. Rio de Janeiro: Nephem/FE/Uerj; Belo Horizonte: Pase/Faced/UFMG (digitado), 2016.

OLSEN, Johan P. Desenho institucional em contextos democráticos. In: CUNHA, Eleonora Schettini Martins; THEODORO, Hildelano Delanusse (Orgs.). **Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 41-72.

PEREZ, Olívia Cristina. **A representação em arenas extraparlamentares: os conselhos gestores de políticas**. 2010. 174 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010a.

PEREZ, Olívia Cristina. Novos atores e espaços de representação política: práticas e concepções de representação em arenas extraparlamentares. ST18 DO ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 34., Caxambu/MG, outubro de 2010b.

PERONI, Vera Maria Vidal. Conselhos municipais em termos de redefinição do conceito de democracia. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Conselhos Municipais e controle social da Educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. p. 191-209.

PETINELLI, Viviane Silva. Contexto político, natureza da política, organização da sociedade civil e desenho institucional: alguns condicionantes de efetividade das conferências nacionais. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013. p. 207-242.

_____. **Uma análise dos condicionantes da capacidade de influência das conferências de políticas públicas sobre os programas das respectivas políticas setoriais**: o caso da 1ª CAP, 1ª Concidades, 1ª CMA, 1ª CE, 1ª COM e 1ª CPIR. 2014. 225 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

PINTO, Céli Regina J. Espaços deliberativos e a questão da representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 97-114, 2004.

PIRES, Roberto Rocha C. *et al.* Em busca de uma síntese: ambições comuns, abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 347-364. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761>. Acesso em: 19 ago. 2016.

PRZEWORSKI, Adam. Ama a incerteza e serás democrático. Trad. Roseli Martins Coelho. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 9, p. 36-46, jul. 1984.

_____. **Democracia e mercado**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

_____. Reforma do Estado. Responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: Anpocs, ano 11, n. 32, p. 18-40, out. 1996.

QUEIROZ, Virgínia Coeli Bueno de; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Desenhos e desenhos: conselhos municipais de educação em pauta. In: CUNHA, Eleonora Schettini Martins; THEODORO, Hildelano Delanusse (Orgs.). **Desenho institucional, democracia e participação**: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2014. p. 265-282.

QUEIROZ, Virgínia Coeli Bueno de. **Banco de dados da pesquisa intitulada O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação**. Belo Horizonte: UFMG, 2017.

REIS, Bruno P. W. Da democracia participativa à pluralidade da representação: breves notas sobre a odisseia do PT na política e na ciência política brasileira. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 29, n. 1, p. 113-127, jan.-abr. 2014.

RESENDE, Márcia Helena Siervi. **O processo de municipalização do ensino no estado de Minas Gerais**. 2007. 244 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, 2007. Disponível em: <<https://www.unimep.br/phpg/bibdig/aluno/visualiza.php?cod=356>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

REZENDE, Flávio da Cunha. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 113-130, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v27n78/v27n78a08.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2016.

RIBEIRÃO DAS NEVES (Município). Lei n. 2.057/97, de 30 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino. Ribeirão das Neves, 1997a.

_____. Lei n. 2.022/97. Dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão das Neves, conforme Artigo 170 da Lei Orgânica Municipal e Regulamenta o Artigo 176 da Lei Orgânica Municipal. Ribeirão das Neves, 1997b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 01/1998. Institui no Sistema Municipal de Ensino de Ribeirão das Neves o Regime de Progressão Continuada no Ensino Fundamental, com nove anos de duração, organizado em três ciclos. Ribeirão das Neves, 1998.

_____. Lei n. 2.859/2005, de 16 de setembro de 2005. Ribeirão das Neves, 2005.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 059/2006. Altera a Resolução n. 001/98, de 06 de abril de 1998 que dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Ribeirão das Neves e a Organização do Tempo Escolar. Ribeirão das Neves, 2006.

_____. Lei n. 3.088/2008. Altera a Lei Municipal Lei n. 2.022/97, de 23 de outubro de 1997, que dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Educação de Educação de Ribeirão das Neves e Revoga a Lei Municipal n. 2.859, de 12 de setembro de 2005. Ribeirão das Neves, 2008.

_____. Lei n. 3.697, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Ribeirão das Neves. Ribeirão das Neves, 2015a.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Novo Planejamento Estratégico para o ano de 2016. Ribeirão das Neves, 2015b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 12 de maio de 2015. Ribeirão das Neves, 2015c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 24 de novembro de 2015. Ribeirão das Neves, 2015d.

_____. Conselho Municipal de Educação. Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Ribeirão das Neves. Ribeirão das Neves, 2016.

SÁ E SILVA, Fábio de. De cada um conforme suas capacidades: participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. In: PIRES, Roberto Rocha C.

Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 187-196. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761>. Acesso em: 19 set. 2015.

SABARÁ (Município). Lei n. 751/97. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação. Sabará: Conselho Municipal de Educação, 1997a.

_____. Lei n. 752/97. Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino. Sabará: Conselho Municipal de Educação, 1997b.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Ata de 01 de setembro de 1998. Sabará: Secretaria Municipal de Educação, 1998.

_____. Ofício PMS/n. 203/03. Sabará: Conselho Municipal de Educação, 2003.

_____. Conselho Municipal de Educação. Regimento do Conselho Municipal de Educação de Sabará, de 29 de março de 2004. Sabará: Conselho Municipal de Educação, 2004a.

_____. Lei n. 1.151/2003. Altera e dá nova redação a dispositivos da Lei Municipal 751/97, que criou o Conselho Municipal de Educação. Sabará: Conselho Municipal de Educação, 2004b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 01/2004, de 02 de setembro de 2004. Estabelece normas de estrutura e funcionamento para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Sabará. Sabará: Conselho Municipal de Educação, 2004c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 02/2014, de 29 de janeiro de 2014. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e a idade mínima e altera a Resolução n. 15/2008, referente à organização dos Cursos de Jovens e Adultos. Sabará: Conselho Municipal de Educação, 2014a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 03/2014, de 15 de maio de 2014. Dispõe sobre a promoção e a retenção dos alunos nas Escolas Municipais de Educação Básica de Sabará, Minas Gerais, e dá outras providências. Sabará: Conselho Municipal de Educação, 2014b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 04/2014, de 31 de outubro de 2014. Estabelece, para a Rede Municipal de Educação Básica, o Calendário Escolar para o ano de 2015. Sabará: Conselho Municipal de Educação, 2014c.

SANTA LUZIA (Município). Lei n. 1.984/97. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação de Santa Luzia. Santa Luzia, 1997.

_____. Lei n. 2.360/2002. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Santa Luzia, e dá outras providências. Santa Luzia, 2002a.

_____. Lei n. 2.361/2002. Altera a redação da Lei n. 1.984/97, que dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Educação de Santa Luzia. Santa Luzia, 2002b.

SANTA LUZIA (Município). Decreto n. 1.506/2003. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação do Município de Santa Luzia, e dá outras providências. Santa Luzia, 2003a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 30 de abril de 2003. Santa Luzia: Conselho Municipal de Educação, 2003b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 23 de outubro de 2003. Santa Luzia: Conselho Municipal de Educação, 2003c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 16 de dezembro de 2003. Santa Luzia: Conselho Municipal de Educação, 2003d.

_____. Conselho Municipal de Educação. Regimento Interno. Santa Luzia: Conselho Municipal de Educação, 2015.

SANTOS, Flávia Pessoa; MOURÃO, Gabriela Horta Barbosa; RIBEIRO, Guilherme Wagner. Poder legislativo e suas consultorias institucionais. **Caderno da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 133-152, jan.-dez. 2007.

SANTOS JR., Orlando Alvez dos; AZEVEDO, Sergio; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In: SANTOS JR., Orlando Alvez dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio. **Governança democrática e poder local: a experiência dos Conselhos Municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 11-56.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1254/cppv1_0101_saravia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 jan. 2016.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos Sistemas Municipais de Ensino. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1363-1390, set.-dez. 2005a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n93/27285.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2015.

_____. Autonomia municipal: sistemas municipais de ensino. **Revista Educação em Foco**, Juiz de Fora, v. 9, n. 1/2, p. 149-168, mar.-ago. 2004; set.-fev. 2005b. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2010/02/8-TextoparaEduca%C3%A7%C3%A3o-em-Foco-Diva-abstrat.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. v. 1. São Paulo: Ática, 1994a.

SARTORI, Giovanni. Comparación y método comparativo. In: SARTORI, Giovanni; MORLINO, Leonardo (Eds.). **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994b. p. 29-49.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, 1999.

SAVIANI, Dermeval. História da Educação: algumas aproximações. **História da Educação. ASPHE/FaE/UFPel**, Pelotas, n. 10, p. 5-6, out. 2001.

_____. **Sistema de Educação**: subsídios para a Conferência Nacional de Educação. Texto organizado a pedido da Assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da Conferência Nacional de Educação. Brasília: MEC, 2008.

SETE LAGOAS (Município). Lei Municipal n. 4.761, de 3 de novembro de 1993. Sete Lagoas, 1993.

_____. Lei Municipal n. 4.846, de 7 de junho de 1994. Sete Lagoas, 1994.

_____. Lei Municipal n. 5.313, de 30 de abril de 1997. Sete Lagoas, 1997.

_____. Lei Municipal n. 5.604, de 12 de junho de 1998. Sete Lagoas, 1998.

_____. Lei Municipal n. 6.070, de 8 de fevereiro de 2000. Sete Lagoas, 2000a.

_____. Lei Municipal n. 6.156, de 23 de maio de 2000. Sete Lagoas, 2000b.

_____. Lei Municipal n. 6.171, de 9 de junho de 2000. Sete Lagoas, 2000c.

_____. Lei Municipal n. 6.820, de 27 de agosto de 2003. Consolida a Legislação sobre o Conselho Municipal de Educação. Sete Lagoas, 2003.

