

MAYARA CAPELLA SILVA CRUZ DE BRITO

**O PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELO
HORIZONTE NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A
EDUCAÇÃO INFANTIL**

Belo Horizonte

2016

MAYARA CAPELLA SILVA CRUZ DE BRITO

**O PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELO
HORIZONTE NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A
EDUCAÇÃO INFANTIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação (FaE), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Políticas públicas de educação

Orientadora: Profa. Dra. Maria Rosimary Soares dos Santos

Co-orientadora: Mônica Correia Baptista

Belo Horizonte

Faculdade de Educação/ UFMG

2016

B862p
T

Brito, Mayara Capella Silva Cruz de

O papel do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte na
formulação de políticas para a educação infantil [manuscrito] / Mayara Capella
Silva Cruz de Brito. - Belo Horizonte, 2016.

167 f., enc., il.

Dissertação - (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Educação.

Orientadora: Maria Rosimary Soares dos Santos.

Co-orientadora: Mônica Correia Baptista

1. Educação -- Teses. 2. Conselhos de educação -- Belo Horizonte (MG) --
Teses. 3. Sistemas de escolas municipais -- Belo Horizonte (MG) -- Teses. 4.
Políticas públicas -- Teses. 5. Educação pré-escolar -- Teses.

I. Título. II. Santos, Maria Rosimary Soares dos. III. Baptista, Mônica
Correia. IV. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 379

Catálogo da Fonte: Biblioteca da FaE/UFMG

MAYARA CAPELLA SILVA CRUZ DE BRITO

**O PAPEL DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELO
HORIZONTE NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A
EDUCAÇÃO INFANTIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação (FaE), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Políticas públicas de educação

Banca Examinadora

Profa. Maria Rosimary Soares dos Santos (UFMG) - orientadora

Profa. Monica Correia Baptista (UFMG) – co-orientadora

Profa. Livia Maria Fraga Vieira (UFMG)

Profa. Maria da Consolação Rocha (UEMG)

Profa. Maristela Nascimento Duarte (UFSJ)

Belo Horizonte, 12 de julho de 2016

Para meus amores: Ana, Bia, Helio e Sérgio

AGRADECIMENTOS

Só eu, e somente eu, sei do caminho trilhado até aqui... O que não significa que foi um caminho solitário, desamparado. Não foram poucos os rostos, as vozes que me ajudaram a caminhar e chegar até aqui... Por isso meu muito obrigada!

Ao meu amor, Helio por toda paciência em aturar minha aflição, minhas angústias e a ansiedade geradas por todo esse processo. Você foi meu companheiro de todas as horas e que sempre acreditou em minha capacidade e de que isso seria possível.

Aos meus pais Ana e Sérgio que, apesar da distância foram incentivadores de toda minha trajetória escolar e acadêmica e que me estimularam a sair pelo mundo para compreender os desafios da vida.

À minha irmã Beatriz pelo apoio e o orgulho por minhas conquistas que sempre demonstrou.

À minha sogra, Catarina, por todo incentivo, apoio e parceria que demonstrou desde o processo de seleção até à revisão textual. Suas palavras e atitudes foram imprescindíveis para essa conquistas. Serei sempre grata a você!

À minha Orientadora, professora Maria Rosimary, por ter me aceitado como sua orientanda. pelo apoio inimaginável, pela doação de preciosas horas de orientação serena, valiosa e pela compreensão em todos os momentos. A pós graduação precisa de mais pessoas como você que humaniza esse processo cheio de percalços!

À minha co-orientadora Mônica Baptista, pela torcida desde a monografia e o processo seletivo da pós graduação até as conversas iniciais desta pesquisa. Suas palavras de incentivo e de orientação foram fundamentais para a conclusão desse trabalho. Meu muito obrigada!

Aos meus professores do mestrado da FAE/UFMG que me ajudaram a crescer pessoal e profissionalmente através de estudos e pesquisas de grande relevância na área educacional.

Aos amigos da linha de pesquisa de Políticas Públicas Camila, Clayton, Eduardo, Flávia, Virgínia e meu veterano Tiago Jorge. E, especialmente para a Adriane e Luciana pela escuta,

amizade e acompanhamento de todo processo seja com uma palavra amiga ou uma dica de autor ou bibliografia que poderia contribuir para o meu trabalho. Foi um período fantástico de troca de ideias, companheirismo e muitas risadas (pessoalmente ou nas conversas de Whatsapp) que nos ajudaram a vencer.

A todos os conselheiros municipais de educação de Belo Horizonte, pela compreensão e acolhimento ao pedido de observação e a realização das entrevistas. Aos conselheiros da Câmara Técnica de Educação Infantil que me receberam com paciência, cordialidade e pela recepção, compreensiva aos objetivos da pesquisa e informações sobre a dinâmica de funcionamento do Conselho.

À Capes, pela concessão de bolsa de estudo, durante o período do Mestrado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMG, pela oportunidade de desenvolver este trabalho e contribuição na minha formação acadêmica, especialmente à Rosi e a Jô.

A todos que contribuíram de forma direta ou indireta para o alcance de meus objetivos. Meu muito obrigada!

RESUMO

A presente pesquisa investiga o papel do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte na formulação das políticas públicas para a Educação Infantil. O referencial teórico do trabalho baseia-se nos estudos e conceitos de Políticas Públicas (Lasswell; Mainardes, Ball e Bowe; Lascoumes & Le Galès). Como metodologia adotou-se a investigação qualitativa, realizada a partir da coleta de dados, análise documental, observação não-participante de reuniões do CME e entrevistas semiestruturadas com conselheiros de diferentes gestões (1998-2015). O trabalho empreendeu uma discussão histórico-conceitual do Conselho de Educação buscando explicitar a sua trajetória no sistema municipal de educação, desde a criação, até o ano de 2015. Construiu-se um panorama sobre o desenvolvimento da Educação Infantil, aprofundando as questões relativas ao histórico do atendimento no município de Belo Horizonte, em especial, explicitando os caminhos do processo de formulação da regulamentação do atendimento educacional infantil na capital mineira. O trabalho orientou-se, portanto, pelas seguintes questões: *de que maneira se estabelece a relação a partir do CME/BH e o seu papel na trajetória das políticas para a Educação Infantil face à própria natureza desse órgão no sistema municipal de educação? Se e como a organização do CME/BH foi influenciada pelo desenho da oferta da Educação Infantil no município de Belo Horizonte? E, quais as ações advindas da configuração da Educação Infantil local e como essas ações vem moldando a atuação do CME/BH enquanto órgão do Sistema Municipal de Educação?* Como conclusões provisórias o trabalho aponta as seguintes: a) o CME investigado tem uma forte atuação na formulação de políticas públicas para a educação infantil, concretizado pela proposição das resoluções que fixam as normas da oferta pública e privada no município; b) a grande demanda de trabalho recebida pelo CME, no que se refere a autorização de funcionamento de instituições, têm ocupado grande parte da agenda do órgão e, somada ao desconhecimento dos conselheiros no que refere-se às suas funções. Tais demandas têm contribuído para esvaziar a capacidade deliberativa e de tomada de decisões, imprimindo ao órgão um caráter cartorial e burocratizado dentro do sistema muito aquém de suas potencialidades. A pesquisa aponta a centralidade da educação infantil nas atividades desenvolvidas, com destaque para a atuação da Câmara Técnica de Educação Infantil, além da capacidade do órgão possibilitar experiências mais democráticas, contando com a participação de setores da sociedade e fomentando outros espaços de discussão como as Conferências Municipais de Educação. No entanto, verificou-se ainda, que o órgão tem caminhado para se efetivar mais como instrumento cartorial, o que corrobora para a compreensão de que as decisões das políticas públicas educacionais estão sendo tomadas em outras arenas, provavelmente no executivo, na Secretaria de Educação.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação; Sistema Municipal de Educação; Políticas Públicas Educacionais; Educação Infantil.

ABSTRACT

This research investigates the role of the Municipal Council of Education of Belo Horizonte, in the formulation of public policies for early childhood education. The theoretical work reference is based on studies and concepts of Public Policy (Lasswell; Mainardes, Ball and Bowe; Lascoumes & Le Galès). The methodology adopted was the qualitative research, carried out from the data collection and analysis of documents, non-participant observation of CME meetings and semi-structured interviews with directors of different administrations (1998-2015). The study undertook a historical-conceptual discussion of the Board of Education seeking to explain its trajectory municipal education system from creation to the year 2015. Build up an overview of the development of early childhood education, deepening issues service history in the city of Belo Horizonte, in particular explaining the ways of regulating the formulation process of child educational services in the state capital. The work was guided, so the following questions: *how is established the relationship from the CME / BH and its role in the trajectory of policies for early childhood education due to the very nature of this body in the municipal education system? If and how the organization of CME / BH was influenced by the early childhood education supply design in the city of Belo Horizonte? And what are the resulting actions of local childhood education setting and how these actions has shaped the performance of CME/BH as a body Municipal System of Education?* As provisional findings work points out the following: a) the investigated CME has a strong presence in the formulation of public policies for early childhood education, achieved by the proposition of the resolutions that lay down the rules of the public offering and private in the city; b) the great demand for work received by CME in relation to institutions operating permit have occupied much of the body's agenda and emptied the deliberative and decision-making capacity by printing it a notarial and bureaucratized character within the system far short of its potential. The research shows the centrality of early childhood education in the developed activities, with emphasis on the role of early childhood education Technical Chamber, beyond the body's ability to enable more democratic experiences, with the participation of sectors of society and fostering other areas of discussion as Municipal Conference of Education. However, there was also that the body has moved to effect more like notarial instrument, which confirms the understanding that the decisions of educational policies are being made in other arenas, probably in the executive, the Department of Education .

Keywords: Municipal Council Of Education; Municipal System Of Education; Educational Public Policy; Early Childhood Education

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - Definições de Política Pública	22
QUADRO 2 - Inventário documental I	34
QUADRO 3 - Inventário Documental II	34
QUADRO 4 - Primeiros passos: Metodologia	35
QUADRO 5 - Matriz primária para a elaboração do roteiro de entrevista e do inventário documental	36
QUADRO 6 - Identificação dos sujeitos entrevistados	38
QUADRO 7 - Critérios de escolha dos entrevistados	39
QUADRO 8 - Regimento Interno do CME/BH e suas alterações.....	93

LISTA DE ESQUEMAS

ESQUEMA 1 - Análise de Conteúdo	42
ESQUEMA 2 - Produção Normativa do CME/BH 1998 a 2014 para a Educação Infantil ..	
.....	125

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Abordagem Estatista	24
FIGURA 2 - Abordagem Multicêntrica	25
FIGURA 3 - Ciclo das Políticas	27
FIGURA 4 - Contextos dos Processos de Formulação	28
FIGURA 5 - Pentágono das Políticas Públicas	29

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - CME's por anos de criação em Minas Gerais (1991-2009).....	50
GRÁFICO 2 - Composição do CME/BH	95
GRÁFICO 3 - Conselheiros Eleitos	96
GRÁFICO 4 - Conselheiros Indicados	97
GRÁFICO 5 - Número de reuniões segundo câmaras técnicas CME/BH	104
GRÁFICO 6 - Pareceres produzidos pelo CME/BH.....	123
GRÁFICO 7 - Resoluções produzidas pelo CME/BH	124
GRÁFICO 8 - Ações do CME/BH expressas nas atas das Planárias	126

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Funções exercidas pelos conselhos	57
TABELA 2 - Matrícula inicial da Educação Infantil, segundo redes de ensino estadual, municipal e particular / Belo Horizonte (1990/1998)	85
TABELA 3 - Matrículas na Educação Infantil em Belo Horizonte (2000/ 2012).....	119
TABELA 4 - Atendimento por estabelecimento da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte (2000/2008)	130
TABELA 5 - Presença no processo decisório de autorização/renovação segundo segmentos	142
TABELA 6 - Assuntos colocados em pauta para discussão e deliberação da CTEI.....	144
TABELA 7 - Segmento que inicia a discussão para deliberação da CTEI	145

LISTA DE SIGLAS

CEB – Câmara de Educação Básica
CF – Constituição Federal
CME - Conselho Municipal de Educação
CME/BH - Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte
CMDCA - Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.
CNE - Conselho Nacional de Educação
CTEI – Câmara Técnica de Educação Infantil
COEDI - Coordenação Geral de Educação Infantil
DCNEI - Diretrizes Curriculares Nacionais de Educação infantil
DOM – Diário Oficial do Município de Belo Horizonte
ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente
EMEI - Escolas Municipais de Educação Infantil
EMEF - Escolas Municipais de Ensino Fundamental
FAE/UFMG - Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF - Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GAFESC - Gerências de Autorização de Funcionamento Escolar
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
MEC - Ministério da Educação e Cultura
MLPC - Movimento de Luta Pró-Creches
PBH - Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PNE - Plano Nacional de Educação
SME - Sistema Municipal de Ensino
SMED – Secretaria Municipal de Educação
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UMEIS - Unidades Municipais de Educação Infantil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – PERSPECTIVAS TEÓRICAS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	19
1.1 Políticas públicas: Bases conceituais e referenciais analíticos	20
1.2 Metodologia, percurso e instrumentos da pesquisa	31
1.2.1 Procedimentos de coleta de dados	33
1.3 A análise dos dados.....	40
CAPÍTULO 2 - OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: PANORAMA DAS PESQUISAS NO CAMPO	44
2.1 Aspectos históricos – A emergência dos conselhos gestores no Brasil	44
2.2 Conselhos Municipais de Educação: natureza, atribuições e participação social.	52
CAPÍTULO 3 - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELO HORIZONTE: CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO NO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.	74
3.1 Sistemas de Educação no âmbito dos municípios: Concepções e complexidades	74
3.1.1 Sistemas Municipais de Ensino na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação	79
3.2 O contexto de criação do Sistema Municipal de Ensino e do Conselho Municipal de Belo Horizonte	82
3.2.1 Criação do Sistema Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Belo Horizonte	87
3.2.2 – Desenho institucional do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte	91
3.2.3 A Câmara Técnica de Educação Infantil – Especificidades e contribuições.....	99
CAPÍTULO 4 - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELO HORIZONTE E A REGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELO HORIZONTE	106
4.1 O CME/BH e o processo de municipalização da Educação Infantil	107
4.2 O CME/ BH e o processo de construção da Resolução CME/BH nº 001/2000: A regulamentação da Educação Infantil em Belo Horizonte e a capacidade normativa do órgão.	113
4.3 O CME na formulação de políticas e a regulamentação como estratégia para assegurar a ampliação da educação infantil.....	122
4.4 O processo de formulação da Resolução CME/BH nº 001/2015.....	128
4.4.1 O novo texto normativo - Características da Resolução 001/2015.....	132
4.5 Os bastidores da Regulamentação: compreendendo a relação do CME/BH com o Poder Executivo do município de BH na educação infantil.....	136

4.6 Processos de Autorização e Renovação: Processo decisório/deliberativo do CME/BH139

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....147

REFERÊNCIAS154

INTRODUÇÃO

Esta Dissertação de Mestrado tem como objetivo analisar o papel do Conselho Municipal de Educação do Município de Belo Horizonte – MG (CME/BH) na formulação de políticas públicas para a Educação Infantil. O CME/BH foi criado pela Lei nº 7543 de 30 de junho de 1998, que também instituiu o Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (SME/BH) e foi regulamentado pelo Decreto nº 9.745 de 30 de outubro de 1998. A lei de criação estabeleceu o CME/BH como órgão de caráter deliberativo, normativo e consultivo sobre os temas de sua competência.

O interesse pelo estudo que deu origem a esta Dissertação surgiu a partir da realização de trabalho monográfico elaborado para efeito de conclusão da Graduação em Pedagogia na Faculdade de Educação da UFMG. A Monografia em questão buscou discutir as concepções de infância presentes na regulamentação da Educação Infantil em Belo Horizonte, analisando, em específico, as implicações dessas concepções para os processos de autorização de funcionamento de instituições com atendimento a essa etapa da Educação Básica. Buscava-se compreender se as concepções de criança e de infância, expressas na resolução que regulamentava a Educação Infantil em Belo Horizonte (Resolução 01/2000 do CME/BH), estavam presentes nos atos normativos e nos processos que autorizavam e supervisionavam o funcionamento as instituições de públicas e privadas de Educação Infantil.

A pesquisa realizada evidenciou a presença do CME/BH e o seu expressivo papel na formulação de políticas para essa etapa da educação. A pesquisa possibilitou o levantamento e a análise do arcabouço documental e do processo referente às ações de deferimento e/ou indeferimento do funcionamento e/ou renovação de autorização de funcionamento das instituições de Educação Infantil do Município. Concomitantemente, foi permitido conhecer a tramitação desses processos no âmbito da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (SMED/BH).

O processo de autorização de funcionamento das instituições de educação infantil inicia-se com o acolhimento dos documentos das instituições e dos relatórios *in loco*¹ realizados pela equipe

¹ Refere-se ao relatório gerado a partir da visitas de técnicas da secretaria de educação às instituições de ensino.

técnica da Gerência de Autorização de Funcionamento Escolar (GAFESC) da SMED/BH. O processo de cada instituição solicitante é encaminhado ao CME/BH, que, mediante análise por parte de seus conselheiros, aprova ou não o pedido de funcionamento. O estudo destacou o grande volume de tal trabalho nas demandas do órgão, uma vez que o número de solicitações para a autorização de abertura de instituições ou para renovação do pedido de autorização representava uma quantidade significativa das atividades executadas pelo CME/BH, estando presente em quase toda a agenda de trabalho e reuniões do Conselho.

Ainda na Monografia, foi possível perceber que as ações realizadas pela GAFESC, ocorriam de forma associada às do CME/BH, ou seja, a equipe desta gerência, encarregadas de acompanhar as instituições, divididas por regionais no município, trabalhavam em parceria com os membros do conselho que, em casos extremos², realizavam as visitas técnicas que visavam coletar e conferir dados informados pelas instituições de educação infantil.

Além dessa ação conjunta para a autorização ou não de funcionamento das instituições, a proximidade entre Executivo e órgão colegiado foi propiciada também pelo uso comum da estrutura física: ambos ocupam o mesmo andar no prédio da SMED/BH, possibilitando um diálogo próximo e uma ação que se entrelaça. Com o estudo monográfico ficou evidenciada a importância do CME/BH em relação a fixação das normas para a oferta da educação infantil do Município, motivando desse modo, aprofundar estudos sobre o papel CME/BH na formulação de políticas públicas para a Educação Infantil. Alguns elementos apresentados na pesquisa inicial, conforme ressaltado, já apontavam para uma ação diferenciada do Conselho em relação a essa etapa da Educação Básica, especialmente no espaço ocupado na agenda do órgão.

Cabe destacar que a criação do CME/BH é uma condição para a existência de um sistema autônomo e ocorreu no bojo do Sistema Municipal de Educação de Belo Horizonte. A lei de criação define o CME/BH como órgão, normativo, deliberativo, consultivo nos temas de sua competência. Para cumprimento dessas funções, na educação infantil, foi criada uma câmara exclusiva para tratar as especificidades da Educação Infantil. O papel na formulação de políticas públicas para educação, também pode ser evidenciado na presença do CME/BH nas

² Eram considerados casos extremos as instituições cujo atendimento era bastante precário chegando a comprometer a segurança e o bem estar das crianças

Conferências Municipais de Educação³. Notadamente, as ações que dão visibilidade ao CME/BH consistem no acompanhamento e na supervisão das instituições de educação infantil no âmbito do SME/BH, pois como será apresentado neste trabalho essa ação corresponde a mais de 50% das atividades executadas pelo órgão. Nisso consiste o interesse em investigar como o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte exerce o seu papel de formulador de políticas para a educação infantil.

Do ponto de vista acadêmico, a inserção da temática sobre o papel dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) na literatura específica do campo das políticas públicas educacionais ainda é incipiente⁴, apesar da expansão e consolidação, de um modo geral, da pesquisa em Educação no Brasil. Portanto, trata-se de um campo profícuo de investigação, visto que tópicos importantes sobre o papel dos CMEs no processo de formulação de políticas para a Educação Infantil, como proposto nesta pesquisa, não foram ainda suficientemente abordados. Neste sentido, busca-se com este estudo contribuir para o acúmulo do conhecimento na área.

Igualmente, é relevante justificar que a opção pelo CME de Belo Horizonte decorre também do fato deste órgão ser integrante de um Sistema Municipal de Ensino, situação essa, que pode lhe propiciar condições institucionais para atuar na formulação de políticas públicas educacionais no âmbito local. Adicionalmente, pelo fato de o município ser meu local de residência, o que facilitou deslocamentos e diminui os custos para a realização da pesquisa.

Outro motivo relevante refere-se ao fato de ser o CME de Belo Horizonte uma instituição relativamente jovem e até o presente momento não ter sido alvo de pesquisas mais sistemáticas sobre seu papel na educação infantil. Assim, para orientar o processo da pesquisa foram definidos os seguintes objetivos:

³ Previstas na estrutura do CME, as Conferências Municipais de Educação buscam discutir a conjuntura político-educacional, destacando as ações do Sistema Municipal de Educação e o papel do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte, subsidiando os delegados para participação nas Conferências. Ademais, as Conferências tem o objetivo de eleger delegados, representantes dos segmentos de alunos, pais, trabalhadores em educação e professores de instituições de ensino.

⁴ Em levantamento realizado no portal da CAPES, BDTC (Banco Digital de Teses e Dissertações /IBCTI (Instituto Brasileiro de Ciência e Tecnologia), e Scielo (Scientific Electronic Library Online) - com os termos de busca conselho municipal de educação, conselhos gestores, sistemas municipais de educação e educação infantil - foi localizado apenas um trabalho sobre o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte. Sobre as ações e práticas dos Conselhos Municipais de Educação, foram encontrados doze trabalhos no, BDTC /IBCTI, nove trabalhos no portal da CAPES e seis trabalhos no Scielo. Colocar por extenso antes das siglas.

Geral: Analisar o papel do Conselho Municipal de Educação na formulação das políticas públicas de Educação Infantil no município de Belo Horizonte.

Específicos:

- Investigar a trajetória de criação, organização e institucionalização do CME/BH e conhecer as ações do CME/BH relativas à Educação Infantil desde a sua criação.
- Levantar a regulamentação vigente para a Educação Infantil formulada no âmbito do CME/BH e analisar o modo pelo qual a Educação Infantil se inscreve na agenda do CME/BH.
- Analisar a dinâmica interna do CME/BH no que se refere às ações relativas à Educação Infantil, com destaque para a atuação da Câmara Técnica da Educação Infantil.

Os objetivos da presente pesquisa foram delineados a partir das considerações suscitadas pelo estudo anterior (BRITO, 2012) que se traduzem nas seguintes questões orientadoras: qual é a relação entre o CME/BH e a trajetória das políticas para a Educação Infantil face à própria natureza desse órgão? Se e como a organização do CME/BH tem sido influenciada pelo desenho da oferta da Educação Infantil no município de Belo Horizonte? Quais as ações advindas da configuração da Educação Infantil local e como essas têm caracterizado a atuação do CME/BH enquanto órgão do Sistema Municipal de Educação?

A fim de analisar o papel do CME/BH a partir dos objetivos definidos neste estudo, foram pesquisados trabalhos científico-acadêmicos que pudessem contribuir para uma melhor compreensão dos aspectos sociais, políticos, legais e institucionais relacionados aos conselhos de educação, sistemas de ensino e à educação infantil. Nesta direção, para a construção de referencial teórico-metodológico da pesquisa, buscou-se contribuições de autores que propõem discutir essas questões numa perspectiva crítica.

Em razão das características do objeto de estudo proposto e consequente natureza dos dados e a fim de analisar o papel do Conselho Municipal de Educação na regulamentação da educação infantil em Belo Horizonte, optou-se por, fundamentalmente, empreender uma abordagem qualitativa sobre conselhos municipais de educação, com o intuito de contextualizar a pesquisa em relação a trabalhos semelhantes sobre a temática e os seus principais resultados. Além da pesquisa bibliográfica e visando descrever e analisar o papel do CME de Belo Horizonte na formulação de políticas públicas foi utilizado os seguintes procedimentos de coleta de dados:

- a) Levantamento e análise documental: pesquisa, leitura das atas e análises de documentos oficiais (Leis, Regimento Interno, Decretos e Deliberações) do CME de Belo Horizonte;
- b) entrevista com 10 membros da equipe do Conselho;
- d) observação não participante de 4 reuniões do CME.

Para exposição, em termos de estrutura, a Dissertação encontra-se organizada em quatro capítulos. O primeiro capítulo expõe o caminho delineado para desenvolvimento da pesquisa, apresenta um debate conceitual e uma fundamentação teórica, bem como uma síntese do percurso metodológico - autorizações, inserção no campo, entrevistas realizadas e observação – com breve apresentação do campo da pesquisa: o Conselho Municipal de Belo Horizonte. O capítulo também expõe o procedimento metodológico utilizado para a análise dos dados, qual seja a análise de conteúdo.

O segundo capítulo apresenta os aspectos históricos relacionados à criação e desenvolvimento dos CMEs no Brasil, uma conceituação de Conselhos Municipais, bem como uma revisão da literatura, baseada no levantamento e na análise de pesquisas e publicações acerca do tema, com o intuito, além de elucidar os aspectos acima apontados, apresentar um panorama das pesquisas realizadas no país sobre os conselhos de educação. Para melhor organização da literatura, os trabalhos pesquisados foram analisados tendo como referência as pesquisas e publicações sobre a natureza, as atribuições e a questão da participação social nos conselhos; os trabalhos que auxiliam na compreensão acerca do papel do conselho na educação infantil e na formulação de políticas públicas. A partir do estudo da literatura foi possível traçar o percurso histórico de criação dos conselhos, seus diferentes perfis, atuações e suas funções.

O terceiro capítulo aborda o contexto de criação e institucionalização do CME de Belo Horizonte, bem como realiza uma análise da sua estrutura e funcionamento objetivando caracterizar o desenho institucional do Conselho (arcabouço legal, composição, organização, representatividade), aspectos esses, que podem demarcar as condições institucionais, bem como a sua autonomia ou não frente ao Executivo Municipal. Neste capítulo se analisa também, as arquiteturas políticas locais, questões socioeconômicas, experiências democráticas acumuladas no município, entre outras dimensões, consideradas importantes para a compreensão e análise da atuação do CME/BH. O capítulo ainda discute a Câmara Técnica da Educação Infantil como instância do conselho que exerce papel fundamental para a formulação de políticas para a educação infantil.

O quarto capítulo busca demonstrar como o CME/BH vem atuando na regulamentação da Educação Infantil. Apresenta-se a regulamentação como parte do processo de formulação da política pública de atendimento à Educação Infantil no município e da busca por uma melhor qualidade nos serviços oferecidos, sendo desse modo, considerada um dos instrumentos de que o município dispõe para enfrentar o desafio da integração das creches e pré-escolas privadas ao SME e um mecanismo importante para consolidar uma nova concepção de atendimento à educação infantil no município de Belo Horizonte.

Por fim, o capítulo também apresenta a análise das entrevistas realizadas com os conselheiros que atuaram em diferentes gestões do CME/BH, dos documentos levantados e das observações das reuniões ocorridas no período de junho de 2015 a setembro de 2015. Neste último capítulo são apresentados os principais achados quanto as possíveis contribuições e o papel do CME investigado na formulação de políticas públicas para a educação infantil no município. Sendo este, portanto, o objetivo principal desta pesquisa.

Nas considerações finais apresenta-se uma síntese dos resultados obtidos na pesquisa empírica, ressaltando as contribuições do CME investigado e seu papel na formulação de políticas públicas para a Educação Infantil. O trabalho aponta alguns limites nesta atuação, especialmente no que se refere à tomada de decisões sobre a expansão da oferta pública, as questões referentes à valorização dos profissionais da educação infantil e a privatização do atendimento à educação infantil no município decorrentes do grande volume de trabalho de autorizações de funcionamento deliberados pelo órgão, trabalho esse que ocupa grande parte de sua agenda. A pesquisa revela, ainda, que o conselho possui um foco em seu papel institucional, exercendo fortemente seu caráter normativo, concretizado pelas resoluções que fixaram as normas para a educação infantil.

CAPÍTULO 1 – PERSPECTIVAS TEÓRICAS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo será delineado o percurso teórico e uma síntese dos procedimentos metodológicos adotados na pesquisa - autorizações, inserção no campo e entrevistas realizadas –, assim como uma breve descrição do campo da pesquisa, o Conselho Municipal de Belo Horizonte. O objetivo geral deste trabalho consiste em investigar o papel do CME/BH na formulação de políticas públicas para a educação infantil no Município.

Em razão das características do objeto de estudo proposto e consequente natureza dos dados e a fim de analisar o papel do Conselho Municipal de Educação na regulamentação da educação infantil em Belo Horizonte, optou-se por, fundamentalmente, empreender uma abordagem qualitativa adotando uma combinação de procedimentos como: mapeamento bibliográfico, pesquisa e análise documental, observação não participante e entrevistas semiestruturadas, tendo como *locus* o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte.

Como técnicas de coleta de dados foram utilizadas pesquisa e leitura de documentos oficiais como a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRF/88), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei n.º. 9394 de 20 de dezembro de 1996 (LDB/96) e pareceres produzidos pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), além do levantamento de documentos nos arquivos do CME/BH (resoluções, normas, pareceres). Também foram utilizadas entrevistas semiestruturadas com ex-conselheiros (as) que atuaram no órgão em diferentes gestões no período de 1998 a 2015 e observação não participante nas reuniões da Câmara Técnica de Educação Infantil (CTEI). Procedido a esse trabalho, realizou-se a análise dos documentos e dos dados coletados em campo através da técnica de análise de conteúdo como serão apresentados, posteriormente.

Para situar o CME no processo de formulação de política é imprescindível retomar a discussão em torno das políticas públicas que, nas últimas décadas, tomou uma dimensão muito ampla, decorrente, em especial dos avanços nas condições democráticas e nos inúmeros arranjos institucionais criados pelos governos municipais, a exemplos dos diversos conselhos gestores e orçamentos participativos. Os estudos no campo das políticas públicas podem promover análises e pesquisas conjuntas que se dedicam aos governos e aos atores sociais envolvidos nas

políticas e os estudos têm-se configurado como uma fragmentação organizacional da comunidade científica causados pelos dissensos da própria natureza polissêmica do termo (OLIVEIRA, 2010).