_____. Lei Municipal n. 7.256, de 13 de julho de 2006. Sete Lagoas, 2006a.

_____. Lei Municipal n. 7.267, de 31 de agosto de 2006. Sete Lagoas, 2006b.

_____. Lei Municipal n. 7.369, de 26 de dezembro de 2006. Sete Lagoas, 2006c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 25 de maio de 2006. Sete Lagoas: Conselho Municipal de Educação, 2006d.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 11 de agosto de 2006. Sete Lagoas: Conselho Municipal de Educação, 2006e.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 001/2007. Dispõe sobre a estrutura e funcionamento do Colegiado Escolar das Escolas Municipais de Sete Lagoas, e dá outras providências. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, 2007a.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 02/2007. Fixa normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, 2007b.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 03/2007. Fixa Diretrizes Curriculares para as Escolas de Educação Infantil no Sistema

Municipal de Ensino do Município de Sete Lagoas. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, 2007c.

SETE LAGOAS (Município). Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 04/2007. Fixa as diretrizes para o Calendário Escolar no Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, 2007d.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 05/2007. Disciplina sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino em Sete Lagoas e define competências. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, 2007e.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 06/2007. Estabelece normas para organização do Quadro de Pessoal das Escolas Municipais e Contratação para o exercício de função pública na rede Municipal de Ensino de Sete Lagoas. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, 2007f.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 07/2007. Estabelece critérios para inscrição e classificação de candidatos a contratação para o exercício de função pública na Rede Municipal de Ensino de Sete Lagoas. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, 2007g.

_____. Lei Municipal n. 7.682, de 12 de novembro de 2008. Sete Lagoas, 2008a.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n.08/2008. Dispõe sobre normas para autorização de profissional para o exercício da função de Diretor Escolar, Coordenador Escolar e Secretário Escolar nas unidades de ensino abrangidas pelo Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas/Minas Gerais. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, 2008b.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 09/2008. Define as atribuições do serviço de inspeção escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas, Minas Gerais. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, 2008c.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 10/2009. Fixa normas para credenciamento, recredenciamento, autorização para funcionamento, mudança ou alteração de entidade mantenedora, mudança de denominação, mudança de prédio/endereço, autorização de funcionamento em segundo endereço, paralisação/encerramento das atividades, reinício das atividades, extensão de série/ano, renovação de autorização de funcionamento de Instituições de Ensino de Educação Básica do Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas, Estado de Minas Gerais. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, 2009.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 11/2010. Fixa Normas para o Ensino Religioso no Sistema Municipal de Ensino do município de Sete Lagoas, Minas Gerais. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, 2010a.

SETE LAGOAS (Município). Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 12/2010. Fixa Normas para a Educação de Jovens e Adultos – EJA, do Ensino Fundamental no Sistema Municipal de Ensino de SETE LAGOAS, inclusive nos aspectos relativos à duração e idade mínima para ingresso no curso de EJA. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, 2010b.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 13/2010 Ingresso no 1º (primeiro) ano do Ensino Fundamental, do Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, 2010c.

_____. Lei Municipal n. 8.061, de 3 de outubro de 2011, que revoga as Leis Municipais n. 7.369, de 26 de dezembro de 2006 e n. 7.682, de 12 de novembro de 2008. Sete Lagoas, 2011.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 15/2012. Estabelece critérios de referência para preenchimento de novas vagas na Educação infantil de 0 a 3 anos e 11 meses de idade no Município de Sete Lagoas. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/Conselho Municipal de Educação, 2012a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Normatização do Conselho Municipal de Educação de Sete Lagoas. Sete Lagoas: Conselho Municipal de Educação, 2012b.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Portaria de n. 60, de 1º de dezembro de 2014, expedida pela Secretaria Municipal de Educação autorizando extensão de série. **Diário Oficial do Município**. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação, 2014.

_____. Secretaria Municipal de Educação. Conselho Municipal de Educação. Resolução n. 16/2012. Consolida normas para o exercício da docência nos cursos da Educação Profissional Técnica de Nível Médio da Escola Técnica Municipal de Sete Lagoas, Minas Gerais. Sete Lagoas: Secretaria Municipal de Educação/ Conselho Municipal de Educação, 2015a.

_____. Conselho Municipal de Educação. Parecer n. 45/2015. Sete Lagoas: Conselho Municipal de Educação, 2015b.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 29 de abril de 2015. Sete Lagoas: Conselho Municipal de Educação, 2015c.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 20 de maio de 2015. Sete Lagoas: Conselho Municipal de Educação, 2015d.

_____. Conselho Municipal de Educação. Ata de 18 de novembro de 2015. Sete Lagoas: Conselho Municipal de Educação, 2015e.

_____. Conselho Municipal de Educação. Documento interno sobre o histórico do Conselho Municipal de Educação de Sete Lagoas. Sete Lagoas: Conselho Municipal de Educação, s/d.

SILVA, Luiz Fernando da. **Gestão Escolar e o Programa BH Metas e Resultados**: há espaços para a participação da comunidade escolar? 2016. 280 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em:

<http://www.gestrado.net.br/images/publicacoes/103/Tese_LuizFernandoDaSilva.pdf>.
Acesso em: 13 nov. 2016.

SILVA, Marcelo Kunrath. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 223-246. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761>. Acesso em: 26 out. 2015.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232002000300004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 2 dez. 2013.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHAMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.

SOUZA, Clodoaldo José de Almeida. **Subsídios para o planejamento de Conferência Municipal de Educação**. Brasília: Ministério da Educação Básica, 2005. 60p.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. A que vieram as conferências nacionais? - uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013. p. 53-72.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de *et al.* Conferências típicas e atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: Ipea, 2013. p. 25-52.

SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Ângela Maria (Orgs.). **Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 209-232.

SOUZA, Donaldo Bello de; CASTRO, Dora Fonseca; ROTHES, Luís. Políticas de descentralização da educação no Brasil e em Portugal: avanços e recuos da desconcentração de poderes. **Revista Portuguesa de Educação**, CIEd – Universidade do Minho, v. 26, n. 2, p. 7-33, 2013. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=37429706002>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. CMEs no Brasil: uma cartografia a partir dos estudos teóricos empíricos. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico**. São Paulo: Edições Loyola, 2013. p. 23-55.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas

públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. CMEs: espaços de controle social? In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 233-259.

_____. CMEs no Estado do Rio de Janeiro: sobre a autonomia concedida e a submissão herdada. In: **Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico**. São Paulo: Edições Loyola, 2013. p. 129-148.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea**. v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 113-126. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1254/cppv1_0101_saravia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 jan. 2016.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

_____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31122.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. O papel dos CMS na política em saúde de São Paulo. In: KAYANO, Jorge; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves; TATAGIBA, Luciana. **Saúde: controle social e política pública**. São Paulo: Instituto Pólis, 2007. p. 59-115. (Série Observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo; 29).

TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. **Cultura organizacional e projeto de mudanças em escolas públicas: um estudo de escolas da Rede estadual de Minas Gerais**. 1998. 411 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 1998.

TEIXEIRA, Lúcia Helena Gonçalves. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, set.-dez. 2004.

TELES, Rosângela Mendonça. O papel dos conselhos de educação na formação dos sistemas educacionais brasileiros. Reunião Anual da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, 24., Caxambu, 7 a 11 de outubro de 2001. Disponível em: <<http://www.cefetes.br/gwadocpub/Pos-Graduacao/Especializa%C3%A7%C3%A3o%20em%20educa%C3%A7%C3%A3o%20EJA/Publica%C3%A7%C3%B5es/anped2001/textos/p0522902106281.PDF>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7. Brasília: Ipea, 2011.

p. 91-107. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761>. Acesso em: 25 maio 2016.

WAMPLER, Brian. A difusão do orçamento participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65-95, jun. 2008.

_____. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, Roberto Rocha C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. p. 151-158. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761>. Acesso em: 17 jun. 2015.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera S. P.; NOBRE, M. **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 151-158.

WEBER, Max. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

WERLE, Denílson Luís. Democracia deliberativa e os limites da razão pública. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 131-156.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. CME como política estruturada do campo da Educação no município. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 211-231.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. CMEs no Estado do Rio Grande do Sul: gênese e institucionalização. In: SOUZA, Donaldo Bello de. **Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico**. São Paulo: Edições Loyola, 2013. p. 209-227.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; THUM, Adriane Brill; ANDRADE, Alenis Cleusa. O sistema municipal de ensino e suas implicações para a atuação do conselho municipal de educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 79-109, jan.-abr. 2008.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; METZLER, Ana Maria Carvalho. Planos federais de educação e sua repercussão nas instâncias subnacionais: autonomização da educação básica pública. In: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTINS, Angela Maria (Orgs.). **Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 233-252.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE
APÊNDICE A – Questionário

Prezado(a) Sr.(a) Conselheiro(a),

Estamos desenvolvendo a pesquisa **O papel dos Conselhos Municipais de Educação na formulação de Políticas Públicas de Educação**, no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), no âmbito da Linha de pesquisa “Políticas Públicas em Educação: concepção, implementação e avaliação”, sob orientação da Profa. Dra. Rosimar de Fátima Oliveira, cujo objetivo geral é compreender o papel dos CME, integrantes do Sistema Municipal de Ensino, na formulação de políticas públicas de educação.

Para tanto, gostaríamos de contar com o seu apoio no sentido de responder ao questionário anexo, pois a sua contribuição é essencial para o desenvolvimento desta pesquisa.

Esclarecemos que a sua identidade será preservada nesta pesquisa. Além disso, destacamos que o relatório da pesquisa será apresentado ao Conselho Municipal de Educação antes de sua divulgação.

Na oportunidade, manifestamos sinceros agradecimentos.

Atenciosamente,

Virgínia Coeli Bueno de Queiroz

Doutoranda

APÊNDICE B – Questionário para os conselheiros

I. DADOS PESSOAIS

1. Qual é o seu sexo?

Masculino

Feminino

2. Qual é a sua idade? _____

3. Como você se considera em relação à sua cor ou raça?

Branca

Preta

Parda

Amarela

Indígena

4. Qual é o seu estado civil?

Solteiro

Divorciado

Casado

Viúvo

5. Você tem filho(s)?

Não

Sim

6. Você reside no município?

Não

Sim

Se não, em qual? _____

II. DADOS ESCOLARES E PROFISSIONAIS

7. Qual é a sua escolaridade?

Ensino Fundamental incompleto

Ensino Superior incompleto

Ensino Fundamental completo

Ensino Superior completo

Ensino Médio incompleto

Pós-graduação incompleta

Ensino Médio completo

Pós-graduação completa

8. Você estuda atualmente?

Não

Sim. O quê? _____

9. Você exerce, atualmente, atividade remunerada?

Não

Sim. Qual? _____

Em que local? _____

10. Você exerce, atualmente, atividade não remunerada?

Não

Sim

Qual? _____

Em que local? _____

11. Em qual(is) turno(s) você trabalha?

- Manhã Tarde Noite

12. Qual é a sua remuneração mensal pessoal?

- Nenhuma De cinco a sete salários mínimos
 Até um salário mínimo De sete a nove salários mínimos
 De um a três salários mínimos Mais de dez salários mínimos
 De três a cinco salários mínimos

III. DADOS SOCIOPOLÍTICOS

13. Antes de ser conselheiro/a, você participou de alguma associação de natureza política e/ou religiosa?

- Não Sim

Caso não, gentileza desconsiderar o pedido abaixo e passar para a questão 14.

Caso sim, gentileza assinalar qual(is) instância(s):

- Partidos políticos Pastorais
 Movimentos estudantis Conferências e fóruns
 Sindicatos Conselhos
 Associações profissionais Movimentos sociais
 Associação comunitárias Outras

Qual? _____

14. Além da sua participação no Conselho, você participa, atualmente, de outra associação?

- Não Sim

Caso não, gentileza desconsiderar o pedido abaixo e passar para a questão 15.

Caso sim, gentileza assinalar qual(is) instância(s).

- Partidos políticos Pastorais
 Movimentos estudantis Conferências e fóruns
 Sindicatos Conselhos
 Associações profissionais Movimentos sociais
 Associação comunitárias Outras

Qual? _____

15. Você já participou, enquanto conselheiro/a, de alguma atividade de formação específica?

- Não Sim

Qual(is)? _____

16. Qual é o segmento que você representa neste Conselho?

- Estudantes das escolas públicas do município Trabalhadores de Instituições Filantrópicas, Comunitárias ou Confessionais de Ensino Infantil
 Pais dos estudantes das escolas públicas do município Instituições privadas de Educação Infantil
 Professores das escolas particulares de Educação Infantil do município Instituições Filantrópicas, Comunitárias ou Confessionais de Ensino Infantil
 Trabalhadores em educação das escolas públicas do município Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e do Adolescente

24. Você considera que as questões da educação no âmbito no município integram a pauta do Conselho?

Sim Não

Justifique a sua alternativa, argumentando e destacando os temas ou as questões mais presentes na pauta do Conselho.

25. Como você avalia a participação do CME na elaboração do Plano Municipal de Educação?

E a sua participação, como conselheiro?

26. Quem geralmente define a agenda do CME?

Presidente Secretaria Executiva
 Conselheiros Secretaria de Educação
 Outras instituições. Outros. Explique: _____

27. Para você, quais forças concorrem para que determinados temas passem a ocupar lugar de destaque na pauta institucional:

Sindicatos Instituições públicas Instituições privadas
 Governo Outros. Indique: _____

28. Você considera que o CME possui autonomia em relação ao Sistema Municipal de Ensino do qual faz parte?

Sim Não

Caso considere a resposta positiva, assinale as opções que evidenciam autonomia:

espaço físico próprio condições de funcionamento
 estrutura de trabalho recursos financeiros próprios
 Escolha da Presidência do CME Outros. Indique: _____

29. Marque abaixo os elementos que você considera importantes para a efetiva participação do CME na elaboração de políticas públicas de educação:

Composição/representatividade Divisão do debate em Câmaras Técnicas
 Tempo de mandato Agenda do Conselho
 Relação com a sociedade, outros conselhos de políticas públicas, com a Secretaria de Educação e com o Poder Legislativo Municipal

30. Qual é a principal consequência da sua participação no Conselho? Caso considere necessário, assinale mais de uma opção.

Aprendizados acerca do assunto
 Ampliação de experiências
 Articulação de parcerias
 Promoção pessoal

- Deliberação sobre as políticas públicas de educação
- Contribuição para as políticas públicas de educação
- Representação do segmento que indicou/elegeu
- Liberação de outras atividades
- Outra Qual? _____

31. Qual é a principal consequência da existência deste Conselho? Caso considere necessário, assinale mais de uma opção.

- Acompanhamento das políticas públicas de educação
- Questionamento das ações no campo da educação
- Participação da sociedade na gestão das políticas públicas de educação
- Deliberação sobre políticas públicas de educação
- Cumprimento da legislação
- Outra. Qual? _____

32. Para você, quais instituições abaixo contribuem/interferem para a atuação do órgão na formulação de políticas públicas de educação? [poderá marcar mais de uma]

- sociedade Secretaria de Educação
- sindicato outros órgãos/instituições
- Outros. Quais? _____

Obrigada pela disposição e disponibilidade para responder este questionário!

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista com os presidentes dos CME¹³⁸

- 1) Há quanto tempo é Presidente(a)? Já foi antes? Quando e em qual(is) conselho(s)?
- 2) Que segmento representa neste conselho?
- 3) Como se tornou Presidente(a)?
- 4) Porque desejou/aceitou ser Presidente(a)?
- 5) Qual é o critério utilizado para a escolha da Presidência?
- 6) Você considera que o contexto histórico, social e político de institucionalização do CME repercute na sua atuação hoje? Explique.
- 7) Você acha que existem conselheiros que exercem mais influência do que outros nos debates e nas decisões? Se sim, de qual segmento? Quais recursos eles têm para isto? Se não, por quê?
- 8) De modo geral, qual segmento é mais proativo – fala mais, faz mais propostas, coloca mais pontos na pauta, dentre outros?
- 9) Como é a participação dos usuários?
- 10) Como são formadas as agendas no CME?
- 11) Há debates e decisões no Conselho? Qual deles prevalece?
- 12) Como você avalia a existência das Câmaras Técnicas para o funcionamento do Conselho? E da Mesa Diretora?
- 13) Como você avalia a existência da Secretaria Executiva para o funcionamento do Conselho?
- 14) O Conselho propõe mais ou controla mais? Fale sobre isso.
- 15) O tipo de projeto político do governo (explicar o conceito) faz diferença para o funcionamento do Conselho?
- 16) O tipo de sociedade civil (dinâmica/apática) faz diferença?
- 17) O Conselho controla efetivamente as ações de educação do município? Como? O que você acha disso?
- 18) Como você vê a atuação do Conselho que preside em relação aos outros CME da Região Metropolitana de Belo Horizonte no que se refere à formulação de políticas públicas de educação? Fale sobre isso.
- 19) Qual é a relação do Conselho com a Secretaria Municipal de Educação?
- 20) Qual é a relação do CME com a Câmara de Vereadores?
- 21) Qual é a participação do CME na elaboração das políticas públicas do município?
- 22) Como se dá o processo de elaboração de políticas públicas? Dê sua opinião sobre isso.
- 23) Qual tem sido o papel dos professores no Conselho?

¹³⁸ Roteiros de entrevista (Apêndices C, D, E, F, G) baseados no roteiro da pesquisa de CUNHA (2009) cf. CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado e conselhos municipais de assistência social (1997/2006). 2009. 376 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/B6iztO>>. Acesso em: 29 jul. 2013.