A seguir serão explicitadas, em linhas gerais, as discussões em torno do conceito de Políticas Públicas, os modelos analíticos possíveis em uma pesquisa no campo e o percurso metodológico utilizado neste trabalho.

1.1 Políticas públicas: Bases conceituais e referenciais analíticos

Segundo Azevedo (2010) e Melo (1999), a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, entre os anos de 1960 e 1970, como uma subdisciplina ou um subcampo da Ciência Política, com características interdisciplinares. De início, conforme sustenta os autores, teria ocorrido uma ruptura com a tradição europeia de estudos na área, que até então se debruçavam muito mais na análise do Estado e suas instituições do que na produção governamental. Contemporaneamente, esse tipo de investigação sobre a política pública (Capella, 2007; Barroso, 2006; Lascoumes & Le Galès, 2007; Mainardes, 2006; Van Zanten, 2004) vem ocupando espaço e relevância dentro da Ciência Política e administrativa, bem como em outras áreas e tem estado presente na agenda de muitos trabalhos acadêmicos, debates do dia a dia e, em função de seu caráter multidisciplinar, deixa evidente a variedade de conceituações e interpretações.

Para Souza (2003), o curso de construir a política como área de conhecimento, parte de diferentes movimentos que buscam estudar as instituições como modo de limitar a “tirania e as paixões inerentes a natureza humana” (2003, p. 15); de estudar as instituições para entender seus papéis na promoção do “bom” governo (*governance*) e de compreender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Para Oliveira (2010, p.02), Laswell (1958), Simon (1957), Lindblom e Easton (1979) são considerados os “pais fundadores da área de políticas públicas”. Esses teóricos traçaram alguns objetivos para o estudo das políticas públicas como, por exemplo, conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e introduzir a ideia de

racionalidade como forma de potencializar as decisões dos *policy makers*⁵ que são limitadas por problemas como informações incompletas, tempo para a tomada de decisões, etc.

Para os teóricos citados por Oliveira (2010), motivar o conhecimento racional por meio de estruturas de regras e incentivos poderia ser uma estratégia de moldar o comportamento dos atores e direcionar este comportamento aos resultados esperados e, dessa forma, limitar os interesses próprios. Além disso, esses autores propunham atrair novos componentes na formulação e análise das políticas públicas como, as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, conjecturando as políticas públicas como um sistema que estabelece uma relação entre formulação, resultados e ambiente (SOUZA, 2006).

Souza (2006), em seu esforço de sistematização e detalhamento dos conceitos realiza o estado da arte das pesquisas sobre políticas públicas e faz uma interessante análise e comparação de algumas das principais definições sobre as mesmas. A autora pondera que existem diversas acepções sobre o termo e elenca algumas conceituações utilizadas pelos precursores do campo, sintetizado no quadro abaixo, que revela a existência de uma pluralidade de pensamentos em torno do tema das políticas públicas.

⁵ Em livre tradução, aqueles que fazem as políticas.

QUADRO 1
Definições de Política Pública

Autor	Definição de Política Pública
Laswell (1958)	É a definição mais conhecida sobre política pública. Para o autor as políticas públicas devem responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.
Lynn (1980)	Conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.
Peters (1986)	Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.
Dye (1984)	Sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.
Mead (1995)	Campo dentro do estudo da política que analisa o governo sob a ótica de grandes questões públicas.

Fonte: Quadro elaborado com dados de SOUZA (2006) (*apud* OLIVEIRA, 2010, p.02).

Segundo Meny e Thoenig (1992 *apud* Souza 2009), é possível elencar algumas características como sendo as principais na composição de uma política pública. Para os autores é necessário haver um conteúdo, no sentido de busca de resultados e associado a um programa, com um marco, eixos específicos, inúmeras atividades, procedimentos institucionais, leis etc. Além disso, forjar uma orientação normativa, com fins e princípios, valores e interesses; organizar um fator de coerção, com imposições decorrentes de autoridade legitimada ou monopólio da força e possuir uma competência social com atos de disposição que afetam os administrados; necessidade de identificar os grupos, instituições ligadas ao campo governamental, etc.

Apesar de não haver consenso na definição sobre política pública, Souza (2009) sintetiza o conceito como sendo:

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e ou entender por que o como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2009, p. 13).

Somando à contribuição de Souza (2003; 2006; 2009) na definição de políticas públicas,

Azevedo (2009), desenvolve seu entendimento a partir das visões de Dye (1984) e Lowi⁶ (1966). Dessa forma, o autor define política pública como “tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões” (AZEVEDO, 2009, p.38). Oliveira (2010, p. 02) interpreta o conceito de Azevedo (2009) como uma definição clara de que “a sociedade civil, ou melhor, o povo, não é responsável direto e nem agente implementador de políticas públicas”. No entanto, segundo este autor, “a sociedade civil, o povo, faz política”.

Ainda nesta vertente, Secchi (2010 apud LIMA, 2012, p. 51) compreende as “políticas públicas, analiticamente, como monopólio de atores estatais”, sendo o que “determina se uma política é ou não pública é a personalidade jurídica do formulador”. Em outras palavras, apesar desta “abordagem estatista” considerar que haja influência dos atores sociais, não vinculados diretamente ao governo, esses atores contribuem para o processo de elaboração de políticas públicas. Contudo, esta abordagem não concede aos atores sociais o status de propositor e líder do processo, ou seja, a abordagem estatista (*state-centered policy-making*) considera que é política pública somente quando emanada de ator estatal (LIMA, 2012).

Nesta direção, Oliveira (2010) considera que a política pública, do ponto de visto etimológico,

[...] refere-se à participação do povo nas decisões da cidade, do território. Porém, historicamente essa participação assumiu feições distintas, no tempo e no lugar, podendo ter acontecido de forma direta ou indireta (por representação). De todo modo, um agente sempre foi fundamental no acontecimento da política pública: o Estado (OLIVEIRA, 2010, p.01).

Resumidamente, Lima (2012, p. 52) esquematizou na Figura 1 a abordagem estatista e sugere as seguintes nomenclaturas: “política pública estatal” para as políticas cujo ator protagonista seja o Estado e “política privada de interesse público” para as políticas cujo ator protagonista não seja o Estado, mas tenham o objetivo de enfrentar um problema da sociedade.

⁶ A análise proposta por Lowi (1966) constrói o conceito de Política Pública observando a presença dos atores, os estilos, bem como as arenas em que transcorrem os processos de negociação tanto para a formulação quanto para a implementação de políticas públicas. O autor utiliza-se de critério como os efeitos da política na sociedade (restrito e benéfico a um pequeno grupo de pessoas ou ampliado e gerando benefícios a um grupo e prejuízos a outro grupo); e o espaço onde se desenrolam as negociações em torno dos conflitos gerados pelas políticas públicas para classifica-las em distributivas, regulatórias e redistributivas (LIMONTI et al, 2014).

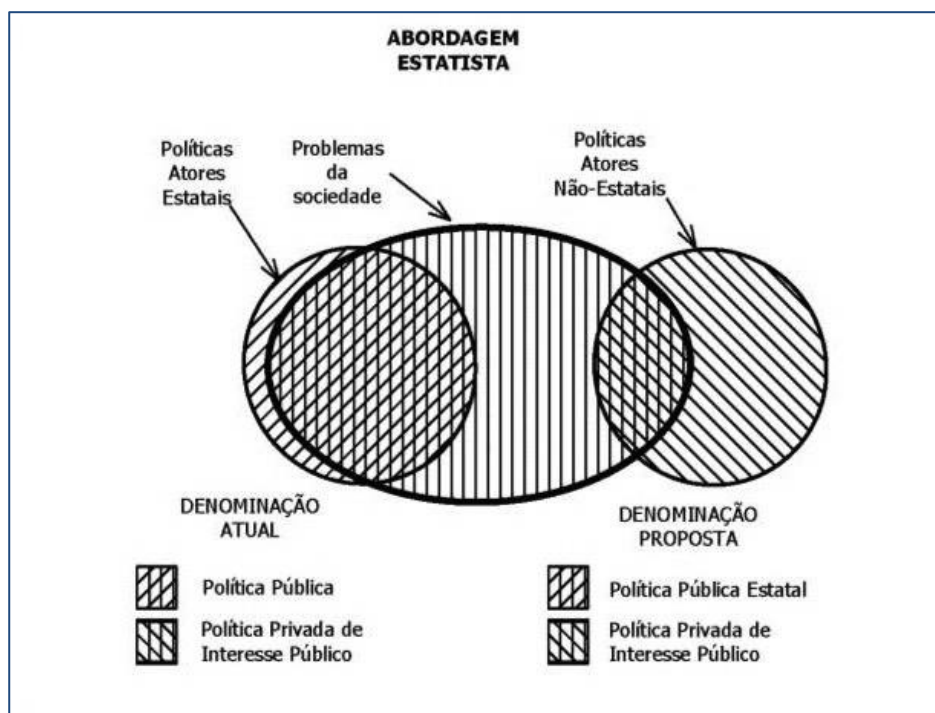


FIGURA 1 - Abordagem Estatista
 Fonte: Extraído de Lima (2012, p. 52).

Para além dessa visão da política pública estreitamente ligada às ações do governo, Heidemann (2010, p. 31) em seu trabalho, que pretende retratar *grosso modo*, o quadro de referência teórico que estimulou os estudos sobre o tema, defende uma “abordagem multicêntrica” que considera a política pública como algo que extrapola “as políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover políticas públicas”. Nesta abordagem consideram-se juntamente com atores estatais as organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*) no estabelecimento das políticas públicas (LIMA, 2012).

Lima (2012, p. 53), esquematiza a abordagem multicêntrica na Figura 2 e sugere, novamente, outras nomenclaturas para a abordagem: “política pública estatal” para as políticas cujo objetivo de solucionar um problema da sociedade parte do Estado (ator protagonista da ação); e “política pública não estatal” para aquelas que, apesar de delinear o mesmo objetivo, “não tenham como ator protagonista o Estado”.

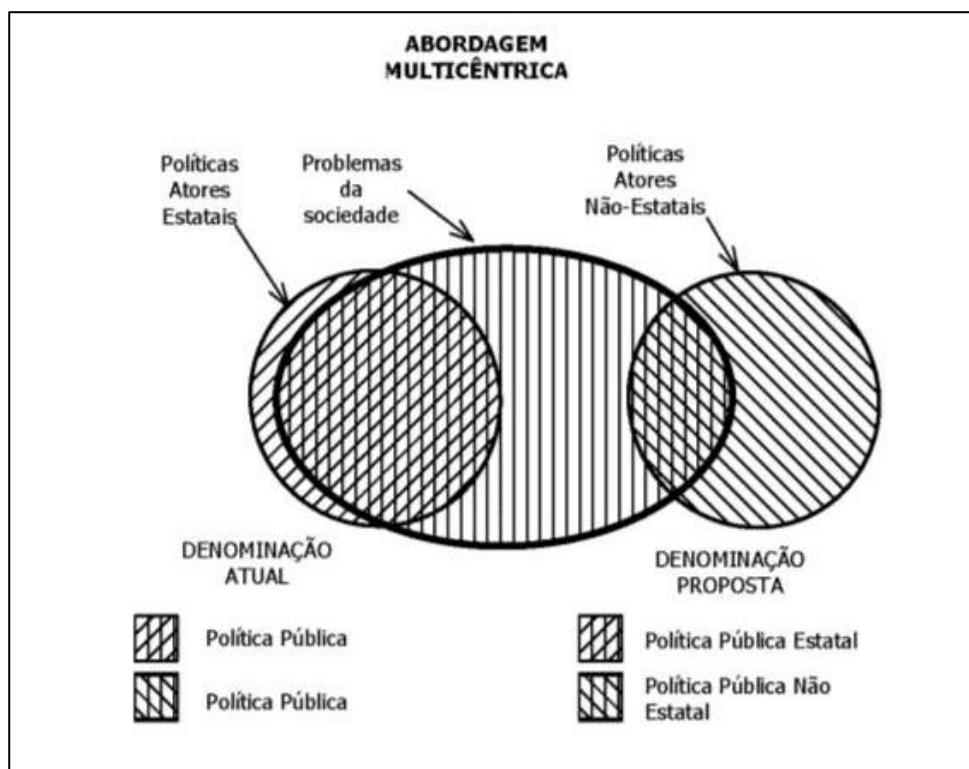


FIGURA 2: Abordagem Multicêntrica
 Fonte: Extraído de Lima (p. 53, 2012)

Verifica-se, portanto, uma diversidade conceitual em torno do tema das políticas públicas. Conforme expresso por Theodoulou (1995 apud LIMA, 2012) a única interseção entre os diferentes autores é o fato de considerarem que a política pública interfere diretamente na vida da sociedade, uma vez que as políticas públicas podem definir normas tanto para a ação como para a resolução dos eventuais conflitos entre os diversos indivíduos e agentes sociais.

Na síntese elaborada por Souza (2006) é possível extrair os elementos básicos presentes nas diversas acepções do termo política pública, a saber:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36).

Em linhas gerais, o objetivo da discussão aqui apresentada não é a de advogar a favor de um ou outro conceito e/ou abordagem, mas debater a pluralidade e abrangência do termo política pública. Por um lado, a utilização única e exclusiva da “abordagem estatista”, pode facilitar as pesquisas já que se restringe à análise de um único protagonista (Estado) como sujeito da política. Por outro lado, proceder uma análise multicêntrica traz a vantagem de não ser necessário empreender uma “pré análise da personalidade jurídica de uma organização antes de enquadrar suas políticas como sendo públicas ou não”, mas, em contrapartida corre-se o risco de ampliar “extremamente a quantidade de políticas que possam ser classificadas como públicas, além de incorporar uma diversidade de decisores, arenas e processos, o que [...] frequentemente confunde e atrapalha a compreensão” (LIMA, 2012, p.53).

Paralelo à importância de se compreender o conceito de políticas públicas adotado também se torna relevante na pesquisa indicar os modelos analíticos que orientam o pesquisador na investigação das políticas públicas. Souza (2009) e Capella (2007) realizaram um levantamento dos principais modelos de formulação de políticas públicas, frequentemente, utilizados nas pesquisas em ciências sociais.

Um dos modelos analíticos destacados refere-se ao “modelo tradicional de ciclo de políticas (*Policy Cycle*)” que compreende o desenvolvimento das políticas por meio dos estágios ou ciclos nos quais elas se estruturam. Essa proposta pensada por Lasswell nos anos de 1950 foi sintetizada por Capella (2007), conforme figura abaixo.

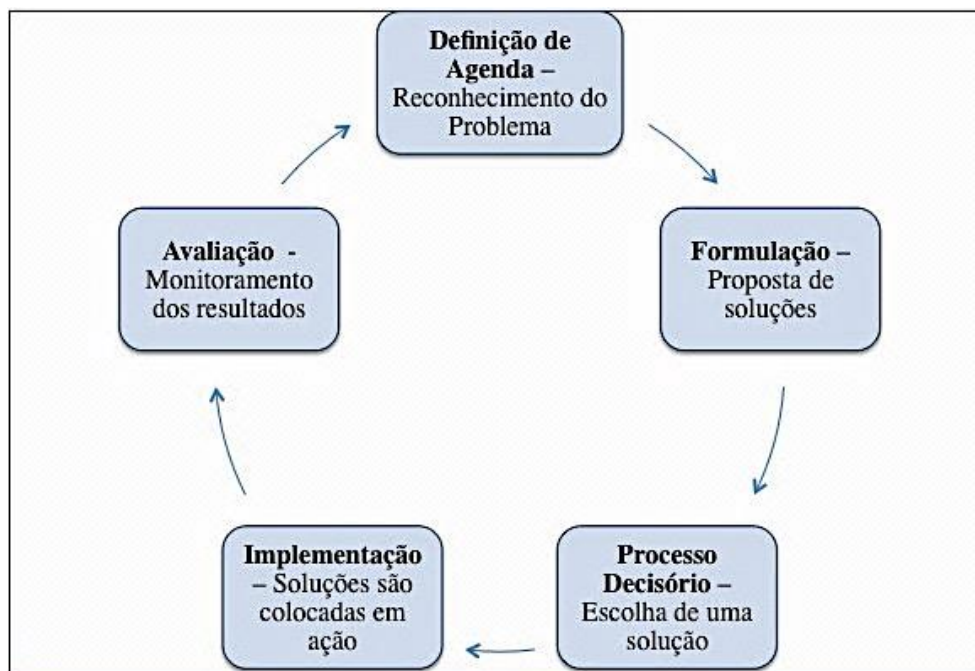


FIGURA 3 – Ciclo das Políticas
Fonte: Capella (2007, s/p).

Contudo, Capella (2007) destaca alguns problemas nas análises que fazem uso do Ciclo de Políticas. Para a autora, a análise dos estágios separadamente pode contribuir para o descuido de não se enxergar o processo como um todo e, em muitos casos, essa sequência descreve de modo impreciso o real funcionamento de uma política. Além disso, considera que, este modelo é fortemente legalista e de formato “top-down” e permite observar “múltiplos ciclos interativos envolvendo diferentes propostas em diversos níveis governamentais (ex: ativistas atuando junto a parlamentares no congresso, na implementação a nível local/estadual, na avaliação de programas...)”.

De forma de análoga, Mainardes (2006) analisa os Ciclos de Política a partir dos estudos de Ball e Bowe (1994) e argumenta que esse modelo se configura com um caminho favorável para a análise de políticas públicas, especialmente as educacionais, uma vez que o pesquisador tem a possibilidade de empreender uma análise crítica da trajetória assumida por essas políticas desde a sua formulação, implementação até a avaliação de seus resultados. Esses teóricos reformularam o modelo dos ciclos de Lasswell (1958), passando a concebê-los como um ciclo contínuo formado por três contextos⁷ que orientariam as políticas como expresso na figura

⁷ Ball e Bowe incluíram, posteriormente, o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política. O quarto contexto do ciclo de políticas – o contexto dos resultados ou efeitos – preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual (MAINARDES, 2006).

abaixo: o **contexto de influência**, que segundo o autor referem-se às ações que grupos de interesse disputam para influenciar a definição de uma agenda. É normalmente nesse momento que as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. O **contexto da produção de texto** considera os fatores que estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral no momento de elaboração do texto normativo⁸. Já o **contexto da prática** diz respeito ao momento em que “a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original” (MAINARDES, p.53, 2006).

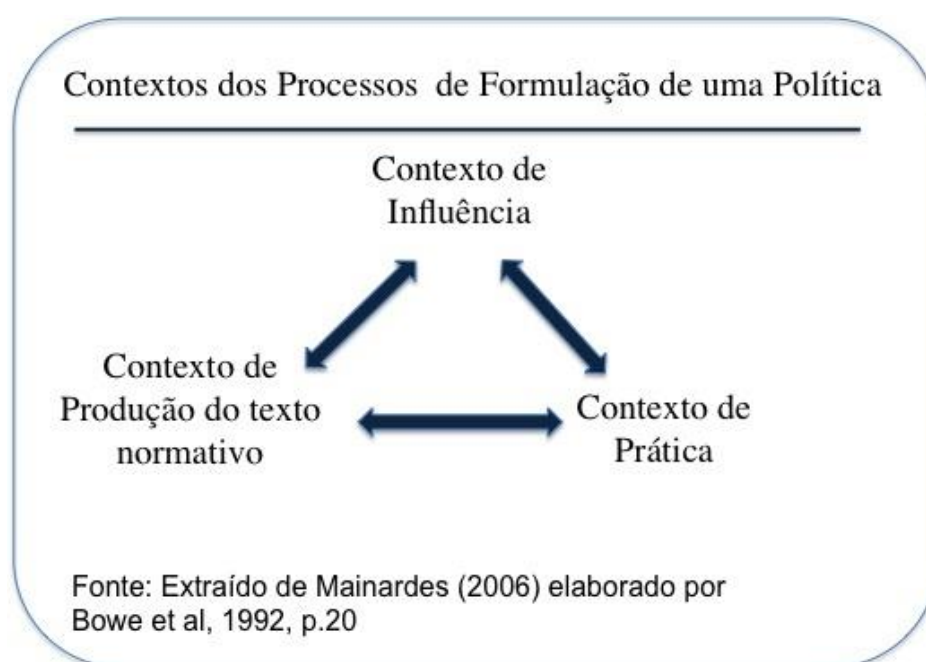


FIGURA 4 – Contextos dos Processos de Formulação de Políticas

Para os autores, esse modelo é adequado à análise de políticas públicas, uma vez que permite examinar nos contextos as arenas, os grupos e os lugares com interesses distintos que debatem um tema específico. Além disso, revela-se como um referencial analítico profícuo que permite uma discussão crítica e contextualizada, bem como pode propiciar a análise de trajetórias de políticas e programas educacionais brasileiros e capturar parte da complexidade do processo de formulação e implementação de políticas (MAINARDES, p. 61, 2006).

Lascoumes e Le Galès (2012), propõem um modelo de análise para o estudo da ação pública - conforme esquematizado no pentágono das políticas públicas - em que articulam os cinco

⁸ Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política (BOWE et al., 1992).

elementos que consideram estruturantes de uma política pública: os atores, as representações, as instituições, os processos e os resultados. Para os autores,

Os atores podem ser individuais ou coletivos; eles são dotados de recursos, possuem certa autonomia, estratégias e a capacidade de fazer escolhas. São mais ou menos guiados por interesses materiais e/ou simbólicos. As representações são os quadros cognitivos e normativos que dão sentido às ações, as condicionam e as refletem. As instituições são as normas, regras rotinas, procedimentos que governam as interações. Os processos são as formas de interação e sua recomposição no tempo. Eles justificam as múltiplas atividades de mobilização dos atores individuais e coletivos. Os resultados (outputs) são as consequências, os efeitos da ação pública (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p.45 e 46).

Os autores elegem como foco teórico da análise das políticas e da ação pública atendo-se, em especial, à observação precisa dos programas e das burocracias, à análise dos atores e dos sistemas e ao estudo das diferentes sequências da ação pública (com os seus sistemas de atores, as suas dinâmicas e os seus paradoxos) (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012).

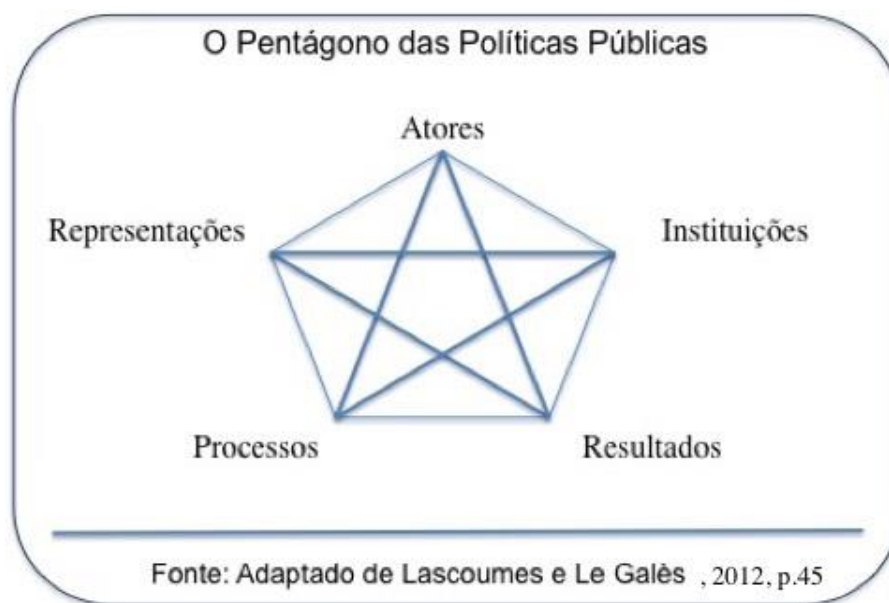


FIGURA 5 - Pentágono das Políticas Públicas

Nesta proposta de análise, destaca-se a relação entre o político e o social, marcando a necessidade de se analisar as articulações entre o que é decidido pelas políticas públicas e o que não é. Sarmento (2012)⁹ considera essa compreensão de políticas públicas como ação pública

⁹ O Professor George Sarmento realizou a tradução da obra original *Sociologie de L'Action Publique* (LASCOUMES e LE GALÈS, 2007) e incluiu na publicação brasileira um Estudo Introdutório à obra, com o título de Políticas Públicas como instrumento para a efetividade dos direitos sociais.

vantajosa por considerar sua abrangência que não restringe-se exclusivamente às ações governamentais, mas considera a participação dos atores sociais.

Sob tal perspectiva, entende-se por políticas públicas o modo como ações entre atores governamentais ou mesmo não governamentais são articuladas e coordenadas em um campo específico, no nosso caso, o educacional. Analisar as políticas públicas envolve, portanto, levar em conta as interações, os sentidos estabelecidos por diversos atores e os procedimentos, normas e instituições pelos quais interagem. Envolve, também, direcionar investigações sobre como ações ou projetos governamentais e/ou não governamentais são apropriados, transformados ou rejeitados pelos seus destinatários.

Este modelo analítico parece bastante promissor para se investigar a atuação dos conselhos na formulação de políticas públicas. A formulação de políticas públicas em espaços como os conselhos gestores, considerados, conforme Fuks et al (2004), uma das principais experiências de democracia participativa¹⁰ no Brasil contemporâneo, revela potencialidades para atuar juntamente com o Poder Executivo na formulação de estratégias e no controle da execução da política pública. Nesses espaços, Estado e Sociedade apresentam-se como atores do processo, constituindo-se como espaços públicos de composição plural e paritária com a possibilidade de formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais, conforme será demonstrado mais adiante.

Buscou-se traçar aqui, a partir de alguns conceitos acerca das políticas públicas, uma forma de orientar analiticamente a pesquisa empreendida, ou seja, explicitar que é preciso compreender que os modos como as políticas são pensadas, desenhadas e implementadas definirão os problemas que buscam enfrentar, os agentes que estarão envolvidos e as ações que serão executadas.

A partir dessas breves considerações se evidencia que não há um modo único e inequívoco de se analisar as políticas públicas, bem como o peso que as questões de ordem técnica e política têm no processo definidor dos procedimentos e métodos que serão utilizados. No entanto, ressalta-se que em meio à pluralidade do termo, diversos teóricos se empenharam em elaborar

¹⁰ Grosso modo, democracia participativa refere-se à possibilidade de intervenção direta dos cidadãos nos procedimentos de tomada de decisão e de controle do exercício do Poder.

referenciais analíticos, fundamentais para nortear o estudo e a compreensão das políticas públicas na atualidade.

1.2 Metodologia, percurso e instrumentos da pesquisa.

A etapa inicial desta pesquisa consistiu na negociação do acesso ao CME investigado. Com o propósito de obter a autorização e apoio para elaborar a pesquisa, realizou-se, inicialmente, o contato com a presidente do CME - gestão 2012-2015. Nesse primeiro contato, expusemos o interesse de pesquisar o CME de Belo Horizonte, trabalho este, que implicaria presenciar as plenárias, realizar entrevistas com conselheiros e acessar os documentos oficiais do CME.

Após explicar os objetivos da pesquisa e solicitar autorização para a sua realização à presidência do CME, o acesso ao órgão foi aprovado por meio do documento intitulado “Anuência Institucional” assinado pela Presidente do CME/BH (2012-2015) e do aceite emitido pelo Conselho de Ética na Pesquisa COEP/UFMG. A partir desse momento, foi possível ingressar às reuniões e à secretaria executiva do órgão com objetivo de pesquisar os documentos e entrevistar os sujeitos atuantes no órgão, em especial, os conselheiros da Câmara Técnica de Educação Infantil (CTEI).

Foi imprescindível para a pesquisa obter o acesso aos documentos oficiais do CME, como por exemplo: a lei de criação do CME e do Sistema Municipal de Educação (SME), o Regimento Interno do CME, as deliberações, decretos de nomeação de conselheiros e atas das reuniões do CME. A partir da leitura, principalmente, das atas e decretos de nomeação foi possível identificar o teor das discussões e dos debates promovidos no Conselho, os mandatos existentes, os presidentes e os conselheiros de acordo com as entidades que representavam.

O CME/BH possui grande parte de seus documentos em acervo virtual e disponibilizados em seu site oficial. A lei de criação do CME e do SME, o Decreto que estabelece o Regimento Interno, os pareceres, resoluções, manifestos, boletins, anais das Conferências Municipais de Educação estão acessíveis no site e constituem-se em fontes importantes de pesquisa. Além desses documentos, as atas de 2005 a 2015 e informações institucionais também se encontram disponíveis, fato que facilitou sobremaneira o desenvolvimento da pesquisa.

Para dar início à investigação proposta, realizou-se um inventário dos documentos considerados pertinentes à análise do objeto de pesquisa: textos e pesquisas realizadas no campo, documentos internos e documentos elaborados pelo órgão. Concomitante à pré análise e inventariamento dos documentos, considerando os diferentes tipos de documentos produzidos pelo CME, empreendeu-se o levantamento da produção acadêmico-científica no campo nos portais Capes, Scielo, google acadêmico, BDTD (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações) utilizando-se como palavras chaves: Conselho Municipal de Educação, Regulamentação da educação Infantil, Sistema Municipal de Educação.

Para alcançar o proposto recorreu-se, portanto:

- a) à pesquisa e análise dos documentos oficiais e, pesquisa e análise da bibliografia sobre a temática dos CMEs;
- b) à entrevistas semi-estruturadas¹¹ com os sujeitos envolvidos no processo de implantação e institucionalização do Conselho Municipal de Educação e da atual composição do órgão;
- c) à observação não participante de reuniões da Câmara Técnica de Educação Infantil.

Gil (1993) assinala que a entrevista semiestruturada é orientada por uma relação de questões de interesse, tal como um roteiro, que o pesquisador vai empreendendo ao longo de seu desenvolvimento. Triviños (1992) aponta que a técnica parte de alguns questionamentos básicos, balizados por teorias que interessam à pesquisa, e que, durante o processo de investigação abre espaço para que outras perguntas surjam a partir das informações oferecidas pelos sujeitos entrevistados. Dessa forma, a escolha desse instrumento de coleta de dados é significativa para o objeto em estudo, uma vez que se torna fundamental que as perguntas propostas não sejam fechadas, mas que também não se desvirtuem das questões a serem levantadas.