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista com os secretários municipais de educação

- 1) Há quanto tempo você é secretário(a) de educação?
- 2) Como se tornou secretário(a) de educação?
- 3) O que você sabe sobre a institucionalização do CME? Considera que o contexto histórico, social e político no qual o conselho foi criado interfere na sua atuação hoje? Fale sobre isso.
- 4) Fale sobre a atuação do CME hoje.
- 5) Qual é a relação da Secretaria Municipal de Educação com o Conselho Municipal de Educação? Fale sobre isso.
- 6) Qual é a relação do Conselho com a Secretaria Municipal de Educação?
- 7) Você acha que existem conselheiros que exercem mais influência do que outros nos debates e nas decisões? Se sim, de qual segmento? Quais recursos eles têm para isto? Se não, por quê?
- 8) Você sabe como são formadas as agendas no CME?
- 9) De modo geral, qual segmento é mais proativo – fala mais, faz mais propostas, coloca mais pontos na pauta, dentre outros?
- 10) Qual é o posicionamento da Secretaria Municipal de Educação em relação aos debates e decisões no Conselho?
- 11) Como você avalia a atuação do Conselho Municipal de Educação na formulação de políticas públicas em Educação?
- 12) O Conselho propõe mais ou controla mais? Fale sobre isso.
- 13) O tipo de projeto político do governo (explicar o conceito) faz diferença para o funcionamento do Conselho?
- 14) O tipo de sociedade civil (dinâmica/apática) faz diferença? Caso considere a diferença, como você vê isso?
- 15) O Conselho controla efetivamente as ações de educação do município? Como? O que você acha disso?
- 16) Qual é a relação do CME com a Câmara de Vereadores?
- 17) Qual é a participação do CME na elaboração das políticas públicas do município?
- 18) Como se dá o processo de elaboração de políticas públicas no município? Dê sua opinião sobre isso.
- 19) Qual é a sua influência/participação no processo de formulação de políticas?
- 20) Como você vê a atuação do CME na formulação de políticas públicas de educação em relação aos outros CME? Fale sobre isso.

APÊNDICE E – Roteiro de entrevista com os conselheiros

- 1) O que você sabe sobre a criação e a institucionalização do Conselho do qual participa? E do SME?
- 2) Que segmento você representa neste Conselho? Você considera que a organização do segmento que representa faz diferença na sua atuação? Qual o papel do segmento que você representa no CME?
- 3) Há quanto tempo você é conselheiro(a) neste CME? Você já foi conselheiro antes? De qual (quais) Conselho(s)?
- 4) Explique como você se tornou conselheiro.
- 5) Você acha que há rodízio entre os conselheiros?
- 6) Como você avalia a atuação do CME na política de educação do município? E a sua participação?
- 7) Você considera que alguns conselheiros exercem mais influência do que outros nos debates e nas decisões? Se sim, de qual segmento? De quais recursos eles dispõem? Se não, por quê?
- 8) Qual segmento fala mais e/ou sugere mais pontos na pauta das reuniões?
- 9) Como é a participação dos pais e alunos?
- 10) Como é a infraestrutura do Conselho? Você acha que atende?
- 11) O CME conta com apoio técnico para o funcionamento? Como você avalia a atuação desse profissional?
- 12) Como são definidas as normas do Conselho? Fale sobre isso.
- 13) Você sabe como são formadas as agendas no CME?
- 14) Há debates e decisões no Conselho? Como isso ocorre?
- 15) Como o Conselho se organiza internamente? Como você avalia essa organização? Você considera essa organização eficiente para as decisões do Conselho?
- 16) Como você avalia o processo decisório do Conselho?
- 17) Em relação à educação do município, qual o papel que o CME exerce? Você considera que o CME é mais propositivo ou controlador? Como isso ocorre?
- 18) Como se dá o processo de formulação das políticas educacionais no município? Qual é a participação do CME nesse processo?
- 19) Qual a influência do projeto político do governo (explicar o conceito) para o funcionamento do Conselho?
- 20) Qual é a relação do CME com a Secretaria Municipal de Educação?
- 21) Qual é a relação do CME com a Câmara de Vereadores?
- 22) Como você vê a relação/atuação do Conselho Municipal de Educação do qual participa em relação aos outros CME?

APÊNDICE F – Roteiro de entrevista com os Assessores Técnicos

- 1) Há quanto tempo você é secretário(a)? Já foi antes? Quando e em qual(is) Conselho(s)?
- 2) Como se tornou membro da Secretaria Executiva?
- 3) Por que desejou/aceitou assumir a função?
- 4) Você tem dificuldades com o seu trabalho? Quais?
- 5) Como você avalia a existência da secretaria executiva para o funcionamento do Conselho?
- 6) Você participou de formação para exercer a função?
- 7) Você acha que existem conselheiros que exercem mais influência do que outros nos debates e nas decisões? Se sim, de qual segmento? Quais recursos eles têm para isto? Se não, por quê?
- 8) Como são formadas as agendas no CME?
- 9) De modo geral, qual segmento é mais proativo – fala mais, faz mais propostas, coloca mais pontos na pauta, dentre outros?
- 10) Como é a participação dos usuários?
- 11) Há debates e decisões no Conselho? Qual deles prevalece?
- 12) Como você avalia a existência das câmaras técnicas para o funcionamento do Conselho? E da mesa diretora?
- 13) O Conselho propõe mais ou controla mais? Fale sobre isso.
- 14) O tipo de projeto político do governo (explicar o conceito) faz diferença para o funcionamento do Conselho?
- 15) O tipo de sociedade civil (dinâmica/apática) faz diferença?
- 16) O Conselho controla efetivamente as ações de educação do município? Como? O que você acha disso?
- 17) Qual é a relação do Conselho com a Secretaria Municipal de Educação?
- 18) Qual é a relação do CME com a Câmara de Vereadores?
- 19) Qual é a participação do CME na elaboração das políticas públicas do município?
- 20) Como se dá o processo de elaboração de políticas públicas? Dê sua opinião sobre isso.
- 21) Qual tem sido o papel dos professores no Conselho?

**APÊNDICE G – Roteiro de entrevista com a Gerência de Acompanhamento de Colegiados –
Belo Horizonte**

- 1) Há quanto tempo a Gerência de Acompanhamento de Colegiados desenvolve o seu trabalho?
- 2) Qual é a sua competência?
- 3) Quantos Conselhos há na cidade? Quantos são acompanhados? De que forma?
- 4) Cite algumas ações da Gerência que considera mais importantes e justifique sua resposta.
- 5) A Gerência já promoveu formação para os conselheiros? Caso a resposta seja positiva, avalie a formação.
- 6) Você acha que há interlocuções entre os Conselhos? De que forma?
- 7) Como você avalia a existência da Secretaria Executiva para o funcionamento de cada Conselho?
- 8) Você considera que o contexto no qual o Conselho Municipal de Educação foi institucionalizado interfere na sua atuação? Explique.
- 9) Como você avalia a autonomia do Conselho Municipal de Educação em relação à Secretaria de Educação? Quais são os elementos do desenho institucional que contribuem para isso?
- 10) Você acha que existem conselheiros que exercem mais influência do que outros nos debates e nas decisões? Se sim, de qual segmento? Quais recursos eles têm para isto? Se não, por quê?
- 11) Você sabe como são formadas as agendas dos Conselhos Municipais de Educação?
- 12) De modo geral, qual segmento é mais proativo – fala mais, faz mais propostas, coloca mais pontos na pauta, dentre outros?
- 13) Como é a participação dos usuários no Conselho Municipal de Educação?
- 14) Você considera que há debates e decisões no CME? Qual deles prevalece?
- 15) Como você avalia a existência de câmaras técnicas para o funcionamento do Conselho? E da mesa diretora?
- 16) O Conselho Municipal de Educação propõe mais ou controla mais? Fale sobre isso.
- 17) O tipo de projeto político do governo (explicar o conceito) faz diferença para o funcionamento do Conselho Municipal de Educação?
- 18) O tipo de sociedade civil (dinâmica/apática) faz diferença?
- 19) O CME controla efetivamente as ações de educação do município? Como? O que você acha disso?
- 20) Como você percebe a relação do Conselho com a Secretaria Municipal de Educação?
- 21) Qual é a relação do CME com a Câmara de Vereadores?
- 22) Qual é a participação do CME na elaboração das políticas públicas do município? Dê sua opinião sobre isso.
- 23) Como você avalia a atuação do CME na elaboração de políticas públicas em relação aos outros CME.

APÊNDICE H - Funções dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

CME	FUNÇÕES								
	NORMATIVA	DELIBERATIVA	CONSULTIVA	FISCALIZADORA	CONTROLE SOCIAL	MOBILIZADORA	PROPOSITIVA	INTERPRETATIVA DA LEGISLAÇÃO SOBRE OS TEMAS DE SUA COMPETÊNCIA	ASSESSORAMENTO EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO
BELO HORIZONTE	X	X	X	X	-	-	-	-	-
CONTAGEM	X	X	X	X	X	-	-	-	-
DIVINÓPOLIS	X	X	X	-	X	-	-	-	-
JUATUBA	X	X	X	X	-	-	-	-	-
JUIZ DE FORA	X	X	X	-	-	-	-	-	-
RIBEIRÃO DAS NEVES	X	X	X	-	-	-	-	-	-
SABARÁ	X	X	X	X	-	-	-	-	X
SANTA LUZIA	X	X	X	-	-	-	-	-	-
SETE LAGOAS	X	X	X	X	-	X	X	-	-

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

APÊNDICE I – Representação dos segmentos nos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

Continua

REPRESENTAÇÃO/SEGMENTOS		BELO HORIZONTE	CONTA GEM	DIVINÓPOLIS	JUATUBA	JUIZ DE FORA	RIBEIRÃO DAS NEVES	SABARÁ	SANTA LUZIA	SETE LAGOAS
Poder Executivo	Prefeito Municipal	-	-	1	-	1	-	-	-	-
	Executivo Municipal/órgãos governamentais	4	4	-	-	-	4	-	-	-
	Secretaria Municipal de Educação	-	-	1	-	-	-	-	-	3
	Secretário(a) Municipal de Educação	-	-	-	1	1	1	1	-	-
	Diretor(a) Institucional Municipal responsável pela educação	-	-	-	-	-	-	-	1	-
	Diretor do Departamento de Educação	-	-	-	-	1	-	-	-	-
	Superintendência Regional de Ensino	-	-	1	-	-	-	-	-	1
	10ª Delegacia Regional de Ensino	-	-	-	-	1	-	-	-	-
	Secretaria Municipal de Saúde	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	Secretaria Municipal de Assistência Social	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	Secretaria Municipal de Esportes e Lazer	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	Secretaria Municipal de Cultura e Comunicação Social	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Poder Legislativo	Câmara Municipal	1	2	1	1	1	3	1	-	-
Instituições municipais de educação	Diretores	-	1	1	1	-	1	-	2	-
	Professores ou pedagogos	-	1	-	-	-	2	-	2	-
	Pedagogos	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	Trabalhadores em educação das escolas públicas municipais	4	-	-	-	-	-	-	-	-
	Professores do Ciclo Alfabetização e Básico do Ensino Fundamental	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	Professores do Ciclo Intermediário e Avançado do Ensino Fundamental	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	Funcionários das escolas da Rede Municipal de Ensino	-	-	-	-	-	1	-	-	-
	Unidades Municipais de Ensino Fundamental	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	Técnico-administrativo das Unidades Municipais de Ensino de Sete Lagoas	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Magistério Oficial	-	-	-	-	-	-	4	-	-	
Instituições estaduais de educação	Diretores das escolas estaduais	-	1	-	-	-	1	-	1	-
	Colegiado de diretores das escolas estaduais	-	-	1	-	-	-	-	-	-
	Servidores das escolas da Rede Estadual de Ensino	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	Unidades Estaduais de Educação Básica	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Instituições Privadas	Unidades Particulares de Ensino Fundamental e Médio	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	Diretores da Rede Particular e Ensino Médio	-	-	-	-	-	-	-	1	-
	Magistério Particular	-	-	-	-	-	-	2	-	-
Instituições de Educação Infantil municipais, privadas, filantrópicas, comunitárias ou confessionais	Gestores da Educação Infantil	-	-	1	-	-	-	-	-	-
	Unidades Municipais de Educação Infantil	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	Escolas Particulares de Educação Infantil	1	1	-	-	-	1	-	-	1
	Professores da Rede Particular de Educação Infantil	2	1	-	-	-	-	-	-	-
	Trabalhadores/as de instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais de Educação Infantil	1	1	-	-	-	1	-	-	-
	Professores da Rede Comunitária, Filantrópica ou Confessional de Educação Infantil	1	1	-	-	-	-	-	-	-
	Professores da Educação Infantil	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	Rede Particular de Ensino	-	-	-	-	-	1	-	-	-
	Unidades de Educação Infantil conveniadas com a SME/SL	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Trabalhadores na Educação Infantil	-	-	1	-	-	-	-	-	-	

Conclusão

REPRESENTAÇÃO/SEGMENTOS		BELO HORIZONTE	CONTAGEM	DIVINÓPOLIS	JUATUBA	JUIZ DE FORA	RIBEIRÃO DAS NEVES	SABARÁ	SANTA LUZIA	SETE LAGOAS
Instituições de Ensino Superior	Diretores/Gestores das Escolas de Ensino Superior	-	-	1	-	-	-	-	1	-
	Instituições de Ensino Superior	-	1	1	-	1	-	-	-	1
	Instituições de Ensino Público Superior	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Instituições de Educação Especial	Instituições de Educação Especial	-	-	-	-	-	1	-	-	1
	Trabalhadores na Educação Especial	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Estudantes/pais de alunos	Estudantes da Educação Básica	-	-	1	-	-	-	-	-	-
	Alunos	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	Estudantes de Escolas Municipais	3	1	-	-	-	1	-	-	1
	Educandos da Educação de Jovens e Adultos	-	-	1	-	-	-	-	-	-
	Estudantes do Ensino Superior	-	-	1	-	-	-	-	-	-
	Pais de alunos da Rede Pública e/ou Privada	3	2	1	1	-	2	2	1	1
	Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação de Minas Gerais-Sind-UTE	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Sindicatos/Associações	Sindicato dos Trabalhadores da Educação	-	-	1	-	-	1	-	-	-
	Sindicato dos Servidores Públicos do Município	-	1	-	1	-	-	-	-	-
	Sindicato dos Professores de Ensino Secundário e Primário de Juiz de Fora	-	-	-	-	1	-	-	-	-
	Entidades Sindicais dos Trabalhadores na Educação Privada	-	-	1	-	1	-	-	-	-
	Organizações Sindicais de Profissionais da Educação	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	Entidades Estudantis do Município	-	-	-	-	-	1	-	-	-
	Diretório Central dos Estudantes	-	-	-	-	1	-	-	-	-
	Associação dos Professores de Ensino Superior	-	-	-	-	1	-	-	-	-
	Associação Mineira de Supervisoras Pedagógicas	-	-	-	-	1	-	-	-	-
	Associação Regional de Orientadores Educacionais da Zona da Mata	-	-	-	-	1	-	-	-	-
	Associação das Professoras Aposentadas	-	-	-	-	1	-	-	-	-
	Associação Comunitária	-	-	-	-	-	-	1	-	-
	Câmara dos Dirigentes Lojistas de Contagem – CDLC	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Instituições Profissionalizantes	Gestores das Instituições de Ensino Profissionalizante	-	-	1	-	-	-	-	-	-
	Escolas de Educação Profissional e Tecnológica	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	Centro Industrial e Empresarial de Minas Gerais - CIEMG	-	1	-	-	-	-	-	-	-
	Associação Comercial e Industrial de Contagem - ACIC	-	1	-	-	-	-	-	-	-
	Associação do Comércio de Juatuba e Câmara dos Dirigentes Lojistas	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	Servidores da Fundação de Ensino de Contagem - FUNEC	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Outros Conselhos Gestores de Políticas Públicas	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	1	1	1	1	-	1	-	-	-
	Entidades não-governamentais devidamente cadastradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	Conselho Municipal de Assistência Social	-	-	-	1	-	-	-	-	-
	Conselho Alimentação Escolar – CAE	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	Conselho Municipal de Saúde	-	-	-	-	-	1	-	-	-
	Conselho Municipal do FUNDEB	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Outros	Conselho Tutelar	-	-	-	1	-	-	-	-	1
	Fórum Mineiro de Defesa da Educação	1	-	-	-	-	-	-	-	-
	Movimento Social e da Diversidade	-	-	1	-	-	-	-	-	-
	Administração Regional da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade de Juiz de Fora	-	-	-	-	1	-	-	-	-
	Comunidade	-	-	-	-	3	-	-	-	-
Comunidade interessados na causa educacional		-	-	-	-	-	-	1	-	-
Total de membros		24	24	20	16	Não há definição	24	12	09	24

APÊNDICE J – Atribuições dos órgãos assessores dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia e Sete Lagoas

Continua

CONSELHOS	ÓRGÃO	ATRIBUIÇÕES
<p>BELO HORIZONTE</p>	<p>Secretaria Executiva</p>	<p>Correspondências:</p> <ul style="list-style-type: none"> · recebimento/protocolo; · leitura e encaminhamentos diversos de <i>e-mail</i>; · encaminhamento para Mesa Diretora; · encaminhamento das definições da Mesa Diretora; · arquivo. <p>Atendimento ao público:</p> <ul style="list-style-type: none"> · informações; · recebimento e encaminhamento de informações; · distribuição de material do CME/BH. <p>Conselheiros:</p> <ul style="list-style-type: none"> · assessoria técnica e administrativa aos conselheiros; · elaboração de material para capacitação dos conselheiros. <p>Membros da Secretaria Executiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> · controle da frequência de todos os membros; · reuniões mensais para aprimoramento do trabalho; · controle do quadro de férias; · distribuição de funções/tarefas. <p>Estudos técnicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> · elaboração de estudos técnicos, conforme assunto solicitado, a fim de subsidiar o trabalho dos conselheiros. <p>Processos:</p> <ul style="list-style-type: none"> · recebimento, cadastro e controle de fluxo no sistema; · análise e elaboração de informações técnicas de forma a facilitar, agilizar e otimizar o trabalho dos conselheiros e das Câmaras Técnicas; · encaminhamento à presidência para análise e distribuição para a Câmara Técnica; · transformação das informações técnicas em pareceres, a partir das discussões feitas nas Câmaras; · revisão; · encaminhamento à SMED/BH; · acompanhamento das publicações no Diário Oficial do Município. <p>Documentos oficiais do CME/BH:</p> <ul style="list-style-type: none"> · elaboração de minutas; · digitação; · revisão; · encaminhamento. <p>Plenárias, Mesa Diretora, Câmaras Técnicas e Comissões Especiais:</p> <ul style="list-style-type: none"> · convocação de conselheiros; · confecção, reprodução e preparação de todo material necessário; · preparação da sala para reuniões do CME; · participação nas reuniões; · controle de frequência; · registro e atas; · encaminhamento das demandas e deliberações. <p>Materialidade:</p> <ul style="list-style-type: none"> · solicitação de material de consumo e manutenção de equipamentos; · controle do material utilizado. <p>Arquivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> · correspondências recebidas e expedidas; · textos por assunto; · legislação interna, municipal, estadual e federal; · vale-transporte (solicitação e registro dos conselheiros); · documentos de palestrantes;