A escolha da pesquisa qualitativa se justifica, segundo Pires (2010), por se caracterizar de um modo geral:

- a) por sua flexibilidade de adaptação durante seu desenvolvimento, inclusive no que se refere à construção progressiva do próprio objeto da investigação;
- b) por sua capacidade de se ocupar de objetos complexos, como as instituições sociais, os grupos estáveis, ou ainda, de objetos ocultos, furtivos, difíceis de

¹¹ Segundo Bailey (1982) a entrevista semiestruturada combina perguntas fechadas e abertas, permitindo ao entrevistado expor sobre o tema proposto pelo entrevistador. Alguns dados são selecionados a priori, contudo, as questões reais não o são.

apreender ou perdidos no passado; c) por sua capacidade de englobar dados heterogêneos, ou, como o sugeriram Denzin e Lincoln (1994:2), de combinar diferentes técnicas de coleta de dados; d) por sua capacidade de descrever em profundidade vários aspectos importantes da vida social concernentemente à cultura e à experiência vivida, justamente devido à sua capacidade de permitir, ao pesquisador, dar conta (de um modo ou de outro) do ponto de vista do interior, ou de baixo; e) finalmente, por sua abertura para o mundo empírico, o qual se expressa, geralmente, por uma valorização da exploração indutiva do campo de observação, bem como por sua abertura para a descoberta de ‘fatos inconvenientes’ (Weber), ou de ‘casos negativos’ (PIRES, 2010, p. 90).

1.2.1 Procedimentos de coleta de dados

Uma vez realizada a pesquisa documental procedeu-se à leitura e classificação/inventário dos documentos, ou seja, procedimento de análise dos dados (documentos) optando-se por utilizar a análise de conteúdo, priorizando as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho do início de 1998 ao final de 2015, totalizando 298 atas; a legislação produzida no mesmo período; documentos e correspondências produzidas e/ou recebidas pelo Conselho. A escolha da análise de conteúdo dos documentos coletados deveu-se, sobretudo, por se tratar de um estudo histórico, com um recorte temporal, e ainda, pelo fato deste tipo de pesquisa possuir a vantagem de que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se, a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica (GIL, 1994, p. 46).

Ao longo dessa sessão será descrito como os dados foram organizados e tabulados neste trabalho. No primeiro momento, organizou-se a base documental em inventários documentais, como o quadro a seguir.

QUADRO 2

Inventário documental I da pesquisa “O papel do Conselho Municipal de Educação na formulação de Políticas Públicas para Educação Infantil em Belo Horizonte.”

Levantamento - Documentos CME/BH			
Espécie/Número Ex. ata, boletim, etc	Educação Infantil	Conteúdo (Breve descrição do conteúdo do documento)	OBS (Aspectos que se destacavam)

(Elaboração da Autora)

A análise documental inicia-se com a coleta dos materiais e constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (LUDKE e ANDRÉ, 1999). Os documentos foram organizados em uma planilha do Excel e catalogados segundo seu tipo, por exemplo, resoluções, pareceres, lei e regimento interno. No segundo campo da planilha a referência à etapa da educação básica objeto de regulamentação, neste caso, a educação infantil, e, no terceiro campo a síntese do conteúdo do documento. No último campo, algumas observações consideradas relevantes à discussão e análise dos dados.

QUADRO 3

Inventário Documental II da pesquisa “O papel do Conselho Municipal de Educação na formulação de Políticas Públicas para Educação Infantil em Belo Horizonte”

Levantamento - Atas CME/BH			
Número da Ata/Ano	Educação Infantil	Conteúdo (Breve descrição do conteúdo do documento)	OBS (Aspectos que se destacavam)

(Elaboração da Autora).

De modo similar, foi empreendida a mesma organização para análise das atas das reuniões realizadas pelo CME/BH durante o período de 1998 a 2015. Para consulta das atas¹² foi realizado o levantamento na página do órgão e na Secretaria Executiva do CME/BH.

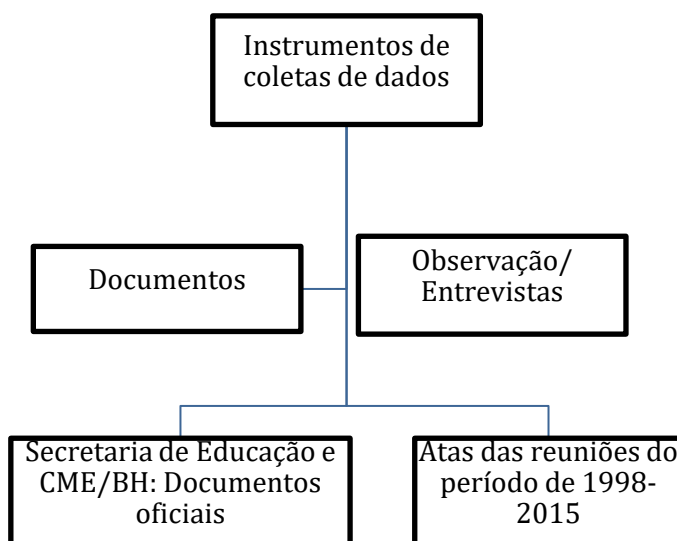
O quadro abaixo ilustra o passo seguinte que foi a construção de uma matriz primária para a elaboração do roteiro de entrevistas e do inventário documental da pesquisa. Este instrumento

¹² As atas referentes ao período de 1998 a 2004 precisaram ser consultadas localmente pois não haviam sido disponibilizadas online como a dos anos seguintes (2005 a 2015).

teve por objetivo auxiliar os percursos posteriores da pesquisa no intuito contemplar, através das entrevistas semiestruturadas, aspectos não visíveis ou omitidos nos documentos e que poderiam auxiliar na compreensão dos objetivos específicos.

QUADRO 4

Primeiros passos: Metodologia da pesquisa “O papel do Conselho Municipal de Educação na formulação de Políticas Públicas para Educação Infantil em Belo Horizonte”



(Elaboração da Autora).

O quadro abaixo expressa a matriz utilizada na condução da pesquisa no tratamento das informações coletadas nos documentos e entrevistas à luz dos objetivos específicos da pesquisa.

QUADRO 5

Matriz primária para a elaboração do roteiro de entrevista e do inventário documental da pesquisa “O papel do Conselho Municipal de Educação na formulação de Políticas Públicas para Educação Infantil em Belo Horizonte”

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	FONTES		
	DOCUMENTAIS [documentos cujo conteúdo constitua fonte para o objetivo da respectiva linha do quadro]	ENTREVISTAS/QUESTÕES	
		CONSELHEIROS GESTÕES ANTERIORES	CONSELHEIROS GESTÃO 2012-2015
Conhecer a trajetória de criação, organização e institucionalização do CME/BH	Possíveis de serem localizadas nos documentos.	Informações que complementam evidências coletadas na análise documental	Informações que complementam evidências coletadas na análise documental
Conhecer e analisar as ações do CME/BH relativas à Educação Infantil desde a sua criação	Possíveis de serem localizadas nos documentos.	Informações que complementam evidências coletadas na análise documental	Informações que complementam evidências coletadas na análise documental
Analisar a regulamentação vigente para a Educação Infantil formulada no âmbito do CME/BH	Possíveis de serem localizadas nos documentos.	Informações que complementam evidências coletadas na análise documental	Informações que complementam evidências coletadas na análise documental
Analisar a dinâmica interna do CME/BH no que se refere às ações relativas à Educação Infantil, com destaque para a atuação da Câmara Técnica da Educação Infantil	Possíveis de serem localizadas nos documentos.	Informações que complementam evidências coletadas na análise documental	Informações que complementam evidências coletadas na análise documental
Analisar a relação do CME/BH com o Poder Executivo do município de BH no que se refere à formulação de políticas para a Educação Infantil	Possíveis de serem localizadas nos documentos.	Informações que complementam evidências coletadas na análise documental	Informações que complementam evidências coletadas na análise documental
Analisar o modo pelo qual a Educação Infantil se inscreve na agenda do CME/BH	Possíveis de serem localizadas nos documentos.	Informações que complementam evidências coletadas na análise documental	Informações que complementam evidências coletadas na análise documental

(Elaboração da Autora).

Concomitante ao levantamento documental foi realizada a observação não participante¹³ com intuito de identificar o *modus operandis* do CME, em especial da Câmara Técnica de Educação

¹³ A observação não participante também pode ser conhecida como simples. O pesquisador tem um papel de espectador do objeto observado (GIL, 2006). O observador não está diretamente envolvido na situação analisada e não interage com objeto da observação. Nesse tipo de observação o pesquisador apreende uma situação como ela realmente ocorre. Contudo, existem dificuldades de realização e de acesso aos dados (MOREIRA, 2004).

Infantil - CTEI. A observação ocorreu na perspectiva apontada por Bechker (1972) que sugere que tal técnica de coleta contribui para o estudo de fenômenos complexos e institucionalizados, quando se pretende realizar análises descritivas e exploratórias ou quando se tem o objetivo de inferir sobre um fenômeno que remeta a certas regularidades, passíveis de generalizações.

Lüdke e André (1986, p. 25) descrevem que “para que se torne um instrumento válido e fidedigno de investigação científica, a observação precisa ser antes de tudo controlada e sistemática. Isso implica a existência de um planejamento cuidadoso do trabalho e uma preparação rigorosa do observador”. Atentando-se para tais considerações, foi utilizado o recurso de registro das notas de campo e transcrição dos áudios das reuniões na tentativa de sistematizar e documentar as informações coletadas. Para Tjora (2006, p. 116) “Observação e entrevistas são técnicas interativas, visto que a entrevista conduz o pesquisador para a observação, enquanto que as observações podem sugerir os aprofundamentos necessários para as entrevistas”.

Após a concretização da matriz e a realização da observação não participante, foi possível elaborar os roteiros de entrevistas¹⁴. A literatura sobre os métodos de coleta de dados propostos apontam que,

O uso dos métodos qualitativos e da entrevista, em particular, foi e ainda hoje é tido como um meio de dar conta do ponto de vista dos atores sociais e de considerá-lo para compreender interpretar as suas realidades. As condutas sociais não poderiam ser compreendidas, nem explicadas, fora da perspectiva dos atores sociais. A entrevista seria assim indispensável, não somente como método para apreender a experiência dos outros, mas, igualmente, como instrumento que permite elucidar suas condutas, na medida em que essas só podem ser interpretadas, considerando-se a perspectiva dos atores, ou seja, o sentido que eles conferem às suas ações (POUPART, 2008, p. 216-217).

¹⁴ Os roteiros estarão anexos ao final do trabalho.

QUADRO 6

Identificação dos sujeitos entrevistados da pesquisa “O papel do Conselho Municipal de Educação na formulação de Políticas Públicas para Educação Infantil em Belo Horizonte”

Código	Função	Sexo	Segmento que representava	Tempo de participação no CME
E1	Ex-conselheira	F	Governo	2 anos
E2	Ex-Presidente	F	Universidade	2 anos
E3	Ex-Presidente/ ex-conselheira	F	Governo	4 anos
E4	Ex-conselheira	F	Escolas Particulares	2 anos
E5	Ex-Presidente	F	Governo	2 anos
E6	Presidente	F	Governo	3 anos
E7	Ex-conselheira	F	Filantropias	2 anos
E8	Ex-conselheira	F	Universidade	18 meses
E9	Conselheira	F	Governo	2 anos
E10	Conselheira	F	Pais	2 anos

(Elaboração da Autora).

Optou-se, na pesquisa, pela construção de dois roteiros; o primeiro destinado aos conselheiros de gestões anteriores à 2012 e o segundo para conselheiros da atual gestão (2015), em especial os da CTEI¹⁵. Os sujeitos da pesquisa totalizaram dez (10) conselheiros, sendo 1(um) da primeira gestão (1998-2001), 1 (um) da segunda gestão (2001-2003), 1 (um) da terceira gestão (2003-2005), 1(um) da quinta gestão (2008-2010), 2(dois) da sétima gestão (2010-2012) e 4 (quatro) da gestão atual¹⁶.

As entrevistas foram realizadas seguindo alguns preceitos apontados por Bourdieu (2007). Este autor assinala que como técnica da pesquisa científica a entrevista exige flexibilidade, capacidade de observação, de interação com os pesquisados e, ainda uma “reflexividade reflexa” (BOURDIEU, 2007) construída numa perspectiva de um olhar sociológico trabalhado para perceber e controlar, na situação de campo, os efeitos da estrutura na condução mesma da pesquisa.

Os ex-conselheiros (as) e os atuais foram entrevistados por meio de roteiro semiestruturado. As entrevistas foram agendadas segundo disponibilidade e consentimento de uso dos participantes. A escolha pelos sujeitos foi orientada segundo o período de sua participação (criação, institucionalização¹⁷ e a última gestão) e conforme os segmentos que representavam. Desse

¹⁵ A fim de manter o anonimato dos entrevistados os nomes foram omitidos.

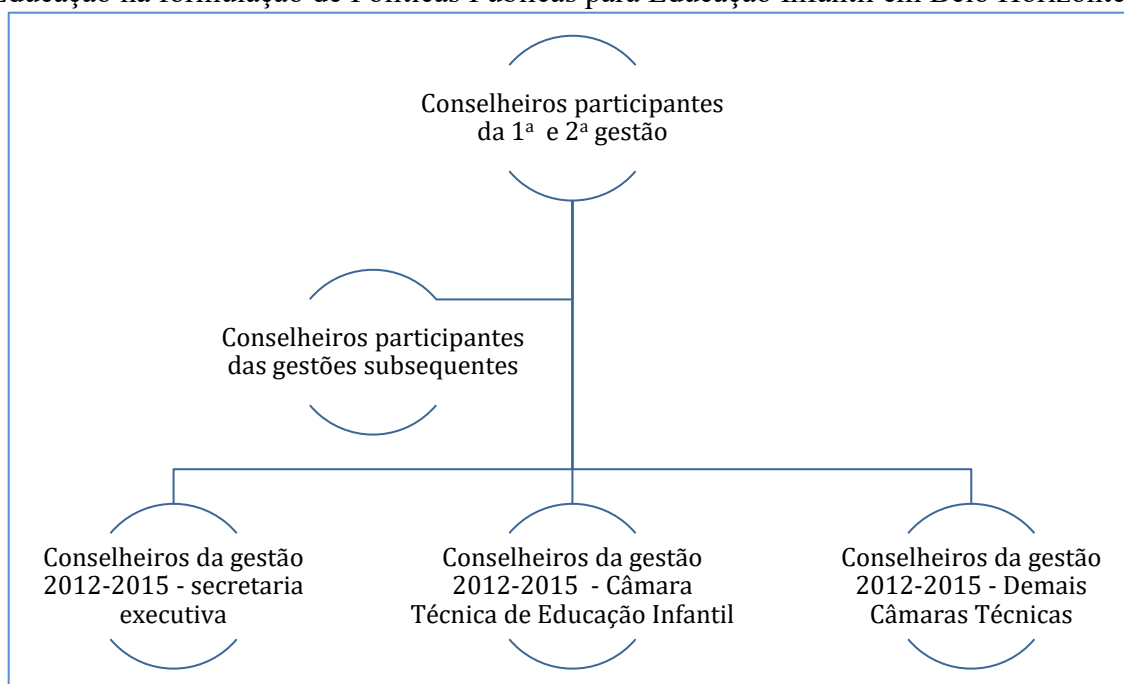
¹⁶ A gestão atual refere-se aos conselheiros do biênio 2012-2015.

¹⁷ Referimo-nos aqui, do período após organização do órgão onde houve um fortalecimento de suas ações e a consolidação do mesmo.

modo, esperava-se obter a maior diversidade possível de olhares sobre a atuação do CME a partir das questões contidas nos roteiros¹⁸. Como exposto abaixo:

QUADRO 7

Critérios de escolha dos entrevistados da pesquisa “O papel do Conselho Municipal de Educação na formulação de Políticas Públicas para Educação Infantil em Belo Horizonte”



(Elaboração da Autora).

O roteiro das entrevistas foi organizado em duas partes, a primeira, com questões para a identificação do entrevistado; a segunda, com questões que auxiliariam a compreender o papel do Conselho Municipal de Belo Horizonte na regulamentação da educação infantil. Neste componente consta, num bloco de perguntas, itens inerentes à rotina de trabalho do conselheiro; às demandas do órgão, à infraestrutura e condições de trabalho. Em outros blocos de perguntas, interessava saber sobre as ações do CME/BH e como organizam a agenda, as tensões, a participação e representatividade de seus participantes.

¹⁸ Privilegiou-se no trabalho em elencar atores que tiveram envolvimento direto ou indireto na construção das normas que fixam o funcionamento da educação infantil no município.

1.3 A análise dos dados

De posse dos documentos e das entrevistas transcritas foi possível partir para a análise de conteúdo. A análise de conteúdo, segundo Bardin (1977, p. 42)¹⁹, pode ser definida como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos a descrição do conteúdo das mensagens”. A organização inicial dos dados, ou seja, a pré-análise²⁰, foi fundamentada em Bardin (2006) e organizada à luz dos elementos teórico-conceituais da técnica visando auxiliar a análise da pesquisa através das categorizações empregadas, que serão explicitadas, posteriormente.

Nesse momento de pré-análise foi realizada a organização propriamente dita do material segundo quatro etapas: (a) leitura flutuante, que é o primeiro contato com os documentos da coleta de dados, momento em que se começa a conhecer o texto; (b) escolha dos documentos, que consiste na demarcação do que será analisado; (c) formulação das hipóteses e dos objetivos; (d) referenciação dos índices e elaboração de indicadores, que envolve a determinação de indicadores por meio de recortes de texto nos documentos de análise (BARDIN, 2006).

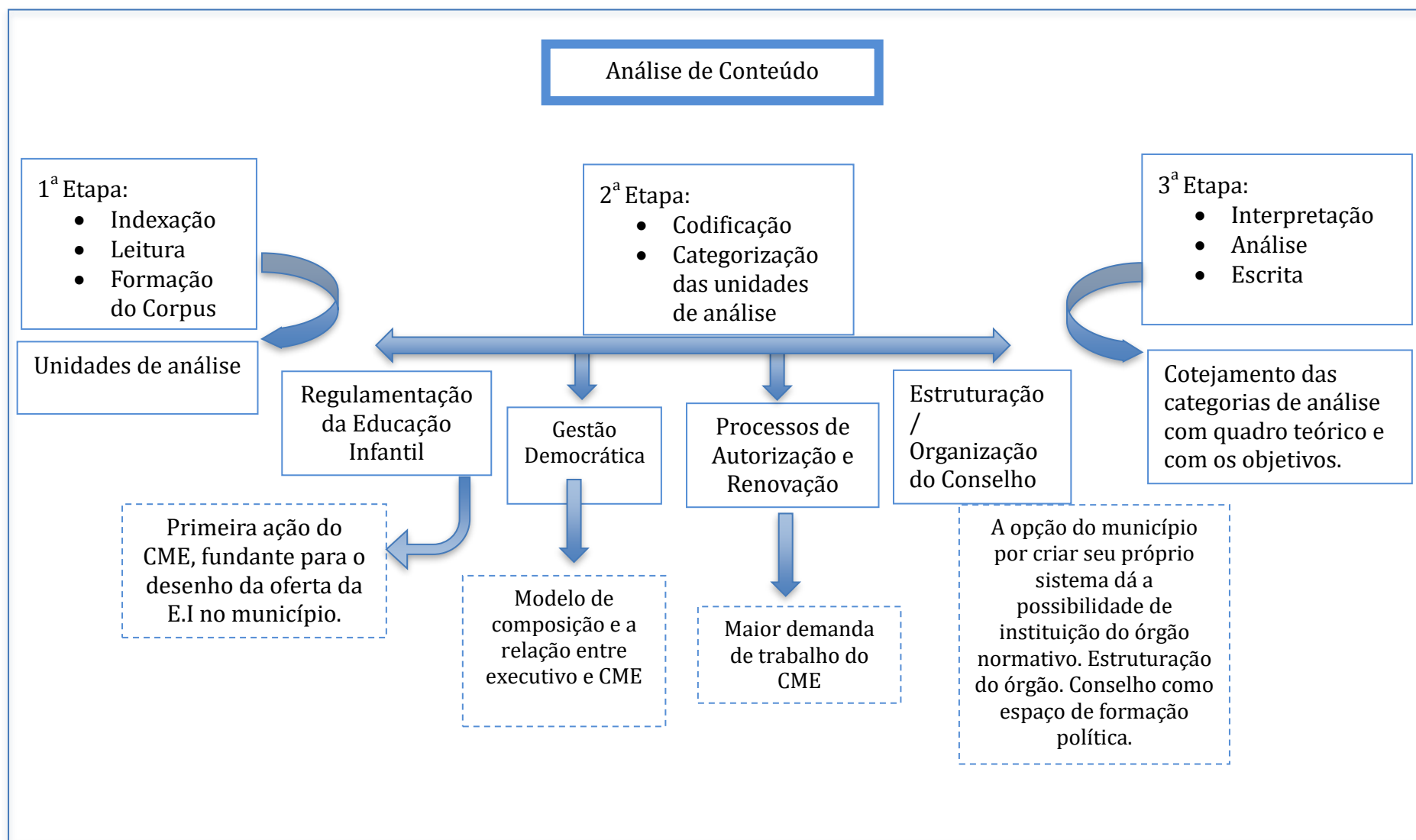
Procedendo a pré análise, partiu-se para a segunda fase, que consistiu na exploração do material com a definição de categorias e subcategorias (sistemas de codificação) e a identificação das unidades de registro (unidade de significação a codificar corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade base, com intuito de categorização e à contagem de recorrência) e das unidades de contexto nos documentos (unidade de compreensão para codificar a unidade de registro que corresponde ao segmento da mensagem, a fim de compreender a significação exata da unidade de registro). Essa etapa constitui uma importante ferramenta, pois vai possibilitar ou não a seara das interpretações e inferências. Esta é a fase da descrição analítica acerca do corpus (qualquer material textual coletado) sobrepujado a análise, à luz das hipóteses

¹⁹ No que tange às fases da análise de conteúdo propostas por Bardin (2006), outros autores propõem fases semelhantes, apenas com algumas particularidades diferenciais que não alteram o processo em si. A exemplo, cita-se Flick (2009, pp. 292-293), o qual, com base em Mayring (1983), delinea os seguintes passos para a análise de conteúdo: síntese da análise de conteúdo, por meio da omissão de enunciados; análise explicativa de conteúdo, com o esclarecimento de trechos difusos, ambíguos ou contraditórios; por fim, a análise estruturadora de conteúdo, por meio da estruturação no nível formal relativo ao conteúdo.

²⁰ A pré-análise, primeira fase desta organização de análise de conteúdo tem por objetivo a sistematização para que o pesquisador possa conduzir os próximos passos de sua análise. Assim, num plano inicial, a tarefa desta primeira fase é, além da escolha dos documentos a serem submetidos à análise, também a formulação de hipóteses para a elaboração de indicadores para a interpretação final.

e referenciais teóricos. Dessa forma, a codificação, a classificação e a categorização são básicas nesta fase (BARDIN, 2006).

Para a elaboração do Esquema 1, realizou-se, inicialmente, uma apresentação descritiva do conteúdo de cada entrevista e o cotejamento da síntese de cada uma delas com os objetivos específicos propostos no estudo. Nesse momento foram empregadas as categorias, subcategorias, unidades de registro e unidades de contexto, sendo esta a segunda etapa da análise.



Após as fases acima descritas, realizou-se o tratamento dos resultados, ou seja, a análise dos dados propriamente dita. Nesta última fase, as inferências e as interpretações se tornam possíveis a partir do cotejamento entre as informações colhidas por meio dos diferentes métodos de coletas de dados, e, a partir de então, deduções sobressaem à luz dos objetivos e do problema proposto pela pesquisa. Na perspectiva apontada por Bardin (2006),

De fato, para além dos aperfeiçoamentos técnicos, duas iniciativas ‘desbloqueiam’, então, a análise de conteúdo. Por um lado, a exigência da objetividade torna-se menos rígida, ou melhor, alguns investigadores interrogam-se acerca da regra legada pelos anos anteriores, que confundia objetividade e cientificidade com a minúcia da análise de frequências. Por outro lado, aceita-se, mais favoravelmente, a combinação da compreensão clínica, com a contribuição da estatística. Mas, para além dos mais, a análise de conteúdo já não é considerada exclusivamente com um alcance descritivo (cf. os inventários dos jornais do princípio do século), antes se tornando consciência de que a sua função ou o seu objetivo é a inferência. Que essa inferência se realize, tendo por base os indicadores de frequência, ou, cada vez mais assiduamente, com a ajuda de indicadores combinados (cf. análise das coocorrências), toma-se consciência de que, a partir dos resultados da análise, se pode regressar às causas, ou até descer aos efeitos das características das comunicações (BARDIN, 1977, p. 21-22).

Desse modo, a análise dos dados coletados nesta pesquisa que será apresentada, mais adiante, pautou-se nas categorias criadas por meio da leitura dos documentos, das entrevistas realizadas e é balizada pelos objetivos específicos elencados neste estudo.

CAPÍTULO 2 - OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: PANORAMA DAS PESQUISAS NO CAMPO

O objetivo deste capítulo consiste em tecer algumas considerações sobre os aspectos históricos relacionados à criação e institucionalização dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) no Brasil, tratados na literatura recente como conselhos gestores de políticas públicas (GOHN, 2001; TATAGIBA, 2006, CARVALHO, 2012). Busca-se por meio de revisão e análise da literatura construir um inventário de trabalhos que descrevem os CMEs a partir de suas formas de organização, estruturas e atuação nos sistemas de ensino, assinalando, por conseguinte a conceituação desses órgãos na literatura acadêmica localizada nos principais portais de periódicos brasileiros.

Apesar da existência de um número significativo de pesquisas relacionadas à temática proposta nesta dissertação, foram selecionados²¹ a partir das palavras-chaves utilizadas doze (12) dissertações, cinco (5) teses, oito (8) artigos e um (1) livro. Considera-se que ainda há muitos elementos para serem pesquisados, seja com o intuito de atualizar e aprofundar de forma crítica as discussões referentes à criação e ao funcionamento desses órgãos colegiados no sistema municipal, seja pela necessidade de estudar sua capacidade de influenciar as questões educacionais no âmbito da sociedade.

2.1 Aspectos históricos – A emergência dos conselhos gestores no Brasil

A criação de Conselhos Municipais de Educação foi sugerida na Lei n°. 5692/1971²², em seu artigo 71, no entanto suas funções deveriam ser delegadas pelos Conselhos Estaduais, embora não as explicitasse. Apesar de parte dos estudos remontar ao Primeiro Império (de 1822 a 1831) a existência de conselhos no Brasil (TELES 2003,

²¹ Dos textos localizados a partir das palavras-chaves conselho municipal de educação, conselhos gestores, sistemas municipais de educação e educação infantil selecionou-se aqueles que versaram sobre a atuação dos conselhos municipais na perspectiva de estudos de casos e análises das capacidades do órgão.

²² A Lei, revogada pela LDB n. 9394/96, fixou as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e em seu artigo 71 determina que: 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.

BOURDIGNON, 2004; GOHN, 2001) ²³, optou-se nesse trabalho por uma compreensão dos Conselhos Municipais de Educação enquanto Conselhos Gestores, característica atribuída a esses órgãos, principalmente, após a promulgação da Constituição Federal em 1988 (CRF/88).

As pesquisas de orientação histórica²⁴ ressaltam que a atuação dos CMEs varia em maior ou menor grau de autonomia e representatividade, de acordo com o regime político ou tipo de governo que os instituem, por exemplo, a amplitude de funcionamento dos conselhos durante o regime militar (1964-1984) e daqueles criados após a redemocratização do Brasil. Para Teles (2003),

[...] em regimes autoritários, estes órgãos de Estado assumem muito mais a conformação de "órgãos de governo". Em contrapartida, é interessante observar o peso político que estes organismos adquirem nos regimes democráticos, constituindo-se quase como um "quarto poder". Isto porque, numa perspectiva político-filosófica, os Conselhos de Estado nos sistemas democráticos, são espaços de poder público, nos quais os cidadãos têm a possibilidade de confrontarem e de dialogarem com o poder de governo (TELES 2003, p. 6).

A existência de um contexto histórico favorável à emergência dos conselhos é analisada por Silva (2011) que descreve o processo de reorganização da sociedade civil brasileira a partir de meados da década de 1970, até então duramente reprimida e cerceada em sua organização e participação política pela ditadura civil-militar implantada em 1964. Segundo esta autora, ao final da década de 1970, alguns setores como os sindicatos, associações civis, a imprensa, a igreja, dentre outros, exigem o fim do regime civil-militar e, com isso, uma maior participação da sociedade civil nas decisões do governo.

Cabe destacar, também, que no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980 surgem algumas experiências de administração municipal com características de gestão participativa, ou seja, essas primeiras experiências foram chamadas de estratégias participativas de administração e tiveram início quando o Movimento Democrático

²³ Apesar de os conselhos terem se expandido no Brasil nos anos 1990, esses órgãos já existiam na vida política das sociedades, alguns se destacaram na história: “[...] a Comuna de Paris, os conselhos dos soviets russos, os conselhos operários de Turim – estudados por Gramsci, alguns conselhos na Alemanha nos anos 20 deste século, conselhos na antiga Iugoslávia – nos anos 50, conselhos atuais na democracia americana” (GOHN, 2006, p. 06).

²⁴ Refere-se aos estudos que buscam compreender a trajetória de criação e institucionalização dos CME’s por meio da análise histórica.

Brasileiro (MDB) conquistou algumas prefeituras em 1978, e em seguida, quando ganhou alguns governos estaduais em 1982. Esses governos tomaram para si a tarefa de introduzir mecanismos de participação popular, na gestão pública. A administração municipal de Lages, pequena cidade no interior de Santa Catarina, eleita em 1978, é considerada o paradigma desse novo modo de gestão do poder local no Brasil. A ela somaram-se as administrações municipais de Piracicaba (SP), Boa Esperança (ES), Prudente de Moraes (MG), que também utilizaram processos democrático-participativos na elaboração de políticas públicas, no início da década de 1980 (SANTOS, 2007).