Continuação

CONSELHOS	ÓRGÃO	ATRIBUIÇÕES
BELO HORIZONTE	Secretaria Executiva	<ul style="list-style-type: none"> · documentos das Câmaras Técnicas; · pareceres, atos e resoluções do CME/BH. <p>Biblioteca:</p> <ul style="list-style-type: none"> · catalogação de livros, periódicos, manuais, dicionários etc.; · empréstimos a conselheiros; · pesquisa de temas de interesse dos conselheiros. <p>Eventos:</p> <ul style="list-style-type: none"> · organização e participação em eventos promovidos pelo CME/BH; · divulgação de eventos internos e externos; · participação em eventos externos. <p>DOM:</p> <ul style="list-style-type: none"> · leitura; · acompanhamento e divulgação das publicações de interesse do CME/BH; · arquivo. <p>Página do Conselho na internet:</p> <ul style="list-style-type: none"> · atualização de conteúdo. <p>Informativo Plenária:</p> <ul style="list-style-type: none"> · redação, formatação e publicação de atas.
CONTAGEM	Assessoria Técnica	<ul style="list-style-type: none"> I - prestar assessoramento ao Presidente, às Câmaras e Comissões de Trabalho e aos Conselheiros, no exercício de suas funções; II - organizar, com aprovação do Presidente, a ordem do dia para as reuniões; III - analisar e informar processos que lhe forem encaminhados; IV - realizar estudos e pesquisas de interesse do Conselho; V - manter organizado o acervo de legislação e informação de interesse do Conselho; VI - manter atualizado o cadastro das escolas do Município; VII - estar presente às reuniões plenárias, prestando os esclarecimentos solicitados; VIII - tomar as providências administrativas necessárias à convocação, instalação e funcionamento das reuniões do Conselho; IX - controlar o consumo do material necessário aos serviços do órgão; X - exercer outras atribuições inerentes à função.
	Secretário	<ul style="list-style-type: none"> I - executar serviços de digitação; II - organizar e manter organizado o arquivo; III - estar presente às reuniões plenárias, prestando apoio técnico; IV - lavrar atas das reuniões em livro próprio; V - elaborar o relatório de atividades do CMEC; VI - atender o público e controlar os devidos encaminhamentos; VII - exercer outras atividades correlatas.
DIVINÓPOLIS	Assessoria Técnica	<ul style="list-style-type: none"> I - prestar assessoramento ao Presidente, às Câmaras e Comissões de Trabalho e aos Conselheiros, no exercício de suas funções; II - organizar, com aprovação do Presidente, a ordem do dia para as reuniões; III - analisar e informar processos que lhe forem encaminhados; IV - realizar estudos e pesquisas de interesse do Conselho; V - manter organizado o acervo de legislação e informação de interesse do Conselho; VI - manter atualizado o cadastro das escolas do Município; VII - estar presente às reuniões plenárias, prestando os esclarecimentos solicitados; VIII - tomar as providências administrativas necessárias à convocação, instalação e funcionamento das reuniões do Conselho; IX - controlar o consumo do material necessário aos serviços do órgão; X - exercer outras atribuições inerentes à função.
	Secretário	<p>Art. 61 - O secretário tem as funções de planejar, programar, organizar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades da secretaria geral.</p> <p>Art. 62 - Compete ao Secretário:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - executar serviços de digitação; II - organizar e manter organizado o arquivo; III - estar presente às reuniões plenárias, prestando apoio técnico; IV - lavrar atas das reuniões em livro próprio; V - elaborar o relatório de atividades do COMED; VI - atender o público e controlar os devidos encaminhamentos;

Continuação

CONSELHOS	ÓRGÃO	ATRIBUIÇÕES
DIVINÓPOLIS	Secretários	VII - coordenar o apoio administrativo e as assessorias técnicas do conselho; VIII - verificar a instrução dos processos e encaminhá-los ao presidente do conselho, às câmaras e às comissões; IX - organizar as pautas do conselho pleno e submetê-las à aprovação do presidente; X - secretariar as sessões do conselho pleno, lavrar e assinar as respectivas atas; XI - providenciar a execução das medidas determinadas pelo presidente ou pelo conselho pleno; XII - orientar e supervisionar, mensalmente, as atividades de relações públicas de imprensa e divulgação; XIII - exercer outras atividades correlatas.
JUATUBA	Serviço de Apoio Administrativo da Secretaria Executiva	I - executar atividades de protocolo e arquivo de documentos; II - prestar informações sobre andamento e processo e de quaisquer outros expedientes do Conselho; III - preparar a expedição de correspondência do Conselho; IV - promover a guarda e conservação do acervo bibliográfico e das publicações do órgão; V - executar os serviços de datilografia e digitação; VI - controlar o consumo de material necessário aos serviços do órgão; VII - preparar e enviar com antecedência o cancelamento das reuniões plenárias; VIII - exercer outras atividades correlatas.
	Assessoria Técnica	I - prestar assessoramento ao Presidente, às Comissões e aos Conselheiros no exercício de suas funções; II - analisar e informar processos que lhe foram encaminhados; III - realizar estudos e pesquisas de interesse do Conselho; IV - manter organizado o acervo de legislação e informação de interesse do Conselho; V - manter atualizado o cadastro das escolas do Município; VI - estar presente às reuniões plenárias, prestando os esclarecimentos solicitados; VII - elaborar o relatório anual das atividades da Assessoria Técnica; VIII - outras atribuições inerentes à função.
JUIZ DE FORA	Secretário	a) superintender os trabalhos da Secretaria; b) elaborar as atas das reuniões plenárias; c) manter em dia a correspondência, arquivos e documentos do Conselho Municipal de Educação; d) desincumbir-se das demais atribuições inerentes à função.
	Consultoria Técnica	a) realizar estudos e pesquisas necessárias ao embasamento pedagógico e legal dos pareceres dos membros do Conselho; b) assessorar as comissões permanentes do Conselho; c) desincumbir-se das tarefas que lhes forem atribuídas pelo Presidente.
RIBEIRÃO DAS NEVES	Quadro Funcional e demais recursos	-----
SABARÁ	Auxiliar de Educação ou Auxiliar Administrativo	I – receber, preparar, expedir e controlar a correspondência; II – preparar a pauta das reuniões; III – providenciar os serviços de datilografia e impressão; IV – providenciar os serviços de arquivo, estatística e documentação; V – recolher as proposições apresentadas pelos membros do Conselho; VI – registrar a frequência dos membros do Conselho às reuniões; VII – anotar os resultados das votações e das proposições apresentadas; VIII – distribuir aos membros do Conselho as pautas das reuniões, os convites e as comunicações; IX – desincumbir-se das demais atribuições inerentes ao cargo.
	Assistente técnico	I – realizar estudos e pesquisas necessárias ao embasamento pedagógico e legal dos pareceres dos membros do Conselho; II – assessorar as comissões do Conselho; III – participar e opinar nas sessões do Conselho, quando convocado, sem direito a voto; IV – atender as solicitações de informações dos Conselheiros, fornecendo pareceres escritos, sempre que solicitado, dentro dos prazos concedidos; V – desincumbir-se das demais atividades inerentes ao cargo.
SANTA LUZIA	Secretário	I - preparar a pauta das reuniões; II - distribuir aos membros do Conselho as pautas das reuniões, os convites e as comunicações; III - secretariar as reuniões do Conselho; IV - lavrar as atas, fazer sua leitura e a do expediente; V - registrar os resultados das votações e das proposições apresentadas; VI - registrar a frequência dos membros do Conselho; VII - providenciar os serviços de arquivo, estatística e documentação.

Conclusão

CONSELHOS	ÓRGÃO	ATRIBUIÇÕES
SETE LAGOAS	Secretário Executivo	<p>I - orientar, dirigir, coordenar, sob a supervisão do Presidente do CME/SL, as atividades técnicas e administrativas do CME/SL;</p> <p>II - instruir processos e encaminhá-los ao Presidente do CME/SL, aos órgãos da SME/SL, às Câmaras Técnicas, às Comissões e aos Conselheiros;</p> <p>III - assessorar o Presidente do CME/SL na organização da pauta da reunião e na ordem do dia das sessões;</p> <p>IV - coordenar a organização, instalação e funcionamento das reuniões do CME/SL;</p> <p>V - secretariar as reuniões plenárias, e executar as tarefas inerentes a esta função;</p> <p>VI - providenciar os encaminhamentos das medidas e dos atos deliberados pelo CME/SL;</p> <p>VII - manter articulação com órgãos técnicos e administrativos da SME/SL;</p> <p>VIII - propor ou adotar medidas que objetivem ao aperfeiçoamento dos serviços do Conselho;</p> <p>IX - manter atualizado o cadastro das escolas pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino e dados estatísticos relacionados às atividades do CME/SL;</p>
SETE LAGOAS	Secretário Executivo	<p>X - encaminhar para publicação, com autorização do Presidente, atos do Conselho, bem como notas e informações à imprensa;</p> <p>XI - fornecer aos órgãos interessados informações referentes à atuação do CME/SL;</p> <p>XII - despachar com o Presidente do CME/SL, dando-lhe conhecimento das providências técnicas e administrativas adotadas, bem como dos encaminhamentos praticados;</p> <p>XIII - participar de Seminários, Encontros e outros eventos promovidos pelo CME/SL;</p> <p>XIV - desenvolver outras atividades correlatas que lhes sejam atribuídas pelo Presidente, para desempenho dos atos inerentes ao cargo;</p> <p>XV - zelar pelo cumprimento deste documento e das normas exaradas pelo CME/SL.</p>
	Assessoria Técnica	
	Setor de Apoio Administrativo	