A década de 1980 é marcada por mobilizações pela redemocratização do país, que incluía, dentre outras questões, eleições diretas para Presidente da República e um processo constituinte para elaboração de nova constituição. Apesar da presença de um Estado ainda fortemente autoritário se presencia nesse momento a emergência de uma sociedade civil no país. Nas palavras de Silva (2011, p. 07), “o período de abertura e reforma democrática foi uma árdua conquista de sujeitos políticos advindos da sociedade civil, que lutaram contra o regime ditatorial instalado no país”.

Bordignon (2008) ao pesquisar a trajetória histórica e o papel dos conselhos de educação na gestão dos sistemas de ensino, aponta duas tendências distintas que caracterizariam esses órgãos: i) postos como colegiados de notáveis, com funções de assessoramento técnico e político ao governo; ii) concebidos como colegiados de gestão de políticas públicas, representando a voz da sociedade junto ao governo, com funções de Estado, fruto dos movimentos pela democracia participativa após a promulgação da CF/88.

A nova Constituição Federal promulgada em 1988 trouxe mudanças importantes, principalmente, ao estabelecer um novo modelo de federalismo, fundado em um processo de descentralização administrativa, pautado na gestão pública em nível local e no princípio da participação popular. Segundo Gohn (2006, p. 27), a participação passou a ser vista sob o prisma de um novo paradigma – como “Participação Cidadã” e ganha visibilidade ao se expressar já no parágrafo único do artigo 1º da Constituição, que afirma que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Nesse novo modelo de federalismo a CF/88 alça os municípios a entes político-administrativos dotados de autonomia e, com isso, no âmbito da educação, por exemplo, com a prerrogativa de organizar e gerir sistemas próprios de ensino. Nesse contexto, os conselhos setoriais ou conselhos gestores²⁵ de políticas públicas (art. 39, CF/88) vão se disseminar, sob a perspectiva de que é possível aliar a participação da sociedade civil à administração pública no âmbito das políticas setoriais, como a saúde, a educação, a assistência social, o trabalho, entre outras, o que passa a representar uma experiência inovadora e com potenciais democráticos (LIMA, 2012). Assim, os chamados Conselhos Gestores virão, a desempenhar papel estratégico na política educacional, por exemplo, ao:

[...] permitir a participação da sociedade na fixação dos rumos da educação através do exercício da democracia direta. A fixação de prioridades e metas em conjunto com as representações dos vários segmentos sociais permite ao executivo identificar e suprir, com maior precisão e eficácia, as necessidades existentes (GADOTTI, 2000, p. 169).

Segundo Carvalho (2012, p. 9), os conselhos gestores de políticas públicas podem ser caracterizados como: espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil que têm “no processo dialógico o principal instrumento de resolução dos conflitos inerentes à diversidade dos interesses em jogo”; espaços que funcionam como “instâncias deliberativas com competência legal para a formulação de políticas e para a fiscalização de sua implementação”; os conselhos gestores são, ainda, “pontes institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes de setores da sociedade” instituindo a colaboração na definição das políticas públicas.

Também nessa direção, Rocha (2011) afirma que a participação da população na proposição de políticas induz ao fortalecimento da autonomia dos municípios e da intervenção social, além de favorecer a formação de um espaço para transformações no

²⁵ Os conselhos gestores de políticas públicas, em caráter deliberativo ou consultivo, foram pautados na Constituição, embora não tenham sido criados por leis específicas no início dos anos 1990 (GURGEL e JUSTEN, 2013), são ainda canais institucionais, plurais, permanentes, autônomos, formados por representantes da sociedade civil e poder público, cuja atribuição é a de propor diretrizes para as políticas públicas, fiscalizá-las, controlá-las e deliberar sobre elas, sendo órgãos de gestão pública vinculados à estrutura do Poder Executivo, ao qual cabe garantir a sua permanência (LEITE, 1997).

comportamento dos cidadãos. Essa participação social, segundo sustenta, passa a ser encarada como uma maneira capaz de estreitar os laços entre a sociedade e o Estado, pautado na diversidade de interesses coletivos e, principalmente, na emergência de espaços para o debate desses interesses. Ressalta-se, portanto, sua capacidade de se constituir enquanto *locus* de um,

[...] novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas (GOHN, 2006, p. 07).

Ainda segundo Gohn (2006) os conselhos gestores foram inscritos na Constituição na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população e como uma das respostas “a um período rico em esperanças, valores éticos e sociais e intensa mobilização, eles parecem depender desse ambiente para funcionar com plenitude, ainda que se desfaçam do que se podem considerar exageros do romantismo político” (GURGEL e JUSTEN, 2013, p. 374).

Ao analisar a atuação dos conselhos gestores de políticas públicas enquanto instâncias de participação democrática na gestão pública, Carvalho (2012) aponta alguns limites dessa atuação. Considera, pois, que a simples institucionalização ao longo do tempo desses espaços não é suficiente para garantir sua efetividade, essa, depende da qualidade das relações entre Estado e sociedade. Além disso, a atuação dos conselhos encontra limites em questões como:

a) a dificuldade dos atores, tanto governamentais como não governamentais, em lidar com a pluralidade. Muitas vezes, dispositivos legais já reduzem a heterogeneidade na composição dos conselhos, excluindo *a priori* a possibilidade de representação de certos grupos de interesses; b) a fragilidade das relações entre o conselheiro e a entidade que ele representa – tanto os conselheiros governamentais como os não governamentais têm encontrado pouco respaldo e acompanhamento de suas ações por parte daqueles a quem representam o que, muitas vezes, faz com que as decisões tomadas nos conselhos sejam consideradas meros compromissos pessoais, a não serem honrados pelas instituições. Ademais, são comuns as tentativas de cooptação pelo Estado dos representantes da sociedade civil; muitos destes acabam por se perceberem como espécie de servidores; c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções – se o acesso às informações quanto ao funcionamento da máquina administrativa coloca os conselheiros governamentais em vantagem em relação aos não governamentais, entre estes últimos as

diferentes capacidades também oferecem obstáculos à igualdade de participação nos processos deliberativos (CARVALHO, 2012, p. 10-11).

Em suma, para esses autores a CF/88 teria modificado as relações entre Estado e sociedade no Brasil, ao abrir espaços para a participação de organizações civis na formulação e cooperação na gestão das políticas públicas, através, por exemplo, de espaços deliberativos como os conselhos, presentes nos âmbitos nacional, estaduais e municipais.

Do ponto de vista acadêmico, a temática da participação social se tornou objeto de análise de diversas áreas de estudos como a Educação, as Ciências Sociais, a Ciência Política, dentre outras, motivadas, inicialmente, pelo momento de abertura política e redemocratização do país. Porém, o interesse pelo tema ganha maior destaque a partir dos anos 2000, especialmente pela disseminação dos conselhos gestores com “o papel de serem instrumentos mediadores na relação sociedade/Estado [...]” (GOHN, 2006, p. 06).

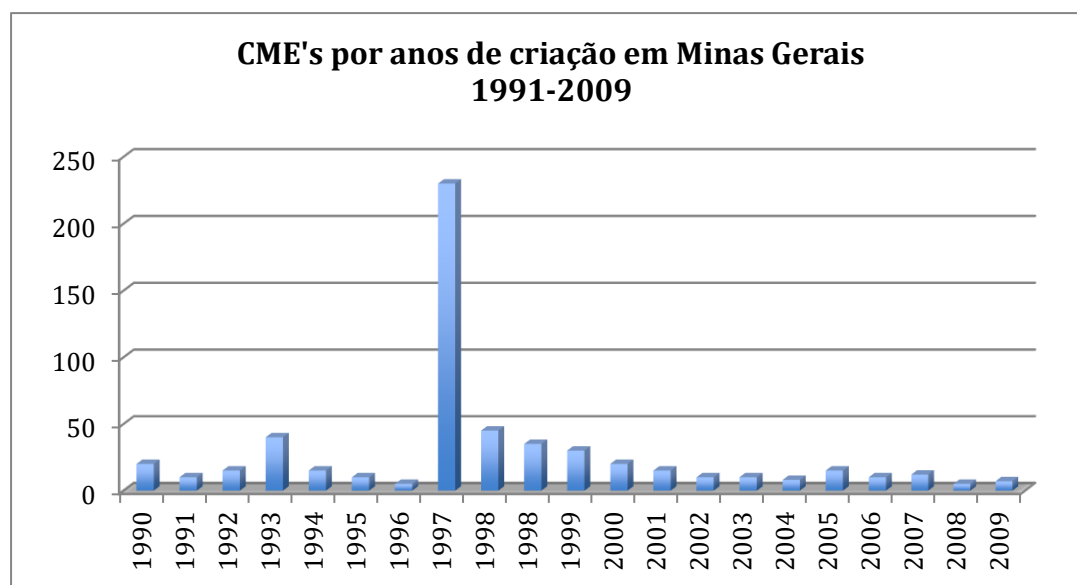
Os estudos de Oliveira (2005), Lord (2005), Pierozan (2006) e Pereira (2008) sugerem que o maior número de pesquisas sobre os conselhos municipais de educação após os anos 2000, deveu-se principalmente à promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei n. 9394/1996 (LDB/96) -, e à institucionalização dos sistemas municipais de educação. No livro “Mapa dos Conselhos Municipais de Educação do Brasil”, Souza (2013) articula diversos trabalhos, resultantes de pesquisas desenvolvidas em universidades públicas e privadas, com o intuito de analisar a realidade e os perfis dos conselhos em diferentes estados e municípios brasileiros. O livro traça um panorama quantitativo desses órgãos colegiados no Brasil e a partir de estudos teórico empíricos, os diferentes artigos que compõem o livro buscam analisar a criação, a implantação, o funcionamento, as características institucionais e sociopolíticas de aproximadamente 291 (duzentos e noventa e um) CME's no Brasil.

O crescimento da produção acadêmica²⁶ sobre os CME's a partir dos anos 2000 é decorrente da disseminação desses órgãos no final da década de 1990. Em artigo recente

²⁶ A partir do levantamento da produção acadêmica no portal Capes, Scielo e biblioteca virtual da UFMG correspondente ao período de 1990 até 1998, foram localizadas 02 pesquisas, no período de 2000 a 2013

Duarte e Oliveira (2014), a partir dos dados do IBGE, demonstram que ocorreu um grande crescimento no número de conselhos municipais no Estado de Minas, no período, imediatamente, posterior à aprovação da LDB/96, como demonstra o gráfico abaixo.

GRÁFICO 1



Fonte: Duarte e Oliveira (2013) com dados do IBGE, 2010.

Em suma, o processo de redemocratização do país e a autonomia adquirida pelos municípios após promulgação da CF/88, que gradualmente, alçaram novas responsabilidades e conquistaram espaço no poder decisório para a formulação e implementação de políticas públicas locais, possibilitaram instrumentos participativos e de controle social, a exemplo dos conselhos de educação (FARIA, 2006). Contudo, conforme demonstra Duarte e Oliveira (2014) para o caso de Minas Gerais, é no final dos anos de 1990, no bojo de mudanças na política e na legislação educacional, que se verifica uma maior presença de CME's.

Por esta razão e, para melhor compreensão do Conselho Municipal investigado nesta pesquisa, optou-se como marco temporal a emergência dos conselhos após o processo de redemocratização do país, não se debruçando sobre a literatura que discute o surgimento e a trajetória dos conselhos anteriores a este período histórico.

foram localizadas 29 pesquisas sobre o tema, destas foram selecionadas 26 estudos incluindo teses, dissertações, artigos e livro para análise.

As discussões sobre o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte (CME/BH) tem a sua origem no referido contexto político e social ²⁷, contudo, a sua criação se dá após aprovação da LDB/96, mas não somente no marco da gestão democrática proposta pela referida Lei, mas sim, de um amplo movimento por maior participação popular no âmbito do município (DULCI, 1992).

Conforme aqui exposto, no período pós 1988, presenciou-se a ampliação e diversificação da participação de diferentes segmentos da sociedade brasileira, com destaque para os sindicatos e movimentos sociais (DAGNINO et al, 2006) e a emergência dos conselhos gestores.

No entanto, conforme sustentado por Santos (2007), é importante destacar que sob a perspectiva neoliberal que passa a predominar no país a partir, principalmente da década de 1990, a participação também passa a ser vista como um requisito necessário para assegurar eficiência, efetividade, sustentabilidade e equidade dos projetos e políticas públicas. Com isso, apesar da importância dos conselhos na ampliação da participação nas decisões concernentes às políticas públicas (saúde, educação, direitos da mulher, direitos das crianças e adolescentes) e no controle estatal, o debate sobre o papel desses mecanismos de participação, no referido período, revelou seus limites quanto à ampliação dos direitos e da esfera pública, bem como o fato de terem o seu caráter modificado com vista a legitimar as políticas neoliberais.

A Lei 9394/96 que aprovou a nova LDB em seu Artigo 8º, §2º, estabelece que os sistemas de ensino tenham liberdade de organização nos termos desta lei, sem determinar a existência de Conselhos como órgãos normativos na estrutura dos sistemas. No entanto, a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF (Art.4º, IV,§ 3º) determinou a participação de membros dos Conselhos Municipais de Educação na composição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF nos municípios²⁸.

²⁷ Para aprofundar o estudo sobre a emergência dos Conselhos ver: LIMA (2011); TEIXEIRA (2004); CURY (2000), OLIVEIRA (2008), TELES (2003) e POLETO (2002).

²⁸ Segundo informações divulgadas no site do MEC, cada Estado e cada Município deve ter um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, com a atribuição de supervisionar a aplicação dos recursos do Fundo e o Censo Escolar anual. No âmbito dos municípios, a composição mínima desse Conselho é de quatro membros, representando: a Secretaria Municipal de Educação ou órgão

Portanto, a partir desses dois eventos os Conselhos Municipais de Educação emergem em maior número, adquirem visibilidade e passam figurar como um “novo padrão de interação entre governo e sociedade; novas arenas de intermediação e novos mecanismos decisórios implantados” [...] que “poderão ter a capacidade de incorporar uma grande pluralidade de atores e de diferentes interesses” (GOHN, 2006, p.10).

2.2 Conselhos Municipais de Educação: natureza, atribuições e participação social.

Nesta sessão, procura-se traçar um panorama sobre as diferentes perspectivas a respeito da natureza, atribuições e participação social em instâncias colegiadas como os Conselhos Municipais de Educação. Para tanto, recorre-se à literatura com o intuito de mapear as diferentes visões sobre os CME's no Brasil, apontando suas potencialidades para a ampliação de espaços públicos onde os cidadãos tenham a oportunidade de discutir e definir regras políticas e sociais e participar ativamente do processo decisório acerca das políticas públicas no âmbito da educação.

O conselho municipal de educação é um órgão de Estado, um colegiado formado por representantes de diferentes setores da educação e do poder público, tendo como principais atribuições a normatização, a regulamentação, o acompanhamento, a fiscalização e a proposição de políticas com vistas à melhoria da educação, podendo se constituir em um espaço profícuo para o exercício da participação política e para a implantação de políticas públicas para a educação municipal (MAGALHÃES, 2011).

Muitos autores têm se dedicado a estudar os conselhos. Tatagiba (2005), por exemplo, considera os conselhos enquanto órgãos plurais, cuja presença de representantes do governo e da sociedade coexiste negociando, disputando e compartilhando a responsabilidade pela produção das políticas públicas. Conforme explica Cury (2001), o termo conselho vem do latim *Consilium*, que por sua vez deriva do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Para este autor,

equivalente; os professores e diretores das escolas; os pais de alunos; os servidores das escolas; o Conselho Municipal ou Estadual de Educação, caso ele exista (BRASIL, 2003).

trata-se, portanto, de um verbo cujos significados postulam uma via de mão dupla: ouvir e ser ouvido.

Ao definir a pertinência dos conselhos municipais de educação Lord (2006) esclarece que:

Os conselhos municipais de educação não são órgãos da administração pública, mas órgãos públicos autônomos, pensados como espaço de captação de demandas e de negociação de interesses entre sociedade e poder público. O papel e as atividades dos conselhos têm origem nas experiências desenvolvidas na França e Estados Unidos. No caso brasileiro, eles seguem este fato histórico associado aos ideais da Constituição de 1988 – um cenário de reivindicações populares, onde o conjunto de leis faz referência à participação da sociedade. Estes conselhos, no âmbito local, ao permitirem a relação entre comunidade e poder público possibilitam ainda certa variação no sentido de impulsionar o processo de democratização (LORD, 2006, p. 15).

No artigo “Conselhos Municipais de Educação: fundamentos e funções”, Cury (2000, p. 1) discorre sobre algumas questões relativas ao papel desses órgãos e assinala que “um Conselho de Educação é, antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania”. Para Cury (1997, p. 202), um Conselho “pode ser um importante espaço destinado a assegurar a participação da sociedade civil nos destinos da educação brasileira”. Suas funções têm a finalidade de encargos públicos que devem ser continuadas por um órgão colegiado composto por membros que se reúnem em uma colegialidade. Apesar de serem legalmente instituídos e concebidos como interlocutores da sociedade civil nas definições de políticas públicas “[...] essa tarefa pode ser “cartorializada” - e frequentemente tem sido - numa formalização tal que anula o poder político-pedagógico do conselho e das escolas” (MONLEVADE, 2004, p. 34).

As definições acerca dos conselhos incluem também as suas atribuições, essas, tradicionalmente, referem-se às funções consultivas, deliberativas e normativas. Além dessas, os materiais do Pró-Conselho²⁹ (BRASIL, 2004b) apontam outras três funções:

²⁹ O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) tem como principal objetivo qualificar gestores e técnicos das secretarias municipais de educação e representantes da sociedade civil para que atuem em relação à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação. Os conselhos municipais de educação exercem papel de articuladores e mediadores das demandas educacionais junto

a mobilizadora, a propositiva e a fiscalizadora. Sobre as funções dos conselhos, Cury (2006) explicita que as mesmas guardam coerência com sua natureza e que os Conselhos podem assumir múltiplos papéis, dentre o quais, o “mais nobre e mais importante de um Conselho de Educação: a função normativa. É ela que dá a verdadeira distinção de um Conselho de Educação” (CURY, 2006, p. 01).

A função normativa é a que permite ao Conselho emitir pareceres³⁰ e elaborar resoluções³¹. Vale ressaltar que essa função restringe-se aos conselhos quando órgãos normativos dos sistemas de ensino, ou seja, quando o município institui sistema próprio de ensino (BRASIL, 1996, artigo 11, III). Quando isso ocorre, caberá, portanto, ao Município baixar normas complementares que balizarão o alcance ou jurisdição do seu sistema. No caso do sistema municipal, conforme veremos mais adiante, este inclui as escolas públicas municipais de educação básica e escolas privadas de educação infantil, além dos órgãos de educação, como as secretarias municipais de educação e os conselhos de educação. No desempenho da função normativa, o CME poderá elaborar normas complementares e interpretar a legislação e as normas educacionais. A função normativa é uma função advinda do e pelo poder legislativo em sintonia e colaboração com os outros poderes. Para Cury,

A função normativa é aquela pela qual um conselheiro interpreta a legislação com os devidos cuidados. Um conselheiro não é um legislador no sentido próprio do termo. Isto é: ele não é deputado, senador ou vereador e nem dispõe de autoridade para decretos ou medidas provisórias. A pretexto de normatizar ou disciplinar assuntos infraconstitucionais pode-se incorrer em iniciativas pontuais incertas quanto à jurisdição constitucional ou legal das mesmas. Nesse sentido, importa não confundir o legal e legítimo exercício interpretativo da lei sob forma de norma com seu abuso. A função normativa não pode se dar contra *legem*, *ultra legem* ou *praeter legem*. Ela só pode se dar *secundum legem* e *intra legem* (CURY, 2006, p. 01.).

aos gestores municipais e desempenham funções normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora (BRASIL/MEC, 2016).

³⁰ Um parecer é um ato enunciativo pelo qual um órgão emite um encaminhamento fundamentado sobre uma matéria de sua competência. Quando homologado por autoridade competente da administração pública ganha força vinculante (CURY, 2006).

³¹ A resolução é um ato normativo emanado de autoridade específica do poder executivo com competência em determinada matéria regulando-a com fundamento em lei. O Conselho Nacional de Educação, por lei, é um órgão com poderes específicos para expedir uma resolução.

Os conselhos podem exercer ainda as funções deliberativa e consultiva. Entende-se como atribuição consultiva o exercício de responder às consultas sobre as leis educacionais e sua aplicação, quando interrogado por entidades da sociedade civil ou entidades públicas (Secretaria Municipal da Educação, escolas, universidades, sindicatos, Câmara Municipal, Ministério Público, etc), cidadãos ou grupos de cidadãos. O caráter consultivo diz respeito ao assessoramento ao respectivo Executivo na área de educação, respondendo às consultas públicas sobre o tema de sua competência (CURY, 2006).

Por sua vez, a função deliberativa compreende a ação desempenhada pelo Conselho em relação aos assuntos sobre os quais tem o poder de decisão. Essas atribuições devem ser definidas na lei que cria o conselho, que pode, por exemplo, aprovar regimentos e estatutos; credenciar escolas e autorizar cursos, séries ou ciclos; e deliberar sobre os currículos propostos pela secretaria, ou seja, a lei atribui a função deliberativa ao órgão que tem competência para decidir sobre determinada matéria específica.

As funções propositivas e mobilizadoras compreendem, respectivamente, sugerir políticas de educação, sistemas de avaliação institucional, medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar e propor cursos de capacitação para professores; e estimular a participação da sociedade no acompanhamento dos serviços educacionais; informá-la sobre as questões educacionais do município; constituir-se em um espaço de reunião dos esforços do executivo e da comunidade para melhoria da educação; promover evento educacional para definir ou avaliar o plano municipal de educação; e realizar reuniões sistemáticas com os segmentos representados no CME (BRASIL, 2004b).

O Pró-Conselho (BRASIL, 2004b) indica que a função fiscalizadora também pode ser uma das atribuições assumidas pelos conselhos municipais de educação. Nessa perspectiva, caberá ao órgão promover sindicâncias; aplicar sanções a pessoas físicas ou jurídicas que não cumprem leis ou normas; solicitar esclarecimento dos responsáveis ao constatar irregularidades e denunciá-las aos órgãos competentes, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas e a Câmara de Vereadores.

O caderno “Perfil dos Conselhos Municipais de Educação”, elaborado a partir da

pesquisa Sicme 2007 ³² e divulgado pelo Ministério da Educação (MEC) traz importantes elementos que auxiliam na compreensão dos diferentes perfis, dimensões quantitativa e qualitativa dos conselhos municipais de educação no Brasil (BRASIL, 2004c). Sobre as principais funções atribuídas aos conselhos municipais de educação em efetivo funcionamento, a pesquisa do Sicme destacou as seguintes: Consultiva, Deliberativa, Normativa, Fiscalizadora, Propositiva, Mobilizadora e outras, conforme se observa na tabela abaixo.

³² A pesquisa materializou-se na publicação do caderno “Perfil dos Conselhos Municipais de Educação”, a pesquisa utiliza os dados obtidos dos formulários preenchidos pelos municípios para traçar um perfil e mostrar algumas tendências da organização e funcionamento de conselhos de educação nos municípios brasileiros.

TABELA 1: Funções exercidas pelos conselhos.

Estados	CME em funcionamento	Aprova Regimento		Propõe Sindicância		Elabora normas		Propõe Diretrizes		Credencia escolas		Autoriza cursos		Emite pareceres		Aprova resoluções		Mobiliza segmentos	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Alagoas	22	15	69	10	45	11	50	13	59	8	36	9	41	14	64	11	50	10	45
Amapá	1																		
Amazonas	15	11	73	6	40	10	67	10	67	9	60	9	60	10	67	8	53	8	53
Bahia	214	160	75	81	38	143	67	143	67	129	60	125	58	154	72	131	61	95	44
Ceará	75	56	75	31	41	35	47	55	73	21	28	20	27	34	45	30	40	38	51
Espirito Santo	43	34	75	22	51	21	49	32	74	4	9	8	19	25	58	14	33	18	42
Goiás	89	59	79	22	25	47	53	51	57	35	39	38	43	54	61	40	45	40	45
Maranhão	44	33	66	21	48	32	73	27	61	31	70	30	68	32	73	31	70	20	45
Mato Grosso	40	31	75	17	43	17	43	27	68	12	30	12	30	22	55	12	30	24	60
Mato G. Do Sul	22	15	78	8	36	15	68	15	68	16	73	15	68	17	77	11	50	8	36
Minas Gerais	267	180	68	87	33	116	43	188	70	38	14	43	16	118	44	66	25	124	46
Pará	20	16	67	10	50	14	70	13	65	13	65	11	55	16	80	13	65	7	35
Paraíba	102	75	80	41	40	72	71	75	74	61	60	56	55	69	68	58	57	50	49
Paraná	87	61	74	31	36	36	41	56	64	17	20	20	23	48	55	24	28	44	51
Pernambuco	94	70	83	44	47	53	56	69	73	23	24	22	23	60	64	41	44	58	62
Piauí	29	24	84	11	38	21	72	20	69	16	55	18	62	23	79	18	62	12	41
Rio de Janeiro	61	51	78	40	66	53	87	50	82	43	70	39	64	50	82	46	75	20	33
Rio G. do Norte	64	50	77	27	42	38	59	43	67	26	41	27	42	45	70	31	48	30	47
Rio G. Do Sul	334	257	77	76	23	188	56	233	70	156	47	174	52	237	71	177	53	153	46
Rondônia	7	7	100	5	71	7	100	7	100	7	100	7	100	7	100	7	100	5	71
Roraima	2	2	100			2	100	1	50	2	100	2	100	2	100	2	100		
Sta Catarina	204	162	79	70	34	153	75	157	77	122	60	138	68	158	77	146	72	92	45
São Paulo	465	361	77	144	31	268	57	338	72	135	29	167	36	325	69	189	40	176	38
Sergipe	37	35	95	27	73	34	92	31	84	31	84	32	86	35	95	34	92	24	65
Tocantins	47	36	77	15	32	31	66	29	62	25	53	24	51	28	60	22	47	22	47

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do Sicme (2007).

As informações sistematizadas na tabela 1 demonstram quais são as principais atividades executadas pelos conselhos municipais de educação no Brasil. Essas atividades correspondem às funções geralmente atribuídas aos conselhos. Os dados fornecidos pelo Sicme³³ referem-se ao ano de 2006 e apontam que 82% dos conselhos possuem as competências consultiva, normativa e deliberativa. Sendo que a função consultiva está presente nas ações que consistem em propor diretrizes (70%) e emitir pareceres (66%). A função normativa corresponde às atividades concernentes à elaboração de normas (59%) e aprovação de resoluções (49%), por sua vez, a função deliberativa tem consistido em ações que visam autorizar cursos (44%) e credenciar escolas (41%). Apesar de apenas 38% dos conselhos no país indicarem que possuem, na legislação que os instituiu, a função mobilizadora, 45% do total dos conselhos informados pelo Sicme (2007) afirmam atuar, de algum modo, na mobilização social.

Ainda com relação às atribuições dos conselhos, estes, segundo Moreira (1999, p. 65) são idealizados para “influir constitutivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas referidas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação”. Neste sentido, não podem deliberar sobre matérias que extrapolem o campo das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criados e das atribuições que lhes foram conferidas. Dito isso, os conselhos são definidos pela autora como sendo,

[...] instâncias de caráter deliberativo, porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correccional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. O conselho não quebra o monopólio estatal da produção do Direito, mas pode obrigar o Estado a elaborar normas de Direitos de forma compartilhada [...] em co-gestão com a sociedade civil. [...]. Os conselhos devem se deter, também, sobre medidas que visem ao reordenamento institucional dos órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas sociais dentro do seu campo específico de intervenção [...]. Se tais medidas implicarem alterações de competência privativa do chefe do Executivo, ou de seus auxiliares diretos, dependerão de homologação por essas autoridades públicas. Tudo o mais que tenha caráter de adequação ou reorientação e que expresse o exercício de competência prevista na lei de sua criação não necessita de homologação

³³ O Sicme é um sistema que fornece subsídios para caracterizar o perfil dos CMEs do país, bem como para estudos e pesquisas no campo da gestão democrática e da formulação da política de educação básica. É também um instrumento que permite o aperfeiçoamento do processo de capacitação de conselheiros, a partir de informações atualizadas sobre a organização e o funcionamento dos conselhos. O sistema possibilita, ainda, o monitoramento do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) quanto ao seu impacto na criação e no fortalecimento dos CMEs (BRASIL, MEC, 2016).

(exceção feita às deliberações dos conselhos de saúde) [...] (MOREIRA, 1999, p. 65).

Segundo destaca Lord (2005) os conselhos têm adquirido um papel de maior relevância na construção da educação municipal, consolidando-se como um espaço de referência na formulação de políticas educacionais, no entanto, alguns impasses que dizem respeito ao funcionamento e estrutura desses órgãos são evidenciados. A autora destaca limites no exercício da autonomia e na composição do órgão, que mostram uma contradição, ou seja, ao mesmo tempo em que a sua relevância se estabelece como órgão regulamentador da política educacional no sistema de ensino, bem como enquanto importante ator no processo de expansão da gestão democrática da educação, sua base de sustentação e garantias de poder têm mostrado fragilidades. A autora destaca, sobretudo, a falta de autonomia financeira do órgão e questões referentes à composição e função dos conselheiros. Com relação à composição e função dos conselheiros, vale a pena reproduzir os argumentos do autor com relação aos limites dos conselhos:

[...] Os limites do CME começam na composição do colegiado. Isto porque sua lei de criação diz que ele deve ser composto por representantes da sociedade civil, mas ao mesmo tempo limita essa participação quando diz que o órgão tem que ser composto por pessoas de notável conhecimento em educação (...) a função do conselheiro não é tarefa fácil uma vez que ele tem que analisar processos, ter uma visão crítica para emitir pareceres e argumentar com esclarecimento nas discussões junto ao executivo municipal. Aqui fica claro um limite na participação da sociedade civil nas tomadas de decisões das políticas públicas da Educação que está ligada ao conhecimento técnico, administrativo e legal. Assim, se por um lado a composição do Conselho Municipal de Educação precisa ser eficiente, politizada e instruída, por outro ela também precisa ser aberta à sociedade e aos grupos sociais historicamente excluídos do poder. Caso contrário o órgão não realiza seu papel como instrumento de participação democrática da sociedade como demandado na década de 1980 e afirmado na LDB de 1996 (LORD, 2005, p. 175).

Oliveira (2011) também chama atenção para algumas fragilidades na atuação dos conselhos, principalmente em decorrência do baixo nível de autonomia e de questões referentes às suas estruturas de funcionamento, como a inexistência de infraestrutura própria, baixa disponibilidade de participação de alguns segmentos da sociedade, ausência de recursos financeiros e de capacitação dos membros do conselho, dentre outras. É o caso, por exemplo, do Conselho Municipal de Educação de Santa Rosa, município localizado em Santa Catarina e

pesquisado por esta autora. Em seu estudo, Oliveira (2011) afirma que o conselho investigado possibilitou a ampliação dos espaços de participação da sociedade no governo municipal ao permitir que as demandas da comunidade fossem discutidas no âmbito do SME. Segundo a autora, as políticas públicas passaram a ser definidas com vistas ao atendimento dos anseios da comunidade, contudo, o trabalho também revelou os desafios do Conselho de Santa Rosa, um deles, a possibilidade de um funcionamento autônomo no exercício de suas competências, em contraposição a uma atuação enquanto órgão de assessoramento governamental.

Se por um lado, conforme sustenta Tatagiba (2005), os Conselhos têm ilustrado uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo, representando uma conquista inegável do ponto de vista da construção de instâncias democráticas no país. Neste sentido, consistiriam numa aposta “na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos” (TATAGIBA, 2005, p.209). Por outro lado, Fuks et al (2004)³⁴ aponta que as deliberações nesses órgãos têm ocorrido sem grandes debates ou negociações, sugerindo uma despolitização entre os seus participantes, que se configuraria numa participação acrítica nessas instâncias.

Com relação a temas concernentes à representatividade e à participação social nos CME's, estudos como o de Alves (2005) que busca analisar a representatividade social do Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora (MG) e suas implicações para a democratização das políticas públicas educacionais e aquisição da autonomia municipal aponta para o fato deste órgão estabelecer uma nova forma de relação entre Estado e sociedade na formulação de políticas Públicas. No entanto, a pesquisa verificou que apesar de haver participação na elaboração das políticas públicas educacionais, esta ainda é limitada e necessita de outros mecanismos, como a capacitação dos conselheiros para garantir a participação efetiva ao atendimento das demandas apresentadas ao CME,

³⁴ O livro está organizado em duas partes. Na primeira são analisados os conselhos municipais de Curitiba, na área de saúde, assistência social e criança e adolescente. Na segunda parte, são objetos de análise os conselhos gestores do Paraná, tendo como referentes empíricos o Conselho Estadual de Assistência Social, o Conselho Estadual do Trabalho e cinco conselhos municipais de Maringá (Assistência Social, Criança e Adolescente, Saúde, Trabalho e Fundef).

A participação social é analisada por Correia (2000) ao investigar o funcionamento de conselhos municipais de saúde. A autora, afirma que a participação popular nessas instâncias tem se apresentado de forma contraditória. Estes órgãos têm servido para legitimar ou reverter uma dada realidade e, sendo um espaço democrático, geralmente, “vence a proposta do mais articulado, do mais informado e do que tenha maior poder de barganha” (CORREIA, 2000, p. 64) o que tem propiciado a adoção de estratégias, por parte dos governos, que tem esvaziado politicamente esses espaços e, não raro, instrumentalizando-os para os objetivos do executivo local. Embora a pesquisa tenha se dedicado a analisar, especificamente, o conselho de saúde, pode-se estender suas considerações para os diversos conselhos existentes, uma vez que aí se encontram também representados diferentes interesses, constituindo-se em espaços de disputas que podem legitimar o *status quo* ou revertê-lo.

Quanto à participação e representatividade nos conselhos, o estudo de Ferreira (2006) sobre o CME do município da Serra (ES) procura avaliar se esses órgãos representam um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade. No entanto, suas conclusões apontam que a participação da sociedade civil é, em geral, muito limitada, restrita a algumas entidades, destacando também, a heterogeneidade dos interesses presentes e a preocupação com a baixa representatividade nesses órgãos colegiados. A autora problematiza algumas questões sobre a participação através de um olhar sobre a influência que o CME tem exercido na elaboração das políticas educacionais do município e até que ponto o poder de influência do órgão seria o resultado de uma participação mais ampla. Além disso, seu trabalho questiona o grau de “representação” dessas entidades junto à sociedade em geral e a articulação/movimentação dessas entidades junto aos grupos por elas representadas. Segundo Ferreira (2006, p. 123), três fatores principais colaboram para uma baixa participação política no CME: “a participação limitada às entidades com assento no CME; a baixa representatividade destas entidades junto à sociedade em geral; e a reduzida participação dos segmentos mais pobres e menos escolarizados da população [...] o exercício não remunerado das funções que determina a baixa disponibilidade para realização dos encontros”.

Também nesta perspectiva, o estudo exploratório qualitativo de Gontijo (2013) busca compreender o exercício da representação de conselheiros em 08 (oito) CME mineiros³⁵, situando-os no debate sobre a democracia, a representação e a participação a partir de algumas

³⁵ Foram analisados oito municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte: Betim, Caeté, Contagem, Esmeraldas, Juatuba, Ribeirão das Neves, Sabará e Belo Horizonte.

indagações como: quais seriam as tendências relativas ao exercício da representação nos CME's da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), considerando as funções, atribuições e composição neles presentes? Qual o perfil dos conselheiros do CME nesses municípios e quais são os sentidos da representação? As conclusões da autora assinalam para uma predominância de uma natureza técnico-pedagógica nas ações dos CME's analisados, uma vez que são constituídos para exercer, principalmente, as funções consultiva, deliberativa e normativa. Segundo a autora, ficou evidenciado no estudo realizado que,

[...] a sobreposição de atribuições nestes CME, somada ao distanciamento dos segmentos representados, impedem, na prática, a relação sugerida pelo *continuum* na medida em que restringe a participação e acentua a distância entre os representantes e os representados (GONTIJO, 2013, p. 212).

Os estudos abordados auxiliam na compreensão e análise do papel dos CME's permitindo observar as suas potencialidades e limites decorrentes de sua natureza, atribuições e do tipo da participação neles presentes. Nesses estudos, o CME se destaca como um espaço privilegiado para a discussão de questões importantes da educação, para uma participação efetiva da sociedade civil nos processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas e no controle social da gestão pública. Tais características seriam resultados do caráter normativo, deliberativo, consultivo assumidos por estes espaços e que podem resultar em ações voltadas para o interesse da população. Os Conselhos revelam-se, nessa literatura, como peças institucionais importantes no processo democrático, no entanto, também são apontados alguns limites no exercício de suas funções, decorrentes de suas estruturas de funcionamento, como por exemplo, a ausência de infraestrutura própria, pouca autonomia em relação ao poder executivo, baixa participação de alguns segmentos da sociedade, ausência de recursos financeiros e de formação/capacitação dos membros do conselho, etc., que têm se tornado entraves para o exercício pleno de suas atribuições e para aprofundar a gestão democrática da educação nos sistemas municipais de educação.

2.1 A atuação do Conselho Municipal na educação infantil

Nesta sessão apresentamos alguns estudos que, mesmo não investigando de forma sistemática a atuação dos conselhos de educação na educação infantil terminaram por constatar que as ações com relação a esta etapa da educação básica têm consistido na principal demanda de atuação desses órgãos. Tal demanda, certamente, decorre dos desafios que a Constituição Federal de 1988 trouxe aos municípios ao reconhecer o direito à educação das crianças de 0 a 6 anos e o dever do poder público municipal em assegurá-lo. A Constituição e a LDB/96 delimitaram o campo de atuação dos municípios na área educacional. A Emenda nº 59/2009 alterou o Art. 208 da CF/88 e tornou a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, sendo os municípios responsáveis pela oferta da educação infantil. A responsabilidade pela educação infantil, no âmbito dos municípios, também tem demandado ações dos conselhos visando assegurar o direito ao acesso com qualidade a essa etapa da educação básica. Em alguns casos, conforme veremos mais adiante, essas ações resultaram em um conjunto de normas com o objetivo de regulamentar a oferta e integrar as instituições de educação infantil, públicas e privadas, aos sistemas municipais de educação.

A revisão realizada com o objetivo de compreender o papel dos CMEs nos processos de planejamento, de formulação da política para a educação municipal e na estruturação e articulação de iniciativas para a educação no âmbito local, etc, não localizou trabalhos que analisam, especificamente, da atuação de CME's na educação infantil municipal. Os trabalhos localizados e que serão apresentados nessa sessão consistem em estudos de casos focalizando a atuação, de forma geral, dos CME's na educação municipal. Apesar de não se dedicarem a discutir exclusivamente a atuação do CME em relação à educação infantil, os quatro estudos aqui expostos trazem contribuições relevantes, especialmente, para a compreensão das atividades desenvolvidas por esses órgãos nesta etapa da educação básica.

Os trabalhos de Magalhães (2012), Oliveira (2012), Alves (2005) e Almeida (2006) têm objetivos distintos, mas grosso modo, discutem as ações que têm sido desenvolvidas pelos CME's, a participação e a autonomia desses órgãos no exercício de suas funções. Esses estudos chamam a atenção para um conjunto de ações que têm obtido grande centralidade nas atividades realizadas pelos CME's, trata-se de uma extensa atuação no credenciamento de escolas no SME, na emissão de pareceres relativos às questões educacionais locais, por meio da análise e

deferimento de processos e consultas feitas pela população sobre diversos temas da educação e, na regulamentação da oferta realizada na rede pública e particular de educação infantil dos municípios.

Os estudos de Alves (2005), de Almeida (2006) e Oliveira (2012) sobre os conselhos Juiz de Fora (MG) e de Ponta Grossa (PR), respectivamente, concluem que estes têm contribuído para o desenvolvimento da educação infantil do município, com suporte da câmara de educação infantil, primordialmente, em ações de autorização de funcionamento de escolas infantis, interpretando e emitindo pareceres acerca da legislação pertinente a esta etapa da educação básica. Trata-se, pois, da atuação desses conselhos nas atividades relativas à aprovação de regimentos, assim como na promoção de sindicâncias. Como esses municípios têm sistemas próprios de ensino, também exercem função normativa, elaborando normas educacionais complementares, contudo, a produção normativa para a educação infantil tem concentrado na elaboração de normas para o funcionamento das instituições de educação Infantil.

No caso do Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora (CME/JF), Alves (2005) demonstra que este órgão tem atuado, principalmente na elaboração de normas de funcionamento das instituições e no processo de credenciamento e acompanhamento das mesmas. Na pesquisa que realizou constatou que o ato de autorizar e renovar instituições de educação infantil no município aparece em terceiro lugar na lista de demandas recebidas pelo órgão, além de constar para deliberação em praticamente todas as plenárias do CME/JF um grande número de processos desta natureza, constituindo, desse modo, parte significativa do trabalho realizado pelo Conselho³⁶. Embora o objetivo principal da pesquisa tenha consistido em investigar a representatividade social e a autonomia do CME/JF e suas implicações para a democratização das políticas públicas educacionais no município de Juiz de Fora, a autora também demonstra as atividades do Conselho no acompanhamento e verificação do cumprimento das normas estabelecidas para a educação infantil municipal.

Ainda sobre o CME/JF, o estudo de Almeida (2006) busca analisar a capacidade deliberativa e propositiva de conselhos gestores no que tange às políticas públicas. A autora também destaca as ações da Câmara técnica de Educação Infantil do CME/JF na assessoria à Secretaria

³⁶ As outras grandes demandas do CME/JF referem-se às modificações na dinâmica do funcionamento das reuniões do CME e aprovações de atas de reuniões.

Municipal de Educação nos assuntos relativos à educação infantil e na formulação de resoluções que estabelecem normas para o funcionamento das instituições de educação infantil.

Ao analisar as contribuições do Conselho Municipal de Maricá (RJ) para a gestão democrática nas escolas municipais, objeto do estudo realizado por Oliveira (2011), esta autora conclui que, desde a sua criação no ano de 1997, este órgão tem tido significativa atuação no credenciamento e autorização de funcionamento de estabelecimentos de Educação Infantil e na elaboração de pareceres relativos às demandas da população em relação educação no município. Atua, também, na definição dos critérios para a oferta, interpretando a legislação e as normas educacionais exercendo, assim, o caráter normativo e fiscalizador no SME.

Outro trabalho identificado no levantamento da literatura e que traz contribuições para a análise da atuação dos CME's na educação infantil foi desenvolvido por Magalhães (2011)³⁷ ao investigar o Conselho Municipal de Educação de Anápolis (GO). Na pesquisa, o autor analisa o processo de municipalização do ensino fundamental e a atuação do conselho na ampliação ao atendimento da educação infantil. Também neste caso a responsabilidade maior do Conselho consiste em fixar normas para regularizar o atendimento nas unidades escolares públicas e privadas de educação infantil, analisar os pedidos de autorização de funcionamento, reconhecimento e renovação das autorizações das escolas. Além disso, também tem atuado na elaboração de pareceres sobre temas diversos, exercendo seu caráter consultivo e, especialmente com relação à educação infantil, Magalhães (2011) conclui que a atuação do Conselho colaborou para elevar o número de crianças matriculadas e estabelecer o número de professores e auxiliares de educação por sala de aula ao fixar as normas do funcionamento dos estabelecimentos de ensino.

Os trabalhos analisados auxiliam na compreensão do lugar que a educação infantil tem ocupado nas atividades dos CME's, apresentando-se como uma das principais demandas de trabalho destes órgãos. Esta atuação tem consistido via-de-regra nos seguintes aspectos: propondo ações, sobre os mais diversos temas, que incluem, dentre outros, autorizar o funcionamento de escolas, elaborar resoluções e estabelecer normas para o funcionamento das escolas que compõem o sistema municipal de educação.

³⁷ Analisa a trajetória do CME, no período de 2001 a 2008, que contribuíram para a construção de sua autonomia.

Cabe destacar, portanto, que os diferentes estudos aqui apresentados ressaltam o trabalho dos conselhos no deferimento, produção de pareceres e consultas, que visam regulamentar questões relacionadas ao atendimento na rede de ensino pública e privada de educação infantil no SME. A autorização de funcionamento é, portanto, uma das principais ações dos Conselhos e expressa o conjunto de critérios desenvolvidos pelo órgão para a execução desta tarefa que envolve a atuação da Secretaria e suas instâncias, bem como as instituições de Educação Infantil. Nos conselhos de natureza normativa e deliberativa têm prevalecido, portanto, ações que visam à elaboração de normas que fixam as regras da oferta; à autorização do funcionamento de escolas de educação infantil e à interpretação da legislação e normas educacionais de um modo geral (ALVES, 2005; OLIVEIRA, 2012; MAGALHÃES, 2011).

Os trabalhos analisados sobre a atuação dos Conselhos Municipais apontam que este órgão tem realizado seu papel normatizador ao formular as normas de funcionamento das instituições nos municípios e a forma de implementação das mesmas. Também, evidenciam a ação fiscalizadora no processo de autorização de funcionamento e cumprimentos dos parâmetros estabelecidos. Esta tendência na atuação normatizadora e fiscalizadora pode sugerir que ainda exista uma precariedade da oferta nas instituições de educação infantil nesses municípios e nos demais o que indicaria uma maior necessidade de normatizar o atendimento a essa etapa. Essas ações têm implicações na formulação das políticas públicas para educação infantil, já que os CME's têm contribuído na definição das estratégias e diretrizes para as demandas apresentadas por esses municípios.

2.2 O Conselho Municipal na formulação de políticas e na democratização da educação

Como já salientado, as atribuições, a natureza e as formas de participação nos conselhos podem contribuir para potencializar ou limitar a sua atuação nas políticas públicas. Na presente sessão, destacamos os trabalhos que inserem os conselhos no processo de formulação das políticas públicas considerando as possibilidades de propiciarem um espaço de discussão efetiva da política educacional. Tal possibilidade estaria em seu caráter normativo e deliberativo que confere aos conselhos a capacidade de negociar e dialogar com o Estado a definição de prioridades na elaboração de políticas públicas para a educação.

No caso específico da educação infantil, as pesquisas tem apontado o papel dos CMEs na formulação da política pública para essa etapa a partir da sua ação normativa de regulamentação

da oferta (ALVES, 2005; ALMEIDA, 2006; MAGALHAES, 2011; OLIVEIRA, 2012;;). No entanto, outros pesquisadores (ALVES, 2006³⁸; BETLINSKI, 2006³⁹, PIEROZAN, 2008⁴⁰) ao analisar a autonomia institucional dos conselhos, identificam uma atuação ainda pequena desses órgãos na formulação das políticas públicas. Apesar disso, ressaltam que essa atuação, mesmo incipiente, estaria contribuindo para o estabelecimento de um diálogo entre as entidades, seus representantes e o Estado.

De modo geral, os estudos têm assinalado que os problemas referentes à participação, representatividade e falta de capacitação dos conselheiros são os principais entraves à ação dos CME's na formulação das políticas públicas para a educação. Os estudos consideram que a participação política nos conselhos ainda é limitada e o Poder Executivo local tem tido preeminência nos processos deliberativos e na formulação das políticas públicas. Nesse sentido, os problemas da participação e da deliberação ocorrem, “principalmente no que tange à representatividade dos atores sociais que compõem os conselhos e à dificuldade de partilhar o poder decisório com o Governo Municipal” (ALMEIDA, 2006, p.17). Em relação à capacidade de proposição de políticas públicas, esse estudo revelou que os conselheiros da educação “parecem não se sentirem motivados para uma participação mais ativa e propositiva diante da grande demanda de trabalho ‘burocrático’ que sobrecarrega o tempo que dispõem para se dedicarem a estas atividades” (2006, p. 173) o que confere às propostas de políticas públicas do Executivo um maior peso no processo decisório.

O binômio participação/representação em instituições participativas é destacado por Cunha et al (2011) e Faria e Ribeiro (2011) que consideram as influências das regras, procedimentos e os elementos de funcionamento como a valorização da participação, a publicidade das decisões, a capacidade de vocalização como definidores da capacidade normativa e deliberativa dessas instituições. Para estas autoras, esses elementos irão influir no processo de formulação de políticas públicas e na sua qualidade, além desses elementos destacam o papel dos atores, ou seja, “quem delibera nos conselhos” e “como delibera”, indagando sobre a presença ou não de debates de propostas no interior dos conselhos. As autoras avançam em relação às pesquisas que se dedicam apenas a investigar se os conselhos deliberam ou não sem o cuidado de analisar outras dimensões que podem intervir neste processo:

³⁸ Estudo sobre o Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora (MG).

³⁹ Estudo sobre o Conselho Municipal de Educação de Santo André (SP) e São Caetano do Sul (SP).

⁴⁰ Estudo sobre a constituição dos Conselhos Municipais de Educação no Estado de Santa Catarina.

A ideia que subjaz à proposta é que a representação exercida por atores da sociedade civil nos conselhos é constituída pelo processo político e dentro dele, e, portanto, é formada por regras e normas (formais ou relacionais) que definem os papéis e funções representativos; pelos incentivos e oportunidades construídos pela instituição, na medida em que instituições estruturam as interações; pela natureza do conflito dentro da sociedade, definida pelas relações de poder, distribuição de razões e cultura; pelo grupo e estrutura associativa da sociedade, que provê capacidades, oportunidades e padrões de relacionamento representativo; e pelo autoentendimento dos participantes e a participação dentro das relações representativas – a educação dos cidadãos e a qualificação dos representantes, uma vez que ambas determinam e são determinadas pelo processo de representação (CUNHA et al, 2011, p. 300).

Observa-se também, que esses colegiados não têm atuado em uma única perspectiva, de um lado, os estudos de Pierozan (2006) destacam a dependência em relação aos governos municipais e as dificuldades para a formulação de políticas e tomada de decisões, por outro lado, a trajetória desses espaços na direção de experiências mais democráticas, com a participação da população na proposição de ações para problemas diversos. Os entraves para tal situação estariam na falta de clareza acerca das suas competências e no esvaziamento desses espaços em decorrência de sua instrumentalização pelo poder Executivo. Tal assertiva é reforçada por Gohn (2001) que considera que,

Os conselhos são instrumentos de determinados processos políticos e constituem inovações institucionais na gestão de políticas sociais no Brasil. (...) Os conselhos, poderão ser tanto instrumentos valiosos para a constituição de uma gestão democrática e participativa, caracterizada por novos padrões de interação entre governo e sociedade em torno de políticas setoriais, como poderão ser também estruturas burocráticas formais e/ou simples elos de transmissão de políticas sociais elaboradas por cúpulas, meras estruturas para transferência de recursos para a comunidade, tendo o ônus de administrá-los; ou ainda instrumentos de acomodação dos conflitos e de integração dos indivíduos em esquemas definidos previamente. Disso resulta que os conselhos são espaços com caráter duplo: implicam, de um lado, a ampliação do espaço público – atuando como agentes de mediação dos conflitos remando, portanto, contra as tendências das políticas neoliberais de suprimir os espaços de mediação dos conflitos; mas de outro lado, dependendo como são compostos, poderão eliminar os efeitos do *empowerment*, do sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo. Como tal, carregam contradições e contrariedades. Tanto podem alavancar o processo de participação sociopolítica de grupos organizados, como estagnar o sentimento de pertencer de outros – se monopolizados por indivíduos que não representem, de fato, as comunidades que os indicaram/elegeram. (2001, p. 107-108)

Com relação à capacitação dos membros do conselho, Batista (2010), destaca que os CME's para atuarem como protagonistas em uma rede de gestão de políticas educacionais, e não como

simples coadjuvantes submetidos a uma hierarquia institucional necessitam que os conselheiros apropriem-se de conhecimentos técnicos e políticos, pois a capacitação desses membros irá constituir-se como uma das principais formas de permitir a participação efetiva de seus membros nos processos decisórios.

Outra limitação no exercício de suas atividades na formulação de políticas decorre, principalmente, da “ampliação do seu campo de atividades e pela frágil garantia de autonomia frente ao poder público” (LORD, 2005, p.17). Outro limite é destacado por Oliveira (2008) ao apontar que o conselho, embora tenha se constituído como um importante espaço da sociedade na gestão educacional, assume um papel mais legitimador das políticas educacionais propostas pela secretaria municipal de educação do que propriamente formulador delas. A autora destaca que as contribuições do CME para a formulação de políticas públicas estão muito aquém de suas possibilidades, em decorrência, principalmente da ausência de capacitação de conselheiros, falhas na representatividade exercida pelos membros, que não dialogam com as bases que representam. Tal problema, segundo Oliveira (2008) impede que os conselhos se tornem um espaço de debate e intervenção da sociedade civil nas decisões governamentais.

Em suma, com relação às políticas públicas, a atuação dos conselhos, segundo destaca Moreschi (2010)⁴¹ tem seguido uma tendência de esvaziamento de seu espaço de participação e, com isso, se assumem como meros legitimadores das políticas públicas, sendo a sua existência, muitas vezes dependente da benevolência do governo.

Contudo, mesmo que de forma limitada, os CME's têm cooperado para estabelecer um processo de interlocução pública entre os segmentos e seus representantes em diferentes momentos do processo de formulação e acompanhamento das políticas de educação dos municípios, no entanto uma característica é comum em muitas análises sobre os órgãos: a falta de clareza das atribuições do CME. Embora os regimentos e as leis de criação citem nas suas atribuições o papel normatizador, fiscalizador, consultivo e deliberativo, o fato de seus conselheiros não terem clareza quanto a essas atribuições, dificulta uma atuação mais efetiva dos mesmos (ALVES, 2005, PIEROZAN, 2006, GONTIJO, 2013).

⁴¹ A pesquisa objetivou realizar um estudo explanatório e descritivo do Conselho Municipal de Educação de São José dos Pinhais. Para tanto, utilizou o estudo comparado apropriando-se de pesquisas realizadas nos CMEs de Juiz de Fora (ALVES, 2006), Recife (MELO, 2008), Ponta Grossa (OLIVEIRA, 2008), Campinas (SILVA, 2006), e Serra (FERREIRA, 2006).

Os estudos apresentados aqui não almejam, portanto, negligenciar a importância da atuação dos conselhos nos municípios, especialmente no que diz respeito à sua capacidade normativa e deliberativa. De forma geral, os estudos enfatizam as potencialidades e os limites destes espaços dialógicos para democratização das relações entre o Poder Público e a sociedade civil, mas reforçam que as ações normativas e deliberativas devem se tornar mais efetivas para que possam se legitimar como um *locus* de formulação das políticas públicas.

2.3 Dilemas e possibilidades dos Conselhos Municipais de Educação

O levantamento e análise dos trabalhos sobre CMEs teve como objetivo sistematizar o conhecimento produzido sobre o papel desempenhado pelos conselhos e verificar suas potencialidades na democratização da educação e, em um sentido mais amplo, na democratização da sociedade. O balanço da literatura indica a existência de trabalhos sobre CMEs desde 1982, contudo, se constata o crescimento das pesquisas sobre essa temática a partir dos anos 2000 em decorrência, principalmente, da criação e institucionalização dos sistemas municipais de educação com a LDB/96, como demonstrado anteriormente.

Apesar de o CME ser apresentado como um importante espaço para a participação da sociedade civil na condução do sistema educacional do município, o órgão tem assumido um papel mais de legitimador das políticas educacionais produzidas pelas secretarias municipais de educação, do que propriamente propositivo e mobilizador ou ainda formulador de políticas públicas. Ressalta-se, porém, que o exercício dessas funções depende diretamente de uma multiplicidade de variáveis que envolvem o desenho dos conselhos: a sua natureza, atribuições, forma de composição do CME, grau de autonomia, etc., e as arquiteturas políticas locais, a vivência democrática acumulada no município e pelos membros do conselho, dentre outras variáveis.

O desafio quanto ao exercício de seu caráter normativo e deliberativo permanece nos conselhos municipais, devido, particularmente, a uma tradição centralizadora do poder público na tomada de decisões e de sua grande influência no funcionamento dos CME. (LORD, 2005).

Na análise da literatura observamos a ausência de trabalhos que objetivam investigar como a população avalia a atuação dos CMEs. Também observamos que grande parte dos trabalhos

busca realizar um resgate da história dos Conselhos no Brasil e poucos estudos dedicam-se, sobretudo, a analisar o exercício dos conselhos na educação infantil e na formulação de políticas públicas para esta etapa. Em linhas gerais, os estudos analisam o papel do CME na educação e se deparam com o fato de que a atuação maior desse órgão encontra-se nos processos de regulamentação, criando resoluções que estabelecem normas para a oferta, autorização e credenciamento das instituições de educação infantil no SME.

Em quase todos os estudos identificados é visível uma preocupação com os entraves e limites enfrentados pelos CME's, na sua institucionalização ou no exercício da política educacional local. Tais limites também estão associados à percepção dos conselheiros sobre qual é o papel desses órgãos, à ausência de autonomia e de estrutura física e logística (CALDERÓN e SOUZA, 2013). No que tange à representatividade dos atores sociais que compõem os conselhos uma das dificuldades consiste na partilha do poder decisório do governo municipal com essas instâncias. Contudo, ainda são incipientes os estudos que buscam analisar a contribuição dos Conselhos para a melhoria da qualidade da educação pública municipal, comparando esses dados da educação antes e após a criação dos referidos órgãos.

A análise da literatura também indicou que os estudos produzidos sobre essa temática se concentram nas regiões Sul e Sudeste do País. Os desafios tratados nos diversos trabalhos, além dos que tiveram destaque nesta Dissertação, podem ser sintetizados da seguinte forma: desconhecimento por parte dos conselheiros das funções que devem realizar (LORD, 2005; ALMEIDA, 2006; PIEROZAN, 2006; LIMA, 2009; SILVA 2009; OLIVEIRA, 2012); a precariedade de infraestrutura física e a quantidade de pessoal disponível, geralmente pequena (PIEROZAN, 2006; OLIVEIRA et al, 2006; MAGALHÃES, 2011; OLIVEIRA, 2012; GONTIJO, 2013; CALDERÓN E SOUZA, 2013); a falta de suporte financeiro e até mesmo a dependência administrativa e financeira do CME em relação às secretarias municipais de educação (OLIVEIRA et al, 2006; MAGALHÃES, 2008; CALDERÓN e SOUZA 2013).

Além desses desafios, outros pontos são ainda destacados: as divergências entre termos do regimento interno dos conselhos e lei que os instituiu, particularmente, quanto às funções atribuídas e as funções efetivamente realizadas (OLIVEIRA et al., 2006; GONTIJO, 2013); a representatividade enfraquecida ou a potencialidade democrática (ALVES, 2005; LORD, 2005; PIEROZAN, 2006; FERREIRA, 2006; GONTIJO, 2013); o exercício não remunerado das funções e a baixa disponibilidade para realização das reuniões dos CME's (OLIVEIRA, 2011;

CALDERÓN E SOUZA, 2013; GONTIJO, 2013) e a adoção de estratégias, por parte dos governos, buscando esvaziar esses espaços e, não raro, a instrumentalização dos conselhos para os objetivos do executivo (PIEROZAN, 2005; ALMEIDA, 2006; MORESCHI, 2010).

Apesar de localizarmos um número bastante significativo de pesquisas que investigam os Conselhos Municipais de Educação, ressaltar-se que ainda existe, um vasto campo de questões e temas não contemplados nas pesquisas considerando que, na maioria dos municípios, os CMEs são muito recentes, por este motivo os diversos processos que os envolvem carecem de análises aprofundadas. Em linhas gerais, é possível apontar como lacunas no campo de pesquisa temas como:

- a) Os principais assuntos pautados e debatidos pelos CMEs;
- b) a composição dos Conselhos e o perfil dos conselheiros, e a discussão sobre as implicações dos modelos de composição adotados pelos diferentes municípios;
- c) quais são as efetivas contribuições que os Conselhos Municipais de Educação vêm oferecendo para sociedade e, especificamente, para educação infantil.
- d) qual é a avaliação que a sociedade faz da atuação dos Conselhos Municipais de Educação.
- e) o papel dos conselhos na formulação de políticas públicas para a educação infantil.

Longe de contemplar todos os estudos do campo, as análises empreendidas e elencadas por esta pesquisa revelaram aspectos importantes, especialmente porque, até o presente momento, não foram realizadas pesquisas que relacionam a contribuição do CME de Belo Horizonte – MG na formulação de políticas para a educação Infantil. No entanto, deve-se ressaltar que existem trabalhos que discutem o Conselho em outras perspectivas neste mesmo município, como por exemplo, os trabalhos de Teles (2003) e de Gontijo (2013).