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

APÊNDICE K – Resoluções do CME de Belo Horizonte

RESOLUÇÃO	DISPOSITIVO NORMATIVO
RESOLUÇÃO CME/BH N. 001/2000 (REVOGADA)	Fixa normas para a educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte.
RESOLUÇÃO CME/BH N. 01/2001	Estabelece normas para vista de processos no Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte.
RESOLUÇÃO CME/BH N. 02/2001	Estabelece normas para exame e julgamento de recursos interpostos junto ao Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte.
RESOLUÇÃO CME/BH N. 01/2002	Estabelece normas para reapreciação de ato homologável do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte e devolvido pelo Secretário Municipal de Educação.
RESOLUÇÃO CME/BH N. 001/2003	Regulamenta a Educação de Jovens e Adultos no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte.
RESOLUÇÃO CME/BH N. 002/2003 (REVOGADA)	Regulamenta a renovação da autorização de funcionamento da educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte.
RESOLUÇÃO CME/BH N. 001/2004	Dispõe sobre a frequência de alunos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio nas escolas da rede municipal de Belo Horizonte.
RESOLUÇÃO CME/BH N. 002/2004	Dispõe sobre a validade de documentos escolares emitidos por escolas de educação básica que atenderam alunos na modalidade da Educação de Jovens e Adultos.
RESOLUÇÃO CME/BH N. 003/2004	Institui Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e cultura Afro-Brasileira e Africana.
RESOLUÇÃO CME/BH N. 001/2008	Complementa as competências das Câmaras Técnicas previstas no Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte.
RESOLUÇÃO CME/BH N. 02/2008	Dispõe sobre os parâmetros para a Inclusão do Nome Social de Travestis e Transexuais nos Registros Escolares das Escolas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte - RME/BH.
RESOLUÇÃO CME/BH N. 01/2010 (REVOGADA)	Estabelece diretrizes complementares para a organização do atendimento às crianças nas Instituições de Educação Infantil, do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (SME/BH).
RESOLUÇÃO CME/BH N. 01/2011	Estabelece diretrizes para a elaboração de Regimento Escolar para as instituições de educação integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte.
RESOLUÇÃO CME/BH N. 01/2012 (REVOGADA)	Altera a Resolução CME/BH n. 001/2000 e fixa normas para o funcionamento de instituições de Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (SME/BH).
RESOLUÇÃO CME/BH 001/2014	Complementa as competências das Câmaras Técnicas previstas no Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte.
RESOLUÇÃO CME/BH N. 001/2015	Fixa normas para o funcionamento de instituições de educação infantil do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (SME/BH).

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

APÊNDICE L – Pareceres exarados pelo CME de Belo Horizonte

PARECER	DISPOSITIVO NORMATIVO
PARECER CME/BH N. 001/2000	Examina consulta sobre o procedimento para registro de instituições de educação infantil no Sistema Municipal de Ensino.
PARECER CME/BH N. 076/2001	Autorização de Funcionamento das Instituições de Educação Infantil que funcionam em mais de um endereço.
PARECER CME/BH N. 052/2002	Gestão Democrática.
PARECER CME/BH N. 093/2002	Regulamentação da Educação de Jovens e Adultos nas Escolas Municipais de Belo Horizonte.
PARECER CME/BH N. 075/2003	Renovação de autorização de funcionamento das instituições de educação infantil.
PARECER CME/BH N. 057/2004	Normatização sobre Colegiado Escolar da RME a partir do ano de 2004.
PARECER CME/BH N. 060/2004	Diretrizes para a Educação Inclusiva de Pessoas com Deficiência e Condutas Típicas.
PARECER CME/BH N. 083/2004	Diretrizes Curriculares Municipais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana.
PARECER CME/BH N. 052/2008	Inclusão do nome social de travestis e transexuais nos registros Escolares das Escolas da Rede Municipal de Belo Horizonte.
PARECER CME/BH N. 139/2010	Reapreciação de Ato Homologável do CME/BH, devolvido pela Secretária Municipal de Educação e definição de normas complementares para a organização da Educação Infantil no Sistema Municipal de Educação de Belo Horizonte.
PARECER CME/BH N. 150/2011	Princípios orientadores para a construção de “Regimento Escolar” para as Instituições de Educação integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte.
PARECER CME/BH N. 199/2011	Análise e Manifestação sobre o “Documento referência para subsidiar a elaboração do Regimento Escolar das escolas da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte.
PARECER CME/BH N. 057/2012	Altera a Resolução CME/BH 001/2000 e fixa normas para o funcionamento de instituições de Educação Infantil do SME/BH.
PARECER CME/BH N. 025/2015	Fixa normas para o funcionamento de instituições de educação infantil do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

APÊNDICE M – Resoluções do CME de Contagem

RESOLUÇÃO	DISTPOSITIVO NORMATIVO
RESOLUÇÃO 16, DE 16/ 11 /2010	Estabelece normas para o atendimento da Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Contagem.
RESOLUÇÃO 17, DE 30 DE ABRIL DE 2014	Dispõe sobre normas para o atendimento do Ensino Fundamental em Unidade Escolar do Sistema Municipal de Ensino de Contagem.
RESOLUÇÃO CONJUNTA SEDUC/CMEC N. 03, DE 06 DE JANEIRO DE 2015	Publica Regimento Interno do Fórum Municipal de Educação de Contagem - FMEC/MG.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

APÊNDICE N – Resoluções disponibilizadas pelo CME de Sete Lagoas

RESOLUÇÃO	DISPOSITIVO NORMATIVO
RESOLUÇÃO 001/2007 - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	Dispõe sobre a estrutura e funcionamento do Colegiado Escolar das Escolas Municipais de Sete Lagoas e dá outras providências.
RESOLUÇÃO 02/2007 - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	Fixa normas para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas.
RESOLUÇÃO 03/2007 - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	Fixa Diretrizes Curriculares para as Escolas de Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino do Município de Sete Lagoas.
RESOLUÇÃO 04/2007 - SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	Fixa as diretrizes para o Calendário Escolar no Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas.
RESOLUÇÃO 05 DE 13 DE DEZEMBRO DE 2007	Disciplina sobre a organização do Sistema Municipal de Ensino em Sete Lagoas e define competências.
RESOLUÇÃO N. 06, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2007	Estabelece normas para organização do Quadro de Pessoal das Escolas Municipais e Contratação para o exercício de função pública na rede Municipal de Ensino de Sete Lagoas.
RESOLUÇÃO N. 07, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2007	Estabelece critérios para inscrição e classificação de candidatos a contratação para o exercício de função pública na Rede Municipal de Ensino de Sete Lagoas.
RESOLUÇÃO CME/SL N. 008/2008	Dispõe sobre normas para autorização de profissional para o exercício da função de Diretor Escolar, Coordenador Escolar e Secretário Escolar nas unidades de ensino abrangidas pelo Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas/Minas Gerais.
RESOLUÇÃO CME/SL N. 009 DE 2008	Define as atribuições do serviço de inspeção escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas – Minas Gerais.
RESOLUÇÃO CME/SL N. 010 DE 2009	Fixa normas para credenciamento, recredenciamento, autorização para funcionamento, mudança ou alteração de entidade mantenedora, mudança de denominação, mudança de prédio/endereço, autorização de funcionamento em segundo endereço, paralisação/encerramento das atividades, reinício das atividades, extensão de série/ano, renovação de autorização de funcionamento de Instituições de Ensino de Educação Básica do Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas, Estado de Minas Gerais.
RESOLUÇÃO N. 011/2010 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	Fixa Normas para o Ensino Religioso no Sistema Municipal de Ensino do município de Sete Lagoas, Estado de Minas Gerais.
RESOLUÇÃO N. 012/2010 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	Fixa Normas para a Educação de Jovens e Adultos – EJA, do Ensino Fundamental no Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas, inclusive nos aspectos relativos à duração e idade mínima para ingresso no curso de EJA.
RESOLUÇÃO N. 013/2010 - SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	Ingresso no 1º (primeiro) ano do Ensino Fundamental, do Sistema Municipal de Ensino de Sete Lagoas.
RESOLUÇÃO N. 015/2012 - SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	Estabelece critérios de referência para preenchimento de novas vagas na Educação infantil de 0 a 3 anos e 11 meses de idade no Município de Sete Lagoas – MG
RESOLUÇÃO N. 16/2015 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	Consolida normas para o exercício da docência nos cursos da Educação Profissional Técnica de Nível Médio da Escola Técnica Municipal de Sete Lagoas – MG.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

APÊNDICE O – Resoluções disponibilizadas pelo CME de Divinópolis

RESOLUÇÃO	DISPOSITIVO NORMATIVO
RESOLUÇÃO CONJUNTA SEMED/COMED 04 /2015 - REPUBLICADO POR INCORREÇÃO	Dispõe sobre o desenvolvimento das políticas públicas, normatiza o atendimento da Educação Infantil no município de Divinópolis e dá outras providências.
RESOLUÇÃO CONJUNTA SEMED/COMED. (NÃO HOMOLOGADA)	Dispõe sobre normas para o funcionamento e atendimento educacional do Centro Educacional de Apoio e Atendimento Especializado “Professora Maria Fernanda Azevedo” no município de Divinópolis.
RESOLUÇÃO Nº __, DE __ DEZEMBRO DE 2014 (ARQUIVADA NO COMED)	Regulamenta a Educação de Jovens e Adultos no Sistema Municipal de Ensino de Divinópolis/MG.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