No capítulo seguinte será apresentada uma breve discussão sobre a criação dos sistemas municipais de educação, destacando a constituição do SME/BH e considerando que a instituição de sistemas de ensino permite aos CME's o exercício da função normativa, ou seja, a capacidade de legislar sobre a política pública de educação municipal. Além disso, apresenta-

se uma caracterização geral do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte, objeto desta pesquisa, a partir da exposição dos elementos que compõem seu desenho institucional. Nesse momento, interessa apresentar a sua trajetória histórica, sua organização e institucionalização com o intuito de analisar a sua contribuição para a política de educação infantil do município.

CAPÍTULO 3 - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELO HORIZONTE: CRIAÇÃO, ORGANIZAÇÃO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO NO SISTEMA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.

O objetivo deste capítulo é descrever e analisar a trajetória do Conselho Municipal de Educação do município de Belo Horizonte - MG, da sua criação em 1998 até o presente momento, com o intuito de compreender como o Conselho organiza a sua estrutura de funcionamento, assim como o seu processo de institucionalização. O presente capítulo foi estruturado a partir da pesquisa documental, bibliográfica e das entrevistas realizadas com os primeiros conselheiros que atuaram no CME/BH. Tratou-se de analisar a sua lei de criação, as atas das primeiras reuniões e o caderno de Subsídios⁴² do CME/BH, mas também os estudos acadêmicos produzidos sobre os Conselhos Municipais.

Para uma melhor compreensão do CME/BH, antes de apresentar os aspectos históricos e as ações desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Belo Horizonte, se considera importante realizar uma breve discussão sobre a criação de Sistemas Municipais de Educação (SME), ressaltando que a instituição de sistemas de ensino possibilita aos CMEs o exercício da função normativa, ou seja, a de normatizar sobre a política educacional no âmbito do município.

3.1 Sistemas de Educação no âmbito dos municípios: Concepções e complexidades

Ao proceder à análise do termo sistema na educação, os estudos de Saviani (1999); Gadotti (2000); Duarte, (2011); Cury (2000, 2015), dentre outros autores que também serão apresentados nesta sessão, apontam que este termo vem sendo empregado sobre diferentes acepções. De um modo geral, se baseando em Bobbio (1994, p.76), “o termo sistema é um daqueles termos de muitos significados, que cada um usa conforme suas próprias conveniências”.

⁴² O Caderno de subsídios, elaborado pelo CME/BH, constitui-se como uma importante ferramenta na formação dos conselheiros desse órgão. O documento reúne orientações iniciais, fundamentadas no material Pró-conselho criado pelo MEC, e as principais resoluções, regimento interno e a lei de criação do órgão. O documento cita as orientações do Pró-conselho e expressa que as atribuições de um Conselho de educação de acordo com a sua natureza podem ser classificadas em duas categorias: técnico-pedagógicas e de participação social. Portanto, a sua estrutura deve atender à sua natureza, funções e atribuições e ainda, ao número de conselheiros que o compõem, contando com um plenário, ou plenário pleno, comissões ou até câmaras (Caderno de subsídios, s/p 2012).

O sentido literal da palavra, segundo consta no dicionário Aurélio (2014), define sistema como um arranjo de partes ou elementos de um todo, articulados entre si, e que se instauram como estrutura organizada. Já no Vocabulário Jurídico, elaborado por Silva (1991), sistema pode ser compreendido como algo que “exprime o conjunto de regras e princípios sobre uma matéria, tendo relações entre si, formando um corpo de doutrinas e contribuindo para a realização de um fim. É o regime, a que se subordinam as coisas” (SILVA, 1991, p.1974).

Para Boaventura (1996), sistema no âmbito da educação é o conjunto de instituições de ensino e de normas organizadas tanto pela União, estados, Distrito Federal quanto pelos municípios. A ideia de sistema envolve um relacionamento entre partes, dinamicamente estabelecidas. Assim, o sistema municipal não poderá ser uma entidade desligada do contexto estadual. Em uma perspectiva semelhante, Libâneo et al (2003) entende o termo sistema como

[...] um conjunto de elementos, de unidades relacionadas, que são coordenadas entre si e constituem um todo. Essa característica presume a existência de tensões e de conflitos entre os elementos integrantes. Por constituírem uma reunião intencional de aspectos materiais e não materiais, esses elementos não perdem sua especificidade, sua individualidade, apesar de integrarem um todo. Da mesma forma, embora se estruturam em um conjunto de organizações de ensino, as escolas não perdem sua especificidade de estabelecimentos que possuem determinadas características singulares e se inserem em determinadas regiões. Por sua vez, o conjunto de normas e leis que regulam a organização e o funcionamento de uma rede de escolas não perde sua identidade de normas e leis (LIBÂNEO et al, 2003, p. 227).

Em outra perspectiva, Duarte (2011) entende o termo sistema a partir da noção dos sistemas sociais e seus subsistemas ilustrado por Computação em nuvem (*cloud computing*⁴³), ou seja, uma rede de atores e instituições compartilhadas que constituíram o sistema como resultante de interações dos múltiplos atores (entes federados, movimentos sociais, agências internacionais, dentre outros). Incluído nesses subsistemas encontram-se os sistemas educacionais, responsáveis pela orientação das ações políticas referentes à educação brasileira. Para esta autora, o sistema educacional brasileiro tem se mostrado plurissistêmico devido às dificuldades provenientes do modelo federativo do país e de sua complexa relação entre estrutura e ação na constituição dos sistemas. Afirma que a presença de novos arranjos institucionais,

⁴³ O conceito de computação em nuvem (em inglês, *cloud computing*) refere-se à utilização da memória e das capacidades de armazenamento e cálculo de computadores e servidores compartilhados e interligados por meio da Internet, seguindo o princípio da computação em grade. Ver: STAMFORD, Conn., 2008

especialmente nas relações intergovernamentais no campo educacional e a coexistência de diversos e desiguais modos e atores na regulação dos sistemas induz e limita a efetivação de um sistema educacional articulado e multicultural com as identidades plurais.

No Parecer nº 30/2000 do Conselho Nacional de Educação (CNE)⁴⁴, elaborado pelo professor Carlos Roberto Jamil Cury, o termo é definido a partir de sua origem etimológica. Sistema provém do grego de *systema* que significa, entre outros, “todo” e “corpo de elementos”. A palavra, *systema* é uma composição de *syn* (em latim cum, em português com) + *istemi* (estar ao lado de). “Entende-se sistema como elementos coexistentes lado a lado e que, convivendo dentro de um mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado” (CURY, 2000, p.25).

Ainda recorrendo ao Parecer nº. 30/2000 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2000), Cury discorre sobre a opção brasileira pela organização educacional sob a forma plurissistêmica, e não pela existência de um Sistema Nacional de Educação, explicitando ser tal assunto polêmico e complexo. Segundo o relator do CNE, nesse sistema plural ocorre ao mesmo tempo a descentralização e a unificação. De um lado, os sistemas de ensino federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, obedecendo às esferas do poder público aos quais pertencem, são autônomos entre si e responsáveis por encargos específicos. De outro, a unificação é assegurada por meio dos princípios, fins, obrigações e articulação cooperativa dos entes federativos entre si e sob a coordenação da União.

A Constituição brasileira expressa a escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado em que se cruzam mecanismos de participação social com um modelo cooperativo e colaborativo que ampliou o universo de sujeitos capazes de participar das decisões. Somando a isso, o parecer do CNE evidencia uma perspectiva para a organização da educação nacional em que estejam presentes elementos de articulação, coordenação, ausência de antinomia⁴⁵ e unidade nos fins. A articulação entre os sistemas seria garantida com normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns dos entes

⁴⁴ O Parecer a respeito do entendimento sobre o município como sistema dentro do ordenamento jurídico-administrativo teve como referência a organização da educação nacional estabelecida pelo Parecer 04/2000 que trata as Diretrizes Operacionais para a Educação Infantil.

⁴⁵ Para BOBBIO (1994) antinomia é aquela situação na qual são colocadas em existência duas normas, das quais uma obriga e a outra proíbe, ou uma obriga e a outra permite, ou uma proíbe e a outra permite o mesmo comportamento. (p. 86)

federados, e é desta concepção articulada de sistema que decorre a exigência de um Plano Nacional de Educação.

Esse debate aparece no documento da Conferência Nacional de Educação (CONAE) que reconhece os desafios para a efetivação do Sistema Nacional de Educação, destacando-se o paradigma fragmentado da realidade, a baixa participação, a presença do autoritarismo seja pela falta de oportunidade de participação e fóruns de discussão, seja pela dificuldade de se estabelecer um sistema educacional brasileiro de educação pública, gratuita, laica e de qualidade (DUARTE, 2011).

As discussões no âmbito da existência ou não do Sistema Nacional de Educação (SAVIANI, 1999; GADOTTI, 2000; BOURDIGNON, 2003) são sobrepujadas pelos avanços conquistados pela Emenda Constitucional 59/2009, um dispositivo que fortalece o direito à educação como um direito próprio da democracia e oferece ao federalismo cooperativo, signo da República, uma nova condição: o Plano Nacional de Educação (PNE) como articulador do Sistema Nacional de Educação (SNE) (CURY, 2015).

A CF/88 com sua nova redação normativa, a partir da Emenda nº59/09 atribui ao PNE além da função de articulador do sistema nacional de educação, a função de definidor de diretrizes, objetivos, metas e estratégias para implantação do SNE, visando garantir a manutenção e o desenvolvimento do ensino através de ações integradas entre os poderes públicos das esferas federadas (BRASIL, 1988, art. 214⁴⁶).

Em trabalho recente Cury (2015) discorre sobre os desafios e a perspectiva de institucionalização do regime de colaboração no sistema nacional de educação. O autor considera que o caráter novo e original deste dispositivo, qual seja, a Emenda nº. 59/2009 aponta para uma ampliação do direito à educação como dever do Estado por meio do PNE (Lei 13.005/14) ficando como grande tarefa nacional e desafio histórico dar consistência ao SNE para a garantia a esse direito constitucional.

⁴⁶ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Para Cury (2015, p. 1), a Emenda Constitucional nº. 59/09 trouxe importantes mudanças no capítulo da Educação da Constituição de 1988, uma delas, a extensão da obrigatoriedade e gratuidade da educação para a faixa etária de 4 a 17 anos, ou seja, a educação infantil e o ensino médio passam a vigorar como direito público subjetivo. Outras alterações importantes referem-se ao art. 214, que passa a estabelecer, em seu inciso VI, que a meta de aplicação de recursos públicos em educação deverá ter o Produto Interno Bruto (PIB) como referência proporcional; e, que “os sistemas existentes contarão doravante com um inédito sistema nacional de educação”. O caput do art. 214 emendado passa a ter a seguinte redação:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular **o sistema nacional de educação** em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas... (BRASIL, CF/88 *apud* CURY, 2015, p. 1, grifos do autor).

Ainda, segundo o autor, trata-se de um “desfecho inédito em nossa história da educação” (CURY, 2015, p. 2), que comunga com vários dispositivos da Constituição de 1988, da legislação infraconstitucional, especificamente com a lei nº. 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação. Com isso, pode-se afirmar que,

[...] o sistema nacional de educação existe como conceito e como positividade jurídica. Ou seja, após sua tramitação, aprovação e sanção de acordo com o processo legislativo, o sistema nacional de educação passou a existir juridicamente e, vigente, se torna de observância obrigatória, dado que aprovado por amplo consenso nas casas legislativas (Idem, p. 2).

Infere-se por meio da Emenda nº 59 que o Sistema Nacional de Educação já existe pela sua inserção no corpo constitucional, sendo este articulado pelo PNE. Mas em que consiste o SNE? Para Duarte e Santos (2015, p. 99) a consistência do Sistema Nacional de Educação se dá “mediante a ênfase em políticas e programas distributivos, por sua vez monitorados por um sistema nacional de avaliação”.

Uma vez instituído o Sistema Nacional de Educação (SNE) cabe indagar, partir art. 13 da lei n. 13.005/2014⁴⁷ em que consiste o SNE, “qual é ou será sua composição/organização para que a

⁴⁷ Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação.

consistência tenha a devida eficácia” (Cury, 2015, p. 2). Para Cury, as perspectivas de institucionalização do SNE surgem em duas dimensões, a saber: “as reais” que irão depender das ações já programadas pelo PNE, como as avaliações periódicas; e as da “esperança” que se apresentam de forma dúbia e apontam para o pessimismo do intelecto e o otimismo da vontade. Os desafios são múltiplos e bastante complexos em especial, os que provêm das lacunas e consequências advindas dos vetos ao Plano anterior e o desafio da sustentabilidade financeira do Plano recém-aprovado.

Longe da pretensão de esgotar as discussões sobre acepções apresentadas para o termo sistema de ensino, as questões brevemente apontadas buscaram apresentar, em linhas gerais, as diferentes compreensões apontadas para o termo, em especial as novas discussões do campo, fomentadas pela Emenda 59/09 e a compreensão do Plano Nacional de Educação como articulador do Sistema Nacional de Educação.

3.1.1 Sistemas Municipais de Ensino na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação

No Brasil, a organização político-administrativa do Estado nacional, por meio de normas constitucionais, atribui aos entes federados – União, Distrito Federal, Estados e Municípios diferentes níveis de atuação e autonomia no que se refere à administração da educação. Tanto os estados como os municípios têm autonomia para organizar e gerir os seus sistemas de ensino, reiterando o que Cury (2002, p. 170) expressa: a “Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, (...) reconhecendo a dignidade e a autonomia próprias dos mesmos”.

A possibilidade legal da criação de sistemas municipais de ensino inscrita na Constituição Federal de 1988 é fruto, segundo Sarmiento (2004) do forte movimento descentralizador que marcou o período de redemocratização do país a partir de 1984, além de representar o reconhecimento da atuação que os municípios vinham desenvolvendo desde há muito tempo na educação brasileira.

A Constituição de 1988, complementada pela Lei 9.394/96, definiu as competências e atribuições dos entes federativos com relação à educação básica e estabeleceu, de forma clara, a autonomia do município para instituir seu próprio sistema de ensino. O texto legal previu, ainda, como alternativas a essa opção, o município compor com o estado um sistema único ou manter-se integrado ao sistema estadual (SARMENTO, 2005).

Desse modo, a CF/88 possibilitou aos municípios a criação de seus sistemas de ensino com autonomia, inclusive para a formulação de políticas públicas para a educação infantil e para o ensino fundamental (SOUZA e FARIA 2003). Os municípios, de acordo com o disposto pela legislação federal, tiveram que assumir compromissos maiores e enfrentar novos desafios no âmbito da educação, por exemplo, quanto:

[...] i) à sua participação no regime de Colaboração, de forma solidária, junto aos Estados e à união; ii) à previsão da Educação Municipal, enquanto capítulo específico, na formulação de suas Leis orgânicas (LO's); iii) à elaboração dos Planos Municipais de Educação (PMEs); e, ainda, iv) à constituição de seus Conselhos de Educação e dos Conselhos de Acompanhamento de Controle Social (CACs) (SOUZA e FARIA, 2003, p. 65).

O reconhecimento pela Constituição Federal de 1988 do município como ente federado dotado de autonomia traz, como consequência, na área educacional, a possibilidade de criação do Sistema Municipal de Ensino (SME). Ao optarem por constituir seus sistemas próprios de ensino, os municípios deixam de ser, portanto, subsistemas dos Estados e recebem atribuições específicas, ficando, assim, como as demais esferas administrativas da federação, responsáveis e autônomos em relação à gestão das suas instituições de ensino, órgãos e quanto à política educacional local. A LDB de 1996 regulamentou o art. 211 da Constituição Federal, definindo as incumbências e a área de abrangência de cada sistema educacional, lançando aos Municípios o desafio de institucionalizar/organizar o seu SME e estabelecer com os demais sistemas de ensino regime de colaboração recíproca.

Assim, ao firmar o Município como ente federativo autônomo, a Constituição de 1988, em seu art. 211, estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios “organizarão os seus sistemas de ensino”, definindo como competência desses últimos, a atuação no ensino fundamental e na educação infantil. A LDB/96 firmou em seu Art. 11 as incumbências dos municípios em relação aos seus sistemas de ensino:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996).

No parágrafo único do artigo 11, mantém a possibilidade da integração do município ao sistema estadual ou de compor com o Estado um sistema único de educação básica. Especificamente, a responsabilidade do município passou a ser a de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitindo a atuação em outros níveis somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino⁴⁸.

A LDB/96 (BRASIL, 1996) reafirma, assim como a CF/88 a possibilidade de instituição do SME como expressão da autonomia no âmbito da política educacional. No seu art. 8º estabelece que, a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” e no art. 18, afirma que os sistemas municipais de ensino compreendem: “I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Município; II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas

⁴⁸ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

pela iniciação privada”; III – os órgãos municipais de educação” (BRASIL, 1996). A LDB/96 prevê, portanto, a possibilidade dos municípios normatizarem sobre a educação. Uma vez instituído o SME se atribui aos municípios, o direito de baixar normas complementares para a educação em seu território. Possibilita, também que, os municípios possam se associar aos sistemas estaduais, caso ponderem como sendo essa a melhor opção.

As dúvidas e polêmicas com relação às prerrogativas do Município quanto à instituição do SME foram dirimidas nos pareceres do Conselho Nacional de Educação nº 30 e nº 34 (BRASIL/CNE/CEB 2000; 2001). Estes pareceres esclarecem que a autonomia do município brasileiro está assegurada e delimitada na própria Constituição (art. 30) para todos os assuntos de seu interesse local e se expressa sob três aspectos: o político, seja na composição do governo, como na elaboração das políticas e normas locais; o administrativo, na organização e execução dos serviços públicos locais; e o financeiro, no que tange ao processo de decretar, arrecadar e ampliar os tributos municipais.

O SME pressupõe, portanto, a existência das instituições de ensino, dos órgãos normativos e executivos, atuando em consonância, tendo em vista objetivos comuns (SAVIANI, 2008). Contudo, a criação do SME próprio e autônomo resulta de decisão do município, assim como a criação do conselho municipal de educação. Na sequência analisamos o contexto político local e a opção do município de Belo Horizonte em instituir o seu SME e criar o seu órgão normativo.

3.2 O contexto de criação do Sistema Municipal de Ensino e do Conselho Municipal de Belo Horizonte

Conforme sustenta Bowe e Ball (1994) e Mainardes (2006) no processo de formulação de uma política educacional o contexto de influência⁴⁹ é uma variável importante para a sua análise, uma vez que é neste momento que os distintos grupos se articulam para, numa disputa de interesses, influenciar e apresentar as finalidades sociais da educação, ou seja, o espaço onde se iniciam as discussões em torno de uma política pública, onde os discursos políticos são construídos. A criação do SME e do CME em Belo Horizonte situam-se em um determinado

⁴⁹ É o contexto onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. (MAINARDES, 2006)

contexto político (o chamado projeto democrático-popular da Frente Popular dos governos municipais no período de 1993 a 2000) aliado a um processo de reorganização da sociedade civil e defesa da gestão democrática⁵⁰ da educação.

Para além da influência local, em torno dos grupos que estão no poder (sociedade política) e dos grupos da sociedade, há de se considerar o alcance de um contexto social macro, ou seja, as delimitações internacionais e nacionais que, através de agências multilaterais ou de governos, influem nos processos educacionais e sociais como um todo (BALL, 1992). Em suma, trata-se de considerar na análise da atuação do CME/BH tanto as dimensões legal institucionais, quanto os contextos sociais, políticos e econômicos - local e nacional -, nos quais se encontra inserido.

Em Belo Horizonte, nas eleições municipais de 1988, o Partido dos Trabalhadores (PT) se destaca como partido de esquerda em oposição às bases políticas de partidos como o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Na ocasião, o PT conseguiu eleger nove vereadores, constituindo-se na maior bancada partidária na câmara de vereadores do município. Junto a essa bancada, quatro parlamentares de outros partidos de oposição⁵¹ ao governo municipal também foram eleitos, revelando uma mudança no comportamento político do eleitor do município. O candidato petista que concorreu à prefeitura ficou em segundo lugar na disputa, perdendo por uma diferença de apenas 2% dos votos em relação ao candidato vencedor.

Em 1990, o então vereador Patrus Ananias, que em seu mandato havia exercido a função de relator da Lei Orgânica Municipal⁵², candidatou-se ao Senado pelo PT e teve uma votação significativa em BH ficando em primeiro lugar em praticamente todas as regiões do município (DULCI, 1992). Em 1992, Patrus Ananias elege-se prefeito de Belo Horizonte pela Frente BH

⁵⁰ A gestão democrática do ensino público é princípio constitucional, prevista no art. 206, VI da Constituição Federal que se realizará pela popularização do ingresso dos segmentos da comunidade educativa e de instituições da sociedade civil na determinação e controle das políticas voltadas à educação. Teixeira (2004) afirma que as propostas de mudanças que estiveram entornando as políticas de educação no país na década de 1990, apoiaram-se nos preceitos fixados na Constituição Federal de 1988. Os princípios de gestão democrática do ensino público e de garantia de padrão de qualidade (Art. 206 inc. VI e VII), a afirmação da educação como direito público subjetivo (art. 211) fortaleceram a concepção dos órgãos colegiados na estrutura do ensino e alimentaram as expectativas em favor da construção de Conselhos de Educação mais representativos. (Cury, 2004).

⁵¹ Esses partidos eram o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Comunista do Brasil (PCdo B), o Partido Popular Socialista (PPS) e o Partido Verde (PV).

⁵² A Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, promulgada em 1990 reafirma em seu artigos 157 e 159 os princípios da Constituição Federal de 1988 com a 10 determinação de atendimento gratuito e de qualidade às crianças de até 6 anos de idade em creches e pré-escolas.

Popular após uma campanha de mobilização política promovida, especialmente, pela militância partidária e pelos movimentos sociais que o apoiavam.

Em 1993, durante a primeira gestão democrático-popular⁵³ (1993-1996) em Belo Horizonte, a educação infantil passou, efetivamente, a fazer parte da agenda política do governo com a implantação de diferentes ações visando à ampliação do atendimento e à melhoria da qualidade dos serviços prestados às crianças pequenas (DULCI, 1992).

Durante os anos de 1993 a 1996, o Governo Patrus Ananias investiu na melhoria dos termos de conveniamento com instituições privadas para a oferta de vagas para crianças de zero a seis anos.⁵⁴ Os dados da tabela abaixo mostram que houve uma significativa oscilação nos números que referem-se à ampliação do atendimento municipal na educação infantil, tal dificuldade na ampliação pode ser justificado pela ausência do Fundeb contribuindo no financiamento da oferta. A tabela destaca, ainda, uma particularidade encontrada no município: maior oferta na rede estadual, maior ainda na rede privada e pouquíssimas vagas na rede municipal. Houve um avanço na relação entre poder público e entidades filantrópicas, conveniadas, pelos compromissos com essas entidades que estavam na Assistência Social, uma das bases de apoio importantes do governo.

⁵³ O chamado projeto democrático-popular surgiu, segundo Dulci (1997), pela necessidade de as esquerdas estabelecerem uma aliança social para disputar o poder político no Brasil. Segundo esse autor, seria impossível promover as reformas estruturais que o país tanto necessitava sem constituir um bloco social mais amplo que a classe operária fabril e os trabalhadores rurais. Seria preciso integrar também as classes médias assalariadas, os pequenos e médios proprietários da cidade e do campo e os setores empresariais que tinham e têm contradições mais que episódicas com o modelo econômico excludente.

⁵⁴ O modelo de creches conveniadas foi e continua sendo uma forma de oferta de vagas para o atendimento na educação infantil, no município de Belo Horizonte. O conveniamento de instituições privadas sem fins lucrativos obedece a critérios elaborados pelo executivo. Por meio de assinatura de termo de convênio, estabelece-se a parceria entre a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) e a entidade social prestadora direta dos serviços, atribuindo-se as responsabilidades e os deveres de ambas as partes. O convênio regula a relação poder público e entidade social, com o objetivo de prestação de serviços à população. No caso das creches, os serviços são ligados ao cuidado e à educação da criança de 0 a 6 anos e o apoio ao trabalho feminino. Entre os compromissos da PBH consta o repasse de um valor per capita financeiro (...) (VIEIRA, 1998).

TABELA 2
Matrícula inicial da Educação Infantil, segundo redes de ensino estadual, municipal e particular / Belo Horizonte – 1990/1998

Ano	Total	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
1990	46.519	16.545	35,6	3.554	7,6	26.420	56,8
1991	49.444	16.772	33,9	4.259	8,6	28.413	57,5
1992	48.432	18.786	38,8	6.239	12,9	23.407	48,3
	44.761	19.731	44,1	6.200	13,9	18.830	42,1
1993							
1994	44.383	18.696	42,1	7.349	16,6	18.338	41,3
1995	43.342	18.404	42,5	6.224	14,4	18.712	43,2
1996	50.137	17.964	35,8	6.740	13,4	25.433	50,7
1997	40.457	12.144	30,0	4.450	11,0	23.863	59,0
1998	45.746	9.512	20,8	5.571	12,2	30.663	67,0

FONTE: CPRO/SEE-MG adaptado de Baptista (2012)

No período destacado, dentre as ações realizadas pelo poder público, ressaltam-se as relativas à formação das educadoras de creches (curso supletivo e magistério), de supervisão das instituições conveniadas e a elaboração de materiais pedagógicos ações que tem o caráter de promover melhorias no atendimento. A criação do sistema próprio de educação está intimamente ligada às discussões da Educação Infantil, em especial à urgência de se normatizar tais matérias. Neste panorama, a importância da educação infantil na criação do SME/BH é ressaltada pelos (as) conselheiros (as) entrevistados (as):

[...] Essas decisões, elas foram tomadas pela prefeitura, já muito na discussão da educação infantil. Porque a gente vinha tendo dificuldades de aprovar algumas matérias referentes à educação infantil no Conselho Estadual de Educação. Então foi ficando claro para a Prefeitura que aquele investimento que ela vinha fazendo desde 93 com a vitória do Patrus na educação infantil demandava que o município se estruturasse como um sistema municipal de ensino, que tivesse um órgão normativo próprio (E4 – representante do governo).

Durante o primeiro governo do prefeito Célio de Castro (1997-2000), subsequente à gestão de Patrus Ananias e ainda seguindo um projeto considerado como do âmbito dos governos

democrático-populares, os desafios quanto à implementação de ações em relação à educação infantil no município tornam-se ainda mais evidentes, principalmente face ao contexto nacional de promulgação da LDB em dezembro de 1996, que estabeleceu, conforme já ressaltado, a competência dos municípios com a oferta da educação infantil. A situação do município é analisada por VIEIRA (1998) que apontou a precariedade da política de conveniamento⁵⁵ realizada e a necessidade de investimentos na ampliação da rede pública de cuidado e educação das crianças menores de sete anos.

Durante o referido governo, a educação infantil passou, efetivamente, a fazer parte da agenda da política de educação do município e várias ações foram realizadas com o objetivo de ampliar o atendimento e garantir os direitos da criança pequena. Dentre essas ações, Pinto (2009) destaca as principais:

- a) Investimento nas creches conveniadas à Prefeitura de Belo Horizonte com a criação de um grupo de acompanhamento do qual fazia parte a Secretaria Municipal de Educação e os Centros de Educação Infantil, as Secretarias Municipais de Desenvolvimento Social, Abastecimento, Planejamento, Saúde, Cultura, Esportes e a Associação Municipal de Assistência Social (AMAS);
- b) Diagnóstico das creches conveniadas;
- c) Formação/profissionalização para as educadoras das creches conveniadas;
- d) Elaboração de documentos relacionados à educação infantil⁵⁶;
- e) Estudos para levantamento dos custos de atendimento à criança na rede pública municipal e na rede conveniada com a PBH;
- f) Institucionalização do Sistema Municipal de Ensino (SME) e do Conselho Municipal de Educação (CME), mediante a Lei nº. 7.543, de 30 de junho de 1998;
- g) Estabelecimento de normas para a educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (Resolução CME/BH nº 01/2000);
- h) Estudos de demanda da população por atendimento educacional às crianças de até 6 anos;
- i) Construção coletiva da Proposta Político-Pedagógica de Educação Infantil para o município;
- j) Inserção da educação infantil no sistema de estatística educacional do município;
- k) Transferência de gerenciamento do convênio entre as creches comunitárias e a PBH para a Secretaria Municipal de Educação;
- l) Acesso das crianças de 6 anos ao ensino fundamental;

⁵⁵ A política de conveniamento das creches possui critérios que não foram suficientemente documentados e descritos. O próprio termo convênio era um termo geral, cujo objeto era genérico, não explicitando a que tipo de atendimento se referia: servia ao mesmo tempo para asilos de idosos, atendimento a adolescentes ou jovens em situações de risco e para atendimento a crianças de zero a seis anos. (DALBEN, 2002, p. 75).

⁵⁶ Entre os documentos, destacam-se: Orientações e critérios básicos para o atendimento em instituições de educação infantil – 1998; Política Municipal de Educação Infantil: Subsídios e perspectivas – 1999 e Subsídios para o projeto político-pedagógico da educação infantil – 2001.

m) Ampliação do atendimento às crianças de até 6 anos. Vale ressaltar que, em 2004, a PBH iniciou o atendimento público às crianças de 0 até 3 anos e ampliou o atendimento às crianças de 4 e 5 anos, por intermédio da Lei n.º 8.679, de 11 de novembro de 2003, que criou as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEIS) e o cargo de educadora infantil (PINTO, 2009, p. 47).

A existência de disposições legais que asseguraram ao município autonomia no âmbito educacional, a presença de governos mais permeáveis às demandas populares e a inclusão da educação infantil na agenda da política educacional, dentre outros aspectos, abriram caminhos para a criação e institucionalização do Sistema Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação no município de Belo Horizonte. Interessante observar que a organização do SME em Belo Horizonte tornou-se referência para outros contextos municipais, ou seja, ações implementadas de modo precursor em Belo Horizonte acabaram refletindo nas cidades menores da Região Metropolitana.