APÊNDICE P – Resoluções disponibilizadas pelo CME de Juiz de Fora

RESOLUÇÃO	DISPOSITIVO NORMATIVO
RESOLUÇÃO N. 001/2000 – CME	Estabelece normas para registro de Instituições de Educação Infantil e dá outras providências. (REVOGADA)
RESOLUÇÃO N. 002/2001	Acrescenta parágrafos no artigo 20 da Resolução 001/2000 do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. (REVOGADA)
RESOLUÇÃO N. 001/2008	Não localizada – (REVOGADA)
RESOLUÇÃO N. 002/2008	Dispõe sobre registro e regulamentação de funcionamento das instituições de educação infantil, destinadas à criança, na faixa etária de zero a cinco anos no município de Juiz de Fora. (REVOGADA)
RESOLUÇÃO N. 001/2013 – CME – DE 01 DE OUTUBRO DE 2013	Dispõe sobre o registro e a regularização de funcionamento das Instituições de Educação Infantil (Públicas, Privadas e Conveniadas) destinadas à criança, na faixa etária de zero a cinco anos, no município de Juiz de Fora.
RESOLUÇÃO N. 001/2015	Regulamenta a Abertura do Cadastro Escolar e Define Diretrizes Operacionais para a matrícula no Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino e na Educação Infantil das Redes Municipal e Privada do Município de Juiz de Fora.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

APÊNDICE Q – Resoluções disponibilizadas pelo CME de Sabará

RESOLUÇÃO	DISPOSITIVO NORMATIVO
RESOLUÇÃO N. 01/2004	Estabelece normas de estrutura e funcionamento para a Educação Infantil no Sistema Municipal de Ensino de Sabará.
RESOLUÇÃO N. 02/2014	Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e a idade mínima e altera a Resolução nº 15/2008, referentes à organização dos Cursos de Jovens e Adultos.
RESOLUÇÃO N. 03/2014	Dispõe sobre a promoção e a retenção dos alunos nas Escolas Municipais de Educação Básica, Minas Gerais e dá outras providências.
RESOLUÇÃO N. 04/2014	Estabelece, para a Rede Municipal de Educação da Educação Básica, o Calendário Escolar para o ano de 2015.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

APÊNDICE R – Resoluções disponibilizadas pelo CME de Ribeirão das Neves

RESOLUÇÃO	DISPOSITIVO NORMATIVO
RESOLUÇÃO N. 01/1998	Institui no Sistema Municipal de Ensino de Ribeirão das Neves o Regime de Progressão Continuada no Ensino Fundamental, com nove anos de duração, organizado em três ciclos.
RESOLUÇÃO N. 059/2006	Altera a Resolução n. 001/98, de 06 de abril de 1998, que dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino de Ribeirão das Neves e a Organização do Tempo Escolar.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

APÊNDICE S – Resoluções disponibilizadas pelo CME de Juatuba

RESOLUÇÃO	DISPOSITIVO NORMATIVO
RESOLUÇÃO N. 004/2013, DE 11 DE JUNHO DE 2013.	Dispõe sobre a criação dos grupos de estudos para os professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental em consonância com a Lei Federal 11.738/08.
PARECER N. 001/2015, DE 19 DE MARÇO DE 2015.	Dispõe sobre alteração do Regimento das Creches Municipais.

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

APÊNDICE T - Atas analisadas dos CME de Belo Horizonte, Contagem, Divinópolis, Juatuba, Juiz de Fora, Ribeirão das Neves, Sabará, Sete Lagoas e Santa Luzia

ANO	BELO HORIZONTE	CONTAGEM	DIVINÓPOLIS	JUATUBA	JUIZ DE FORA	RIBEIRÃO DAS NEVES	SABARÁ	SETE LAGOAS	SANTA LUZIA	TOTAIS
1998	-	-	-	-	4	-	-	-	-	4
1999	22	-	-	-	10	-	-	-	-	32
2000	25	-	-	-	11	-	-	-	-	36
2001	25	-	-	-	14	-	-	-	-	39
2002	26	-	-	-	12	-	-	-	-	38
2003	25	-	-	-	13	-	-	-	5	43
2004	36	-	-	-	12	-	-	-	4	52
2005	23	-	-	-	15	-	-	-	5	43
2006	20	-	-	-	18	-	-	13	8	59
2007	14	-	-	-	11	-	-	14	10	49
2008	12	11	-	2	11	-	-	13	6	55
2009	11	9	-	5	11	-	-	9	6	51
2010	11	10	-	12	13	6	-	14	9	75
2011	12	10	-	9	12	6	-	10	10	69
2012	8	9	17	6	13	2	-	13	9	77
2013	11	10	15	18	12	10	4	13	10	103
2014	10	10	14	15	-	-	5	8	10	72
2015	8	3	-	3	-	21	3	4	11	53
2016	1	-	-	-	-	4	-	-	2	7
TOTAIS	300	72	46	70	192	49	12	111	105	957

Fonte: Banco de dados da pesquisa intitulada *O papel dos Conselhos Municipais de Educação do estado de Minas Gerais na formulação de políticas públicas de educação* (QUEIROZ, 2017).

ANEXO A – Informações disponibilizadas pelo CEE/MG sobre CME e SME do estado de Minas Gerais

Continua

Nº	NOME DO MUNICÍPIO	CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO		SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO	
		Existência	Parecer n.	Existência	Parecer n.
1	Além Paraíba	X	500/98	-	-
2	Almenara	X	927/84	-	-
3	Alto Rio Doce	X	-	-	-
4	Antônio Carlos	X	1038/00	-	-
5	Araguari	X	719/06	X	719/06
6	Arantina	X	500/98	-	-
7	Baependi	X	802/99	-	-
8	Belo Horizonte	X	303/99	X	303/99
9	Belo Vale	X	-	-	-
10	Betim	X	688/07 e 490/08	-	-
11	Brumadinho	X	438/02	X	946/06
12	Buenópolis	X	500/98	-	-
13	Campo Belo	X	-	-	-
14	Campo do Meio	X	540/99	-	-
15	Carangola	X	-	-	-
16	Caratinga	X	762/92	X	866/00
17	Cataguases	-	-	X	82/03
18	Chapada Gaúcha	X	500/98	-	-
19	Comendador Gomes	X	540/99	-	-
20	Cônego Marinho	X	802/99	-	-
21	Confins	X	1038/00	-	-
22	Congonhas	-	-	X	699/08
23	Conselheiro Lafaiete	X	-	X	15/02
24	Contagem	X	17/11	X	17/11 e 428/13
25	Coronel Fabriciano	X	-	X	591/06
26	Cristiano Ottoni	X	-	-	-
27	Divinópolis	X	-	X	621/12
28	Dom Viçoso	X	802/99	-	-
29	Dores de Campos	X	-	-	-
30	Flores de Campos	X	-	-	-
31	Francisco Sá	-	-	X	1064/00
32	Governador Valadares	X	7/99	X	7/99
33	Guaraciama	X	500/98	-	-

Continua

Nº	NOME DO MUNICÍPIO	CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO		SISTEMA MUNICIPAL DE NSINO	
		Existência	Parecer n.	Existência	Parecer n.
34	Guaranésia	X	1038/00	-	-
35	Iapu	-	-	X	337/05
36	Ipatinga	X	-	X	61/04
37	Itabira	X	-	-	-
38	Itacarambi	X	-	-	-
39	Itajubá	X	-	-	-
40	Jacutinga	X	-	X	214/03
41	Januária	X	500/98	-	-
42	João Monlevade	X	500/98	-	-
43	Joaquim Felício	X	500/98	-	-
44	Juatuba	X	-	X	304/99
45	Juiz de Fora	X	Resolução 335/85	X	800/99
46	Juvenília	X	500/98	-	-
47	Lassance	X	500/98	-	-
48	Lavras	-	-	X	1066/98
49	Luminárias	X	-	-	-
50	Luz	X	391/99	-	-
51	Mariana	X	956/09	-	-
52	Matozinhos	X	-	-	-
53	Mesquita	X	-	-	-
54	Montes Claros	X	358/09	X	358/09
55	Morada Nova de Minas	X	-	-	-
56	Muriaé	X	-	X	843/02
57	Mutum	X	802/99	-	-
58	Oratórios	X	-	-	-
59	Ouro Branco	X	-	-	-
60	Patos de Minas	X	-	X	1066/98
61	Pedralva	X	-	-	-
62	Perdizes	X	802/99	-	-
63	Piedade dos Gerais	X	-	-	-
64	Pingo D'Água	X	-	-	-
65	Poços de Caldas	X	1152/05	X	234/04
66	Pouso Alegre	X	-	-	-
67	Recreio	X	-	-	-
68	Ribeirão das Neves	X	538/99	X	935/98
69	Sabará	-	-	X	482/03
70	Sacramento	X	-	-	-

Conclusão

Nº	NOME DO MUNICÍPIO	CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO		SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO	
		Existência	Parecer n.	Existência	Parecer n.
71	Santa Luzia	X	-	X	75/03
72	Santa Maria do Itabira	X	-	-	-
73	Santana do Deserto	X	-	-	-
74	Santo Antônio do Monte	X	540/99	-	-
75	São Bento do Abade	X	-	-	-
76	São Domingos das Dores	X	-	-	-
77	São Geraldo	X	-	-	-
78	São Gotardo	X	-	-	-
79	São João das Missões	X	-	X	-
80	São José da Lapa	X	-	-	-
81	Sete Lagoas	-	-	X	386/07
82	Teófilo Otoni	X	802/99	X	718/01
83	Tocantins	X	-	-	-
84	Três Pontas	X	-	-	-
85	Uberaba	X	891/06	X	891/06
86	Urucuia	X	1136/08	-	-
87	Varginha	X	-	-	-
88	Vespasiano	X	802/99	X	721/01
89	Visconde do Rio Branco	X	449/99	X	-

Fonte: MINAS GERAIS (2013)