Interessa nesse momento, observar a problemática para os municípios de se criar sistemas de ensino. A questão da criação de Sistemas é complexa e esbarra no custo para o município e em dilemas como respeito às relações intergovernamentais, uma vez que ao criar seu SME o município aponta a intenção de assumir, com responsabilidade pedagógica, administrativa e política, a educação local. Para Werle et al (2008), a criação de SME pode restringir o abuso do poder e do arbítrio de alguns poderosos e de instalar, por exemplo, processos qualificados de contratação/concurso de docentes de forma que sua designação para escolas da rede siga normas expressas no/pelo município. Ademais, traz para o município maior responsabilidade para com a educação infantil para além da própria rede. O CME passa ser o órgão normatizador e, portanto, aquele que definirá os padrões de qualidade da oferta da educação infantil no município. A SMED, como órgão executivo, passa a ser responsável pela autorização, pela fiscalização e pelo acompanhamento de todas as instituições de educação infantil do município.

3.2.1 Criação do Sistema Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Belo Horizonte

Como ressaltado anteriormente, a possibilidade de o município criar seu sistema próprio de ensino no Brasil, concretizou-se com a CF/88 (Art. 18) num contexto no qual este ente subnacional adquire maior autonomia. Ao optar pela criação do SME o município deve organizar ações que se apresentarão como fundamentos para a gestão sistêmica da educação

municipal, a saber: a) incremento das atribuições desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Educação (CME), b) elaboração do Plano Municipal de Educação (PME), e c) impulsão ao Regime de Colaboração entre os entes federativos quanto ao processo de definição e execução das políticas educacionais (CURY, 2004; GRACINDO, 2000; SOUZA e FARIA, 2003).

A Lei que cria o SME de Belo Horizonte estabelece que esse sistema seja formado por: a) instituições de ensino infantil, fundamental e médio mantidas pelo Executivo; b) instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; c) órgãos municipais de educação (BELO HORIZONTE, Lei nº 7.543 de 30 de junho de 1998, art. 1º).

O Sistema Municipal de Educação de Belo Horizonte foi gestado num contexto de mudanças políticas no município com o desafio de integrar as redes municipal (pública), privada conveniada e privada particular de instituições que ofertavam a educação infantil. Em especial, o SME teve que responder às demandas postas pela “política de convênios e conseqüentemente a necessidade de investimentos em uma rede pública de cuidado e educação de crianças” (PINTO, p. 47, 2009).

Instituir um sistema implica em uma definição institucional de estruturas e funções, órgãos normativos e executivos, pressupondo a prática da autonomia e responsabilização dos atores locais (executivo e legislativo municipal, Conselho Municipal de Educação, sindicato, pais, alunos, dentre outros). Ora, se a institucionalização dos SMEs é uma opção política que exige dos responsáveis pela educação local assumirem a responsabilidade da organização e da explicitação das estruturas, o CME nesse contexto, tem uma função de intermediação entre o Estado e a sociedade, materializando a gestão democrática da educação municipal.

Com a criação do SME próprio, abre-se a possibilidade de estender as funções do CME e seu caráter pedagógico, em especial, quanto as funções normativo/regulamentadoras, de órgão deliberativo com a “possibilidade de uma ação mais articulada e global das organizações [...] que definem [...] as bases para uma ação política sobre as esferas de decisão do poder” (TEIXEIRA, 2004, p. 702) extrapolando com isso seu caráter meramente consultivo.

A lei que criou o Sistema Municipal de Educação de Belo Horizonte é fruto do Projeto de Lei nº 38/97⁵⁷ de autoria do então vereador, Rogério Correia. O debate em torno do projeto de lei prolongou-se durante o primeiro semestre de 1998, resultando em uma proposta que substituiu o projeto em tramitação. A nova proposta, que além de organizar o CME sugeria a criação do SME culminou na Lei Municipal nº 7543 de 1998, aprovada pela Câmara dos Vereadores em 30 de junho de 1998⁵⁸. A referida lei instituiu o CME do município de Belo Horizonte como órgão do Sistema de Ensino, sendo responsável pela normatização e regulamentação da educação municipal, pelo seu acompanhamento e fiscalização, bem como pela promoção de estudos, pesquisas e medidas para a melhoria do ensino no sistema municipal.

A lei nº 7543/98 além de instituir o SME e o CME também estabelece algumas providências quanto ao funcionamento desses órgãos. Com relação ao CME, define que compete a este órgão “[...] assegurar aos grupos representativos da comunidade o direito de participar da definição das diretrizes da educação no âmbito do Município”, constituindo, desse modo, em um espaço político de discussão sobre educação e cidadania, cujo objetivo deveria convergir no sentido de elevar a qualidade dos serviços educacionais e da sociedade como um todo (BELO HORIZONTE, 1998).

Importante destacar, que a mesma lei que institui o CME e o SME, estabelece a realização das Conferências Municipais de Educação em Belo Horizonte. A referida lei institui a responsabilidade ao CME de convocar e promover a realização das Conferências a cada dois anos⁵⁹ com objetivo de discutir a conjuntura político educacional do município, destacando a atuação do Sistema Municipal e o papel do Conselho. Além de constituir-se como espaço de discussão dentro do SME, nas Conferências são eleitos os conselheiros que comporão a respectiva gestão do Conselho.

Desde a criação do SME e CME foram realizadas sete (07) Conferências de Educação⁶⁰ no

⁵⁷ O Projeto de Lei nº 38/97 de autoria do Vereador Rogério Correia "Cria o Conselho Municipal de Educação - CME - e os Conselhos Regionais de Educação - CREs -, e dá outras providências".

⁵⁸ Conforme o Relatório SMED 1993/1996 (p.44), foi enviado à Câmara Municipal um projeto de criação do Conselho Municipal de Educação e Conselhos Regionais de Educação. Na pauta da campanha salarial de 1997 aparece a reivindicação da “implementação do Conselho Popular Municipal de Educação, definido em anteprojeto proposto pelos trabalhadores em educação com representação das entidades do magistério.

⁵⁹ A conferência será convocada pelo Executivo ou pelo CME, caso aquele não o faça dentro do prazo determinado no *caput* deste artigo. (Art. 17 § 2º - Lei nº 7543/98)

⁶⁰ Para verificar as discussões realizadas em cada uma das Conferências ver Anais das Conferências disponível em:

município que buscaram debater temas relevantes para o momento. A I Conferência⁶¹, por exemplo, se dedicou à discussão e aprovação das diretrizes da política educacional para o município e o debate sobre a instituição do Sistema Municipal de Educação e a criação do Conselho Municipal de Educação de caráter democrático. Ainda nesse momento inicial, buscou-se discutir pontos importantes com relação à política para a educação infantil no município, a saber: o estabelecimento das bases para a construção de um sistema de supervisão e monitoramento das instituições de educação infantil; a construção de diretrizes político-pedagógicas para o atendimento; formas de assegurar a ampliação das vagas de educação infantil no município e; meios para garantir a construção de novas escolas. Além disso, debateu-se a necessidade de se estabelecer um processo de coordenação integrada no conveniamento das creches e a realização de estudos que pudessem mapear o atendimento e a demanda na educação infantil, visando garantir a qualidade do atendimento e evidenciá-lo nas estatísticas educacionais (PBH/SMED, Anais da Conferência, 1998).

A V Conferência Municipal de Educação⁶² ocorreu em 06 de outubro de 2010 e se dedicou aos temas discutidos em âmbito nacional para subsidiar a próxima gestão do conselho na análise e deliberação do Plano Municipal de Educação. A VI Conferência⁶³, em maio de 2012, deu início à discussão do Plano Municipal de Educação (PME) na cidade de Belo Horizonte, com o objetivo de ampliar o debate em torno do tema, na perspectiva de submeter o resultado dessas discussões aos diversos atores sociais comprometidos com a educação, para que a elaboração do PME/BH fosse fruto de um processo de mobilização social e construção coletiva, pautado na realidade do Município (PBH/SMED, Anais da Conferência, 2010; 2012).

Em suma, criado no bojo do SME, a lei atribui ao CME/BH, caráter normativo, ou seja, a responsabilidade para organizar e baixar normas complementares, além de autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do sistema de ensino (LDB/1996, Art.11). Institui, desse modo, o CME/BH como órgão normativo que deve assegurar aos grupos representativos da sociedade civil o direito de participar na definição das diretrizes da educação municipal, concorrendo para elevar a qualidade dos serviços educacionais (Art. 3º da lei nº 7543/98).

<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=cme&tax=35216&lang=pt_BR&pg=8002&taxp=0&>. Acesso em 12/04/2016.

⁶¹ Conforme expresso na Lei nº 7543/98 o Executivo convocou e organizou a primeira Conferência Municipal de Educação (Art. 18).

⁶² Não houve publicação de Anais da III e da IV Conferência de educação.

⁶³ Até o final da elaboração deste não havia sido publicizado os anais da VII Conferência Municipal de Educação.

Também, define o conselho como mecanismo para a democratização do Estado à medida que cumpre as funções consultiva, fiscalizadora, propositiva e mobilizadora.

3.2.2 – Desenho institucional do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte

Criado como órgão vinculado administrativamente à Secretaria Municipal de Educação (SMED/BH), para o seu pleno funcionamento foi necessária elaboração de um regimento interno. Ao pesquisar as ações referentes à criação do Conselho registradas nas atas desse órgão foi possível localizar as discussões e debates realizados durante o processo de construção desse regimento.

Uma das primeiras tarefas dos conselheiros consistiu, portanto, na elaboração do regimento interno do órgão e os documentos analisados apontam as dificuldades iniciais na estruturação do referido documento. Alguns dos conselheiros entrevistados apontaram a ausência de uma assessoria jurídica como um dos problemas enfrentados nesse trabalho, apesar da lei que criou o Conselho prever a presença de uma assessoria para acompanhar os trabalhos de organização do CME/BH.

Durante o período de março a julho de 1999 as plenárias do Conselho estiveram voltadas para a discussão e votação item por item do seu Regimento Interno. Sendo, estes, os principais pontos abordados na sua elaboração:

- Competências do CME;
- Tempo de mandato dos conselheiros e suas alternâncias;
- A formação dos conselheiros de acordo com as funções adquiridas pelo conselho;
- A relação entre a SMED e o CME (limites e interações);
- Autonomia do CME;
- Debates sobre a configuração das Conferências Municipais de Educação com vistas às teses aprovadas para se chegar, com maior clareza, à definição do que é o conselho (ATA CME/BH 31/03/99).

O Regimento Interno do CME foi aprovado por meio do Decreto nº 9.973 de 21 de julho de

1999, que em seu Art. 2º reafirma o caráter do CME/BH enquanto órgão colegiado e permanente do SME, política e administrativamente autônomo, possuidor de caráter deliberativo, normativo, consultivo e fiscalizador sobre os temas de sua competência.

O arcabouço legal institucional ou o “desenho institucional”⁶⁴ dos CMEs comportam elementos importantes para a compreensão de sua atuação e do seu papel na formulação das políticas de educação no âmbito dos municípios, daí a relevância de refletir sobre como as normas que estruturam esses órgãos repercutem na sua forma de atuação. O Regimento Interno regulamenta o funcionamento do CME/BH e normatiza as Conferências Municipais de Educação⁶⁵, também instituídas pela Lei Municipal que criou o conselho. Trata-se de um documento fundamental para a compreensão do funcionamento e atuação do CME/BH, pois expressa as normas que definem o seu objetivo, funções, atribuições, o papel do Conselho na política educacional do município, assim como a sua composição, representatividade, etc..

O Regimento Interno do CME/BH define a sua estrutura organizacional a partir do seguinte desenho: Plenária, Mesa Diretora, Secretaria Executiva, Câmaras Técnicas e Comissões Especiais⁶⁶. Quanto às câmaras técnicas, a previsão e o funcionamento dessas instâncias na estrutura organizacional dos CMEs são indicativos da institucionalização desses órgãos na gestão da educação (FARIA e RIBEIRO, 2011). As especificidades das Câmaras Técnicas do CME/BH serão tratadas com mais adiante.

⁶⁴ Dentre as variáveis consideradas relevantes para análise do papel dos Conselhos na gestão democrática da educação, destaca-se a institucional, ou seja, o desenho institucional desses órgãos incide na efetividade, na equidade e na extensão da participação interna, oferecendo parâmetros para a sua atuação (FUNG; WRIGHT, 2003). Importa seu desenho, pois a partir dele torna-se possível inferir sobre as possibilidades criadas para os atores sociais e políticos no interior desses espaços (FARIA; RIBEIRO, 2010).

⁶⁵ As Conferências Municipais de Educação são organizadas pelo CME/BH a cada dois anos ou a qualquer tempo, extraordinariamente, para socialização de experiências, avaliação da situação da educação no município e proposição de diretrizes da política municipal.

⁶⁶ Para detalhes sobre este órgão, ver Regimento Interno do CME – capítulo VI: Dos órgãos integrantes. Interessa ao presente trabalho discorrer sobre o funcionamento das Câmaras Técnicas em decorrência das suas funções, em particular, quanto à educação infantil no município.

QUADRO 8

Regimento Interno do CME/BH e suas alterações

1º Regimento Interno do CME/BH	Decreto nº 9973 de 21 de julho de 1999	Estabelece as normas de seu funcionamento e organização
2º Regimento Interno do CME/BH	Decreto nº 13.298 de 22 de setembro de 2008	Alterações no Art. 26 do Regimento Interno que passou a ter a seguinte redação: <i>Art. 26 - As Câmaras Técnicas mencionadas nos incisos I, II, III e V do art. 25, deste Regimento Interno, serão constituídas por conselheiros eleitos pelo Plenário.</i> (NR). <i>Art. 26-A - A Câmara de Planejamento e Acompanhamento será constituída pelos Coordenadores de todas as outras Câmaras mencionadas no art. 25 deste Regimento Interno e 1 (um) conselheiro eleito pelo Plenário.</i> (AC). Art. 3º
3º Regimento Interno do CME/BH	Resolução CME/BH nº 001/2008 de 12 de agosto de 2008	Alterações no art. 27 do Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação, que passa a vigorar com a seguinte redação: <i>“Art. 27 - Cada conselheiro titular deverá participar de, pelo menos, 1 (uma) Câmara Técnica.”</i>
4º Regimento Interno do CME/BH	Decreto nº 15.765 de 14 de novembro de 2014	Complementa as competências das Câmaras Técnicas previstas no Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte.

Fonte: Site do CME/BH - Elaboração da autora.

Com relação às competências do CME/BH, o Regimento estabelece que compete ao Conselho:

- a) participar da elaboração das políticas do poder público para a Educação; b) avaliar e manifestar-se sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual relativo à educação; c) fiscalizar a aplicação de recursos públicos destinados aos setores público e privado, incluindo verbas de fundos federais e estaduais; d) emitir parecer, quando solicitado, sobre propostas de convênios educacionais, suas renovações entre o município e entidade públicas ou privadas (BELO HORIZONTE, Decreto nº 9973 de 21 de julho de 1999).

Quanto às funções⁶⁷ atribuídas ao CME/BH constam a de emitir pareceres, quando solicitado, e normatizar as seguintes matérias:

- a) autorização de funcionamento, credenciamento e inspeção de estabelecimentos que integrem o Sistema Municipal de Ensino;
- b) parte diversificada do currículo escolar;
- c) recursos em face de critérios avaliatórios escolares;
- d) autonomia e gestão democrática das escolas públicas municipais;
- e) classificação e progressão do estudante nas etapas da educação básica;
- f) outras matérias mediante solicitação da Secretaria Municipal de Educação; (BELO HORIZONTE, Decreto nº 9973 de 21 de julho de 1999).

Ainda com relação à dimensão legal institucional do CME/BH cabe destacar elementos na lei que instituiu o Conselho e que denotam uma perspectiva democrática e participativa na gestão da educação. Tais elementos referem-se à composição do órgão, duração do mandato dos conselheiros, representatividade e às formas de provimento ao cargo de conselheiro (indicação ou eleição).

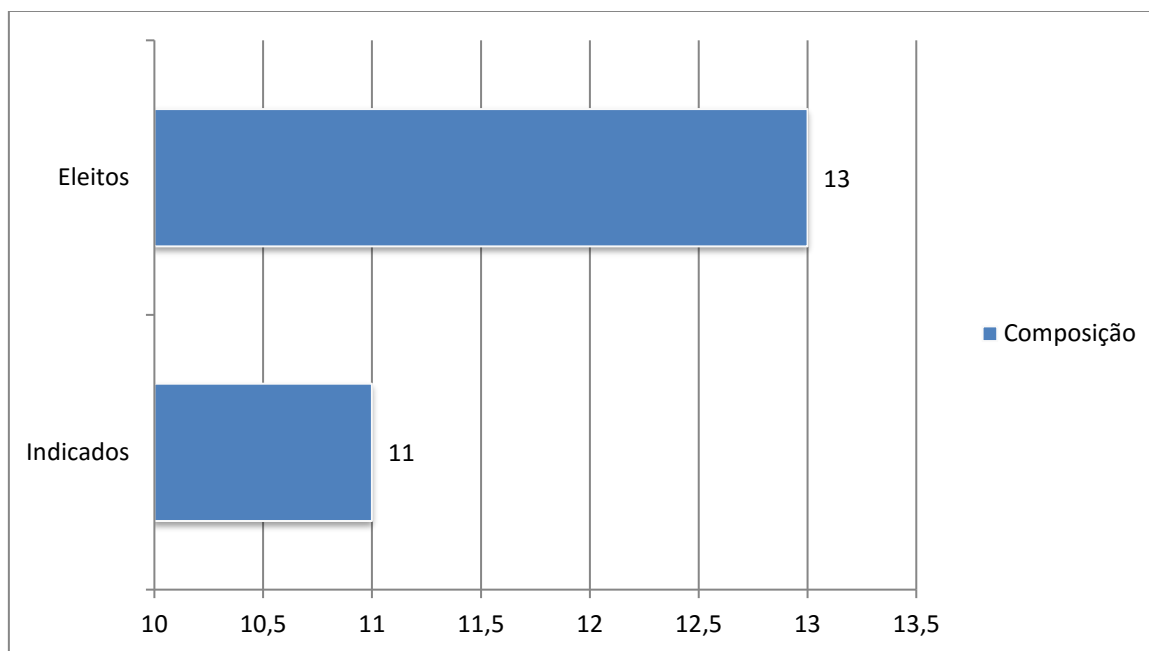
A respeito do mandato dos conselheiros, a lei estabelece que o período de duração será de dois anos, sendo permitida a recondução por mais um período subsequente. Além disso, os conselheiros não são remunerados, pois sua atividade é considerada como uma função de serviço público relevante. Segundo Cury (2006), trata-se, portanto, de:

[...] uma função que corresponde a uma necessidade técnico-política especializada de um órgão normativo, sem pertencer a uma carreira, sem vínculo empregatício e sem receber remuneração. Um conselheiro é, desse ponto de vista, um particular que colabora com o poder público na prestação de uma função de interesse público relevante a cujo exercício legal não corresponde cargo ou emprego. Conselheiro exerce uma função específica similar a de um jurado, de um mesário eleitoral, por exemplo (CURY, 2006, p.57).

⁶⁷ São atribuições do CME/BH, também: assegurar a publicidade de informações sobre o Sistema Municipal de Ensino, tais como o número de profissionais e de alunos, bem como as receitas e despesas do setor; responder a consulta e emitir parecer em matéria de ensino e educação no âmbito do Sistema Municipal de Ensino; estabelecer critérios que orientem a elaboração da proposta pedagógica das instituições que compõem o Sistema Municipal de Ensino; autorizar mudanças na organização e no currículo da educação regulada por este Conselho, observada a legislação federal; elaborar seu regimento interno; funcionar como instância recursal no âmbito de suas atribuições; diagnosticar evasão, repetência e problemas na qualidade do ensino nas escolas, apontando alternativas de solução; propor ações educacionais compatíveis com programas de outras secretarias, como a de Saúde, a de Desenvolvimento Social, a de Cultura, a de Esportes e a de Meio Ambiente, bem como manter intercâmbio com instituições de ensino e pesquisa; divulgar, através de publicações, as atividades nos veículos de comunicação do Município; aprovar o regimento, a organização, a convocação e normas de funcionamento das conferências municipais de Educação, bem como as das plenárias municipais de Educação. (Belo Horizonte, 1998, p. 03)

Sobre a composição⁶⁸ e a representação, desde sua criação, o CME/BH apresenta a seguinte configuração, com 24 conselheiros cumprindo um mandato de 2 (dois) anos.

GRÁFICO 2
Composição do CME/BH



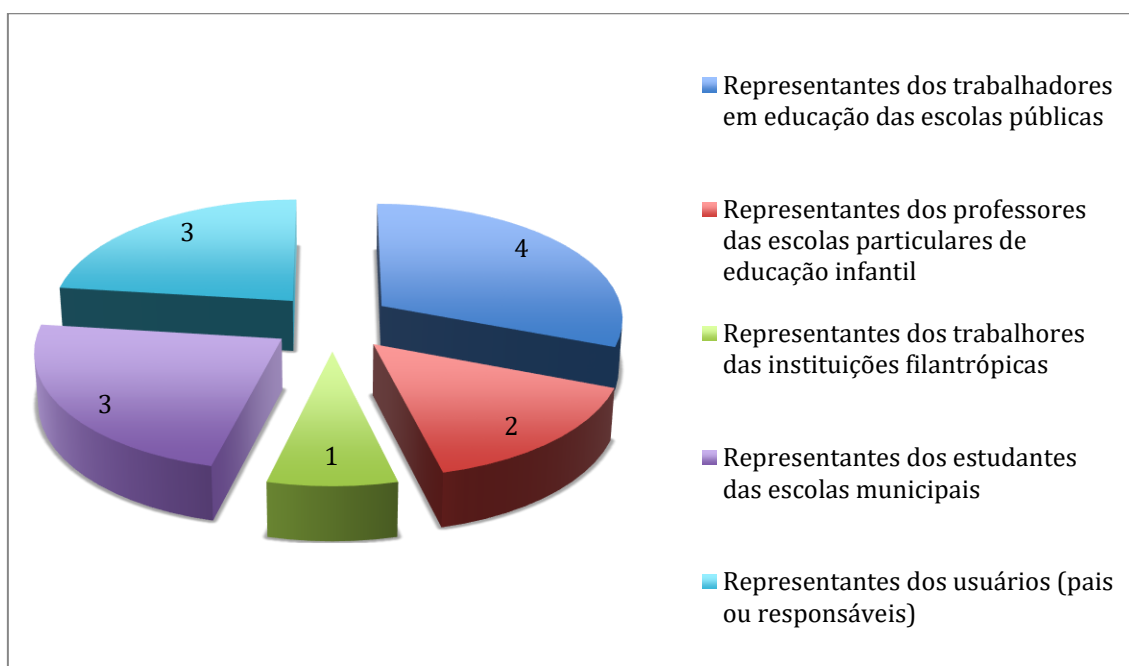
Fonte: Lei de criação do CME/BH - Elaboração da autora.

Os conselheiros eleitos representam diferentes segmentos da educação, sendo a maioria deles eleitos nas Conferências Municipais de Educação⁶⁹, um procedimento político que, também, denota o viés democrático do CME/BH (§1º do art. 4º da Lei nº 7.543). Os 13 (treze) conselheiros eleitos durante as Conferências Municipais de Educação representam trabalhadores de escolas públicas municipais, professores das escolas particulares de educação infantil, trabalhadores das instituições de educação filantrópicas, representantes dos estudantes e dos pais de alunos das escolas públicas municipais, e um representante da Câmara Municipal.

⁶⁸ O CME tem igual número de suplentes. A função de membro do CME não será remunerada, sendo seu exercício considerado relevante serviço prestado à população.

⁶⁹ As Conferências Municipais de Educação são realizadas a cada dois anos. São organizadas pelo CME e composta por representantes dos vários segmentos sociais para socializar experiências, avaliar a situação da educação no Município e propor diretrizes da política municipal.

GRÁFICO 3
Conselheiros Eleitos



Fonte: Lei de criação do CME/BH - Elaboração da autora.

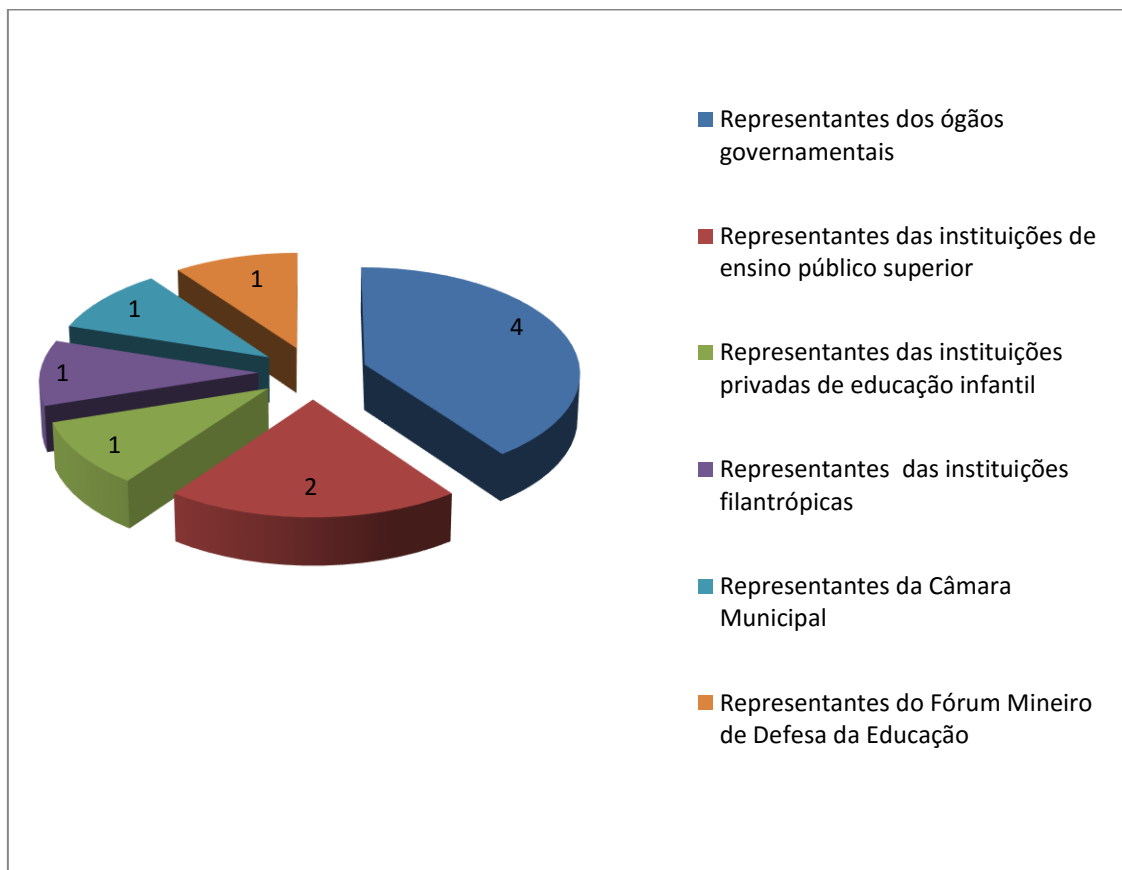
Os 11 (onze) conselheiros indicados⁷⁰ representam diferentes órgãos do poder público, das instituições de ensino superior públicas e das instituições de ensino privadas e filantrópicas, da sociedade civil e do legislativo, conforme a seguinte distribuição de assentos no CME/BH:

- 4 (quatro) representantes dos órgãos governamentais do Município, indicados pelo Prefeito, sendo pelo menos 1 (um) da Secretara Municipal de Educação - SMED;
- 2 (dois) representantes das instituições de ensino público superior, sendo um indicado pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG e outro indicado alternadamente pela Universidade Estadual de Minas Gerais - UEMG e Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais - CEFET/MG;
- 1 (um) representante das instituições privadas de educação infantil, indicado pelo Sindicato das Escolas Particulares de Minas Gerais – SINEP/MG;
- 1 (um) representante das instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais de ensino infantil, indicado pelo Movimento do Luta Pró-Creche (MLPC);
- 1 (um) representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

⁷⁰ É válido destacar que há o fato de o cargo de presidência do órgão ser de indicação do executivo, observa-se um predomínio de representantes do governo na função.

- 1 (um) representante da Câmara Municipal, indicado por sua Mesa Diretora;
- 1 (um) representante do Fórum Mineiro de Defesa da Educação

GRÁFICO 4
Conselheiros Indicados



Fonte: Lei de criação do CME/BH - Elaboração da autora.

A análise da composição do CME/BH revela a diversidade de instituições nele representada, tal pluralidade é resultado, portanto, do conjunto de normas que institui e regulamenta o seu funcionamento. Entretanto, a garantia de uma composição plural, tal como estabelecida na lei, não assegura uma participação inclusiva e igualitária de todos os segmentos ali representados. A literatura revela que, mesmo país, professores e alunos tenham espaço assegurado neste órgão, de um modo geral, estes segmentos pouco se envolvem nos processos de discussão e formulação das políticas de educação (OLIVEIRA, 2011). Ressalta-se, no entanto, concordando com esta autora, que a empreitada de formular as políticas públicas não pode ficar localizada apenas na “participação dos sujeitos nos CMEs sendo necessário que se adotem

outros meios que possam favorecer a ampla participação de todos os envolvidos nos processos de planejamento e execução das políticas locais” (OLIVEIRA, p. 78, 2011).

Algumas análises sobre o CME/BH chama a atenção para a presença de dois representantes do Poder Legislativo na composição do Conselho (ZANCHET e DALL’IGNA 1998). A inclusão dessa representação na composição do conselho gerou questionamentos quanto a inconstitucionalidade da lei que criou o conselho municipal. Alguns dos argumentos contrários à representação do Legislativo nos conselhos de educação partem da ideia de que este já exerce função representativa e que o conselho é um órgão vinculado ao Poder Executivo, assim sendo, seus membros integram a Administração Pública e desempenham funções de caráter administrativo, próprias do Executivo. A presença de representantes do Legislativo fere o princípio constitucional da separação dos Poderes (MINAS GERAIS, 2004).

Por outro lado, há quem defenda a presença do Legislativo, por entender que é adequado que a Câmara Municipal tenha seu representante no Conselho, uma vez que esse membro poderia atuar como um mediador entre o Conselho e a Câmara, não apenas visando influir nos resultados das deliberações do Conselho. Também, para impedir, em ambos os colegiados, que matérias encaminhadas pelo executivo *by pass*, um ou outro, no que lhes compete especificamente (ROMÃO, 1992).

Ainda com relação às implicações do desenho institucional do CME/BH quanto à garantia da autonomia e gestão democrática da educação no município, alguns pesquisadores apontam que a estrutura organizacional, do caso em destaque, estaria em conformidade com os princípios da gestão democrática ao buscar assegurar a participação dos diferentes segmentos da educação e a presença de representantes da sociedade civil nas decisões quanto à política educacional do município (TELES, 2003).

Para Teles (2003), por exemplo, as funções de elaborar e deliberar sobre as principais questões e/ou políticas educacionais com a participação dos que estão diretamente envolvidos ou nelas articulados têm a potencialidade de fazer com que a tradicional concentração de poder nos órgãos executivos se desloque no sentido de possibilitar aos cidadãos o exercício da participação na definição da política pública, tarefa essa, até então, realizada apenas pelo executivo, por especialistas ou por técnicos.

A paridade na participação e na representação política é um aspecto democrático que visa assegurar a igualdade entre grupos distintos nos processos decisórios. No caso dos conselhos, alguns estudos (OLIVEIRA, 2008; GONTIJO, 2013), apontam para o fato da paridade não ser a regra preponderante na composição dos conselhos, o que pode fragilizar a participação e a representação nestes espaços. No caso do CME/BH não há paridade na participação e representação, nas palavras de Gontijo (2013), a importância da paridade para a atuação dos conselhos está, no fato de que:

[...] Cabe aos CME fazer a ponte entre sociedade e Estado no campo educacional e para tanto seria preciso garantir certa proporcionalidade entre os grupos dos segmentos representados, possibilitando a presença de diferentes olhares e necessidades dos diferentes segmentos preocupados com as políticas educacionais do município. Considerando-se os segmentos neles representados, constatou-se que há uma diversidade substantiva quando comparadas a composição neles presente (GONTIJO, 2013, p.67).

A análise da criação do SME e o CME/BH, portanto, indicam que ambos foram instituídos para atender uma especificidade local da oferta pública de educação. A presença de uma ação estatal indireta (política de conveniamento) do município no atendimento à demanda pela Educação Infantil direciona para a necessidade de um CME regulamentador, autorizativo e normativo.

3.2.3 A Câmara Técnica de Educação Infantil – Especificidades e contribuições

Dentro das possibilidades de arranjos para o desenho institucional no CME em estudo, destaca-se, conforme já ressaltado, a figura das Câmaras Técnicas. Esses espaços teriam a função de traduzir as questões técnicas para uma linguagem mais acessível, menos *tecnocrática*, no sentido de tornar possível a deliberação consciente do conselho como um todo. No entanto, estudos (FONSECA; BURSZTYN; MOURA, 2010) têm demonstrado que este recurso não é uma constante nos fóruns participativos, estando mais presentes em conselhos gestores maiores e/ou mais bem estruturados. Além disso, consideram que caso não haja uma capacitação adequada dos conselheiros, a esfera governamental tem predominância e a Câmara Técnica passa a ser mais uma instância em que o governo exerce sua influência sobre o processo político e decisório do conselho.

No caso do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte a criação de Câmaras Técnicas (CT), por exemplo, visaram contemplar de forma mais específica as diferentes temáticas de responsabilidade do órgão. O CME/BH possui 5 (cinco) Câmaras Técnicas: Gestão do Sistema e da Escola; Orçamento e Financiamento; Política Pedagógica; Educação Infantil; Planejamento e Acompanhamento e, as constitui a fim de otimizar seu funcionamento e para que apreciem questões referentes aos temas que as nomeiam e propor soluções a serem submetidas para a Plenária. Além disso, no caso específico da Educação Infantil a CT exerce um papel relevante ao buscar a agilidade ao funcionamento do Conselho no que se refere às autorizações de funcionamento não sobrecarregando a Plenária com essas ações.

Também, as CT's avaliam as questões referentes a cada tema de sua responsabilidade, propõe ações e as encaminha para discussão na Plenária, órgão de deliberação máxima e conclusiva do CME/BH. As reuniões das Câmaras Técnicas acontecem, no mínimo, uma vez por mês, e tem como atribuições gerais:

- propor, analisar, acompanhar e registrar questões específicas de cada Câmara;
- apreciar os processos e emitir pareceres sobre assuntos de sua competência;
- promover estudos e levantamentos;
- propor indicações ao Plenário;
- elaborar relatório semestral de atividades e encaminhar à Mesa Diretora;
- atender às solicitações da Mesa Diretora e do Plenário do CME (Regimento Interno CME/BH, 2008).

A Câmara Técnica de Educação Infantil (CTEI) se destaca na estrutura organizacional do CME/BH pelos seguintes aspectos: em primeiro lugar, por ser a única destinada, exclusivamente, a uma etapa/modalidade da educação, o que não ocorre com o Ensino Fundamental ou com a Educação de Jovens e Adultos; em segundo lugar, por ser responsável por atender à maior demanda de trabalho do Conselho, que corresponde também ao maior volume de produção do referido órgão.

[...] a Câmara de Educação Infantil, é a Câmara mais pesada, nós já estamos na terceira Resolução Infantil, a gente recebe muita denúncia, a gente tem que dar muito parecer e os processos, esse mandato foi mais de setecentos processos. E os processos eles trazem desdobramentos, quer dizer o conselheiro analisa isso é discutido na Câmara, então isso aí é uma função, é a grande função do Conselho. Que é infelizmente o Conselho é muito mais que a educação Infantil, mas hoje o Conselho movimenta, a ação do Conselho está muito mais polarizada na educação infantil (...). A Câmara se reunia semanalmente encontrava muitas vezes a gente encontrava duas, três vezes na

semana, um para o processo, outra para a Resolução (E10, representante do governo e da Ctei)

Desde a sua criação em 1998, os instrumentos legais que regulamentam o funcionamento do CME/BH foram modificados de acordo com as demandas da educação no município. Nos anos de 2008 e 2012 as resoluções que normatizam o funcionamento da Educação Infantil no município sofreram algumas alterações. No entanto, as mudanças promovidas visaram modificar apenas o trabalho interno da gerência responsável pelo recebimento da documentação de solicitação de autorização de funcionamento das instituições de educação infantil, conforme demonstraremos mais adiante. A Resolução CME/BH nº 001/2014 promoveu a última mudança, até o presente momento, no Regimento Interno do Conselho. Nesta Resolução, as modificações no Regimento visaram, principalmente, complementar as competências exercidas pelas Câmaras Técnicas e quanto à Câmara Técnica de Educação Infantil (CTEI) definiu que compete à essa instância do CME/BH as seguintes atribuições:

- a) discutir e analisar questões atinentes ao atendimento das crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade, nas instituições de Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino, tendo como base as Resoluções do CME/BH, que regulamentam a Educação Infantil, primeira etapa da Educação Básica e demais dispositivos legais vigentes;
- b) aprovar por maioria simples parecer de autorização de funcionamento e de renovação da autorização de funcionamento de instituições de educação infantil do SME/BH, elaborado por Conselheiro Relator indicado pelo Coordenador da Câmara, que deverá ser encaminhado à Presidência do CME/BH para ratificação e encaminhamento do mesmo para homologação do Secretário Municipal de Educação;
- c) analisar, discutir e aprovar pareceres de recurso, conforme Resolução CME/BH nº 02/2001 ou outra que vier a substituí-la, que serão encaminhados à Mesa Diretora do CME/BH, para apreciação e votação pelo Pleno do CME/BH;
- d) analisar, discutir e aprovar pareceres e resoluções normativas, elaborados por Comissão Especial instituída através de ato da presidência, que serão encaminhados à Mesa Diretora do CME/BH, para apreciação e votação pelo Pleno do CME/BH (BELO HORIZONTE, RESOLUÇÃO 001/2014, 2014).

O destaque na reformulação do Regimento⁷¹ está na nova atribuição da CTEI que consiste na competência para aprovar por maioria simples, pareceres de autorização de funcionamento e de renovação da autorização de funcionamento de instituições de educação infantil do SME/BH. Com essa nova atribuição, os pareceres aprovado na CTEI passam a ser encaminhados

⁷¹ O Regimento Interno do CME/BH sofreu alterações desde que sancionado em 22 de julho de 1999. Após seu decreto de criação, ocorreram mudanças 22 de setembro de 2008 e 14 de novembro de 2014.

diretamente à Presidência do CME/BH para ratificação e envio ao Secretário Municipal de Educação para homologação sem a necessidade de votação na Plenária. Portanto, passa a ser responsabilidade da Câmara analisar, discutir e aprovar pareceres de autorização de funcionamento e de renovação da autorização de funcionamento de instituições de educação infantil e de recursos à decisão da CTEI.

Em entrevista com membros da CTEI são explicitados os motivos que levaram à inserção dessa nova atribuição como decorrentes do tensionamento existente durante as votações na Plenária, uma vez que a corresponsabilidade do Conselho em relação à Secretária de Educação no processo de autorização gerava *certo desconforto* entre os conselheiros que não se sentiam seguros para referendar os processos que foram analisados apenas pela CTEI. A principal tensão entre os membros da CTEI e os demais conselheiros (as) era a ideia de que não havia seriedade ou competência no julgamento dos processos analisados e encaminhados por eles para votação na Plenária.

Esse questionamento em relação ao funcionamento do conselho durante a votação de autorizações de funcionamento nas plenárias é evidenciado nas atas das reuniões. Tal debate, como mencionado, levou à alteração do Regimento Interno, processo esclarecido na entrevista realizada,

“[...] nós conseguimos fazer algumas alterações (...) no regimento interno (...) que tirou da plenária a palavra final, então a gente hoje tem na câmara, a câmara aprova (...) agora passou a ter uma votação mais formal, registrada e contabilizada e quando a câmara então aprova junto com o parecer referendando, junto com a coordenação da câmara, então nem passa na plenária mais para a votação, passa para ciência, então a plenária sempre é informada de quais processos estão sendo encaminhados para a secretaria e que estão com o parecer favorável e que estão indeferidos, ou que estão com tempo menor e ela tem todo direito de pedir esclarecimento (E5, ex-presidente do conselho/ representante do governo).

Se por um lado, essa alteração buscou atender a uma demanda interna do órgão, presente nos discursos dos (as) conselheiros (as) entrevistados (as) e nas atas do CME/BH, também reconhecida como ponto de tensionamento entre seus membros. Por outro, tal alteração merece uma maior discussão, já que se considera que tal proposição poderia esvaziar o poder de decisão

da Plenária⁷², que é a instância de deliberação do Conselho. Tal possibilidade sugere o esvaziamento ao configurar a criação de “*mini-fóruns*” dentro do Conselho, que pode, eventualmente, instituir a CTEI como *um conselho dentro do Conselho*. Além disso, tal medida pode propiciar uma compreensão de que a educação infantil, representada nos processos de autorização de instituições, não é um problema da política de educação do município, neste sentido, não sendo tratada pelo conjunto do CME/BH, mas sim pelos “especialistas”⁷³ que compõem a CTEI, restringindo a contribuição dos diferentes atores o que pode implicar no esvaziamento da proposta e funções de um órgão colegiado.

Um documento elucidativo das ações do CME/BH é o *Relatório de Gestão*, elaborado ao final de cada gestão com o objetivo de mostrar, de forma clara e sucinta, as atividades e ações desenvolvidas pelo Conselho. O documento também traz a composição, organização e funcionamento do Conselho, bem como, as diversas atividades que o órgão participou e os atos normativos exarados. Com relação às ações da CTEI, o *Relatório 2012-2015*, demonstra que essa Câmara se reuniu 59 (cinquenta e nove) vezes, enquanto as demais câmaras tiveram uma média de 15 encontros no mesmo período. O elevado número de encontros da CTEI evidencia a grande demanda de trabalho advinda dos processos de autorização de funcionamento e renovação de autorização de instituições de educação infantil⁷⁴ relaciona-se com o fato de ser o município o ente federado responsável por esta etapa.

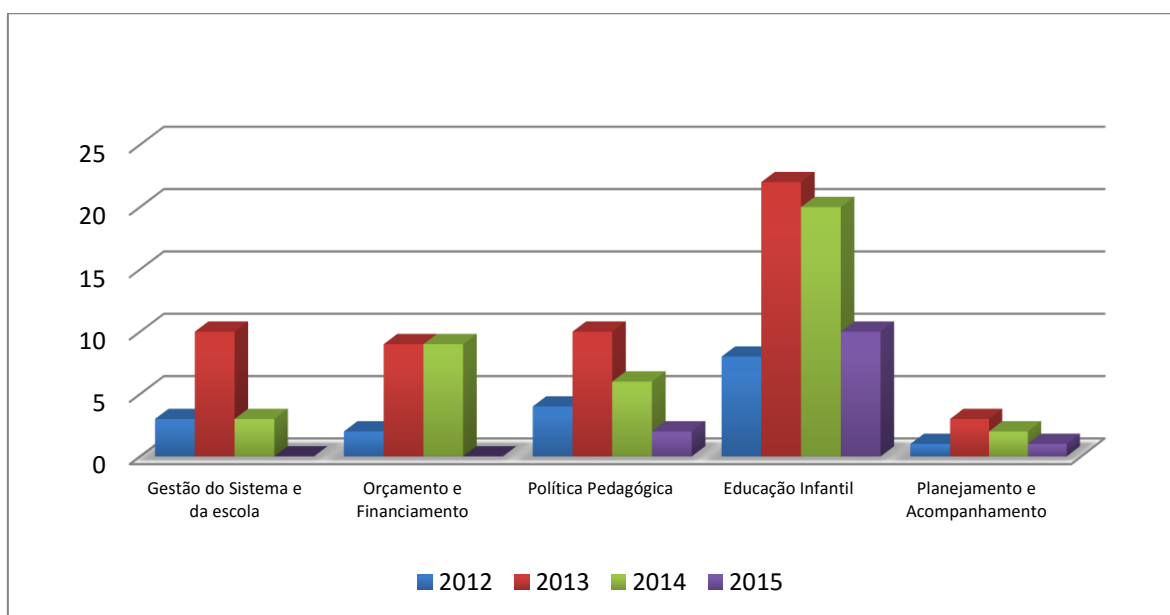
⁷² O parecer é elaborado por Conselheiro Relator indicado pelo Coordenador da Câmara e encaminhado à Presidência do CME/BH para ratificação e, posteriormente, para homologação do Secretário Municipal de Educação sem a necessidade de passar pela Plenária do Conselho.

⁷³ A palavra foi posta entre aspas, pois não estamos tratando de especialistas no sentido *stricto sensu*, mas designando a ação como algo realizado apenas por aqueles que, de forma direta ou indireta, estão estritamente ligados às discussões do campo.

⁷⁴ No período em questão foram emitidos 748 (setecentos e quarenta e oito) pareceres de autorização de funcionamento e de renovação de autorização. Referência.

GRÁFICO 5

Número de reuniões segundo Câmaras Técnicas CME/BH



Fonte: Elaboração da autora a partir do relatório de Gestão 2012-2015 CME/BH.

Além das ações referentes à autorização de funcionamento e renovação de autorização de funcionamento, outra ação da CTEI que merece destaque refere-se à formação extraordinária de uma comissão especial dentro da CTEI, em 2012, constituída com o intuito de propor alterações no Parecer nº 057/2012⁷⁵ e nas Resoluções nº 001/2000 e 001/2012. A comissão especial foi composta por 8 (oito) conselheiros que se debruçaram sobre a tarefa de analisar os documentos normatizadores⁷⁶ dos sistemas de ensino, da educação básica e da educação infantil com o objetivo de propor uma nova regulamentação para a educação infantil no município.

Essa regulamentação, analisada mais adiante, foi homologada pela SMED/BH em março de 2015. Além dessas ações, a CTEI na gestão 2012-2015 elaborou o *Manifesto do CME/BH*⁷⁷

⁷⁵ Parecer elabora junto à Resolução CME/BH 001/2012 que altera a 001/2000 e fixa normas para o funcionamento de instituições de Educação Infantil do SME/BH.

⁷⁶ Referindo-se às alterações da LDB/96 e da CF/88 e a criação das leis nº 11.645/08, nº 12.796/13, nº 13.005/14, Parecer CNE/CEB nº 13/09, Parecer CNE/CEB nº 04/09, Parecer CNE/CEB nº 05/09, Parecer CNE/CEB nº 17/12, Diretrizes curriculares nacionais para educação infantil. Falar o que trata essas leis, apenas o preâmbulo.

⁷⁷ O Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte elabora documentos públicos escritos com o objetivo de fazer declarações públicas, votados em plenário, acerca de temas atinentes à educação que não são alvo de sua normatização, entre eles destaca-se o Manifesto pela matrícula das crianças de 5 anos na educação infantil onde o CME posiciona-se em relação ao atendimento público à educação infantil no município de Belo Horizonte tendo por base suas competências e atribuições dispostas em seu Regimento Interno, artigo 5º, incisos I e II, a saber: participar da elaboração das políticas públicas para a educação do Município; avaliar e manifestar-se sobre o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual relativamente à educação.

pela matrícula das crianças de 5 anos na educação infantil, que foi aprovado em *Sessão Plenária Ordinária* de 21 de março de 2013.

A análise do contexto de criação e as características organizacionais do CME/BH revelam, portanto, que desde a sua instituição o órgão esteve inclinado a atuar na educação infantil, especialmente na fixação das normas de funcionamento das instituições que ofertam essa etapa da educação básica no município de Belo Horizonte.

O CME/BH foi instituído, portanto, como um órgão normativo de caráter consultivo, deliberativo e fiscalizador do Sistema Municipal de Educação de Belo Horizonte. Uma vez instituído, a sua Lei de criação e Regimento Interno atribuíram-lhe três funções básicas: consultivo, ao ser responsável por responder a questionamento e consultas sobre questões pertinentes à educação; normativo, ao ter a possibilidade de estabelecer regras, dispositivos e baixar normas a serem seguidas no sistema municipal; e, deliberativo ao decidir sobre as questões submetidas a sua apreciação. Em especial, no caso do acompanhamento das instituições de educação infantil autorizadas cabe, ainda, ao CME a função fiscalizadora quanto ao cumprimento das normas no âmbito do município, bem como em decorrência de outras normas complementares, além de acompanhar a correta aplicação dos recursos financeiros da educação.

Ao abordar neste capítulo as principais características do CME/BH, tendo como referência a Lei Municipal que o instituiu e o Regimento Interno, se buscou destacar o contexto político de sua criação e atuação, os instrumentos que regulamentam o seu funcionamento e a sua estrutura organizacional (Câmaras Técnicas, Plenária, etc). O próprio desenho institucional expresso no Regimento Interno do CME apresenta elementos importantes para a compreensão de sua atuação e do seu papel na formulação das políticas de educação no âmbito do município. Esses elementos evidenciam a relevância do desenho institucional (FARIA E RIBEIRO, 2011, CUNHA, 2009) do CME/BH no que se refere à formulação da política pública para a educação infantil, bem como, podem indicar suas potencialidades na gestão democrática da educação no município de Belo Horizonte.

CAPÍTULO 4 - CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELO HORIZONTE E A REGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL EM BELO HORIZONTE

No capítulo anterior argumentamos que o CME de Belo Horizonte nasceu fortemente inclinado ao exercício do papel de regulamentar a educação infantil no município. Gestado concomitantemente ao Sistema Municipal de Educação o CME/BH, logo após sua criação, elabora a primeira resolução que busca fixar as normas de funcionamento dessa etapa de ensino, o que reforça a ideia de que o CME no bojo do SME exerce, precipuamente, sua função normativa e propositiva de políticas públicas.

Neste capítulo, retomamos algumas discussões dos capítulos anteriores e, por meio do exame dos dados obtidos na pesquisa documental, nas observações de reuniões do CME e nas entrevistas realizadas com conselheiros e ex-conselheiros, busca-se mostrar a trajetória histórica de construção da política para a educação infantil no município de Belo Horizonte e seu processo de regulamentação a partir da criação do Conselho Municipal de Educação em 1998. Para tanto, das sete (07) resoluções do CME/BH, optou-se em selecionar duas (02)⁷⁸ das principais resoluções elaboradas pelo órgão responsáveis por fixar as normas organizacionais da educação infantil no município, correspondendo a primeira e a última proposta do município.

Busca-se, portanto, analisar o papel do CME na formulação de políticas públicas para a educação infantil no município de Belo Horizonte, tendo em vista os objetivos específicos, previamente definidos neste trabalho, quais sejam:

- Conhecer e analisar as ações do CME/BH relativas à Educação Infantil;
- Analisar a regulamentação vigente para a Educação Infantil formulada no âmbito do CME/BH;
- Analisar a relação do CME/BH com o Poder Executivo do município de BH no que se refere à formulação de políticas para a Educação Infantil;
- Analisar o modo pelo qual a Educação Infantil se inscreve na agenda do CME/BH.

⁷⁸ Ao todo o CME/ BH elaborou oito (8) resoluções específicas para a educação infantil, destacando os aspectos que regulamenta a renovação da autorização de funcionamento e estabelece diretrizes para a elaboração de Regimento Escolar da educação infantil no SME de Belo Horizonte,

4.1 O CME/BH e o processo de municipalização da Educação Infantil

Os estudos sobre o atendimento educacional à criança pequena, segundo Dalben et al (2002), indicam que as primeiras creches no município de Belo Horizonte são de origem filantrópica, tendo iniciado seu crescimento nas décadas de 1950 e 1960, sob responsabilidade de associações de bairros, igrejas e grupos espíritas. No final dos anos de 1970, surgem as primeiras iniciativas comunitárias para a criação de creches, localizadas nas periferias da cidade, sob a coordenação de mulheres/moradoras e vinculadas à associações de bairros ou grupos eclesiais de base.

De acordo com Vieira (1988), até o ano de 1975, o ensino pré-escolar municipal atendia 602 crianças em jardins de infância e em classes anexas às escolas primárias. Segundo Miranda (1998), a partir da década de 1970, começam a surgir, nos discursos oficiais da Prefeitura, referências à criação de uma “política educacional” para o município, começando a tratar o conjunto de escolas como uma rede de ensino, pois até o momento a educação infantil em Belo Horizonte “consistia em uma política da assistência social, pouco inserida nas políticas educacionais do município” (Silva, 2002, p. 65). No entanto, seguindo a legislação nacional da educação, a “prioridade” do ensino municipal era o ensino de primeiro grau (dos 7 aos 14 anos), nível considerado obrigatório pela Constituição ortogada pelo regime civil-militar em 1967.

A oferta de educação infantil em Belo Horizonte, desde os anos de 1970, organizava-se em duas categorias: a pública (municipal e estadual) e a privada (particular, comunitária, filantrópica e confessional). Em 2005, a Secretaria Municipal de Educação divulgou os números desses atendimentos, tendo a rede conveniada (20.136 alunos) um número significativamente maior que os da rede pública (11.774 alunos) (PBH/SMED, 2006).

Até início dos anos 2000, o município de Belo Horizonte não realizava atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade em sua rede própria de ensino⁷⁹. A resposta pública à demanda seguia o modelo assistencialista⁸⁰ e resultava, principalmente, da pressão do Movimento de Luta Pró-

⁷⁹ Esses atendimentos eram realizados via convênios com instituições conveniadas à prefeitura. Em 2003, instituiu-se o Programa Primeira Escola que com o estabelecimento das Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI's) passando a atender diretamente via oferta pública à faixa etária de 0 a 3 anos.

⁸⁰ No dicionário da educação profissional (2000), consta que o termo assistencialismo diz respeito às ações pontuais, descontínuas e desarticuladas de outras práticas sociais. Consiste na prestação de favor e ao exercício da caridade, assumindo características paternalistas, clientelísticas e autoritárias, em substituição a critérios de

Creches – MLPC. O MLPC⁸¹ é uma organização social, sem fins lucrativos que congrega 130 creches e centros infantis comunitários, filantrópicos e/ou confessionais do município de Belo Horizonte que surgiu em 1979, como resposta à saída da mulher para o mercado de trabalho visando, principalmente, a complementação da renda familiar. Naquela época, a ausência de políticas públicas voltadas para o atendimento à criança de 0 a 6 anos na área educacional, somada à precária rede de assistência social, provocou um considerável crescimento na criação de novas creches e centros infantis comunitários e filantrópicos, principalmente na década de 1980. No ano de 1983, como resultado da pressão do MLPC se estabelece as primeiras creches conveniadas⁸² com a Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH). No ano seguinte, esse número passou de 17 (dezessete) creches para 35 (trinta e cinco)⁸³, através de convênios com a Secretaria de Ação Comunitária.

Mesmo sendo da rede privada de ensino, as instituições de Educação Infantil conveniadas recebiam e recebem importantes aportes financeiros do Poder Público Municipal, através do repasse de subsídios, de gêneros alimentícios, além da participação em programas de melhoria de qualidade e de apoio pedagógico, supervisão e capacitação.

Através de assinatura de termo de convênio, estabelece-se a parceria entre a PBH e a entidade social prestadora direta dos serviços, atribuindo-se as responsabilidades e os deveres de ambas as partes. O convênio regula a relação poder público e entidade social, com o objetivo de prestação de serviços à população. No caso das creches, os serviços são ligados ao cuidado e à educação da criança de 0 a 6 anos e o apoio ao trabalho feminino. Entre os compromissos da PBH consta o repasse de um *per capita* financeiro [...] (VIEIRA, 1998, p. 33).

A partir do ano de 1989, há uma expansão nos convênios com as creches, realizada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social. Dalben et al (2002) destacam que essa expansão ocorreu logo após a promulgação da Constituição Federal em 1988, junto à mudança

universalidade e de reconhecimento dos direitos de cidadania. Entende-se que o atendimento prestado às crianças pelas creches constituiu-se entre os dois campos, por apresentar características de ambos.

⁸¹ Ver mais sobre o Movimento de Luta Pró-Creches e de sua relação com a implementação e desenvolvimento das políticas de educação infantil em Belo Horizonte, ver Veiga (2001) e Silva (2002).

⁸² A política de conveniamento das creches possuía critérios que não eram suficientemente documentados e descritos. O próprio termo convênio era um termo geral, cujo objeto era genérico, não explicitando a que tipo de atendimento se referia: servia ao mesmo tempo para asilos de idosos, atendimento a adolescentes ou jovens em situações de risco e para atendimento a crianças de 0 a 6 anos (DALBEN, 2002, p. 75).

⁸³ Na década de 1990 esses números ampliaram-se significativamente: 96 creches em 1991; 138 creches em 1992; 149 creches em 1995; 157 creches em 1996; 183 creches em 1998; 171 creches em 2001 (VIEIRA, 1998; FERREIRA, 2002; SILVA, 2002).

governamental e ampliação das entidades a serem conveniadas. No entanto, essa expansão, segundo os autores,

parece ter sido resultado de uma pressão maior e diferenciada sobre o governo municipal, na área da Assistência Social, inclusive relacionada ao setores da representação política institucional [...] (DALBEN, 2002, p.75)

De acordo com Baptista e Coelho (1998), o atendimento à criança de 0 a 6 anos, em Belo Horizonte, se expandiu gradualmente, sem uma diretriz político-pedagógica, através de programas criados em diferentes órgãos do governo. Na trajetória da educação infantil na Rede Municipal de Educação, “percebe-se como ela veio se dando de forma tangencial, isto é, sem ter sido assumida como prioridade e, sem sequer, um movimento de organização e de planejamento desse atendimento” (BAPTISTA e COELHO, 1998, p. 15).

Como exposto anteriormente, foi no ano de 1988, com a promulgação da Constituição Federal⁸⁴ que creches e pré-escolas foram reconhecidas como instituições de caráter eminentemente educacional. Além disso, a Constituição estabeleceu a existência de quatro sistemas de ensino “[...] autônomos entre si e responsáveis por campos específicos de atuação”: o sistema federal, refere-se à União; os sistemas estaduais, referem-se aos Estados; o sistema distrital, ao Distrito Federal, e os sistemas municipais de ensino, aos Municípios. A esses últimos foi facultado um novo sentido de autonomia no âmbito educacional, estabelecendo, conforme discutido anteriormente, três possibilidades; constituir um sistema próprio, responsabilizando-se, assim, por planejar, organizar e gerir seu sistema de ensino; estabelecer com o sistema estadual um sistema único ou integrar-se ao sistema estadual de ensino. De acordo com Baptista e Coelho (1998, p. 13), o município de Belo Horizonte optou por organizar o seu Sistema de Ensino por entender que,

[...] ao se colocar no mesmo patamar dos demais entes da federação, Estado e União, teríamos maior autonomia para decidir sobre as diretrizes político-pedagógicas e administrativas no que tange a nossa esfera de governo. Na mesma Lei que se instituiu o Sistema Municipal de Ensino, criou-se também o Conselho Municipal de Educação⁸⁵.

A regulamentação da educação nacional delineada pela Constituição de 1988 só vem a ocorrer com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996. O que significou para a

⁸⁴ O inciso IV do artigo 208 da Constituição de 1988 afirma: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de (...) atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade”.

⁸⁵ Artigo 18 da Lei 9394/96 define a constituição dos sistemas municipais de ensino.

educação infantil, particularmente ao atendimento das crianças de 0 a 3 anos em creches, um atraso na efetivação do previsto pela CF/88, pois, segundo Guimarães (2001):

[...] somente agora, com a LDB – Lei nº 9394/96 (Brasil, 1996), é que está ocorrendo a inclusão das creches nas Secretarias de Educação, bem como a publicação das primeiras (e precárias) estatísticas educacionais para este nível de ensino (GUIMARÃES, 2001, p. 98).

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil do Conselho Nacional de Educação foram elaboradas para instuir a respeito dos aspectos normativos da educação infantil que deveriam ser incorporados pelos sistemas educacionais. Nesse documento os aspectos referentes a indissociabilidade do cuidar e do educar, a necessidade da constituição de uma identidade de caráter educacional para esse atendimento, além da importância de estabelecer mecanismos para a regularmentar e acompanhar o funcionamento das instituições públicas e privadas junto aos sistemas de ensino.

No Brasil, muitos municípios organizaram o atendimento e as condições de funcionamento das creches após a regulamentação da Lei nº 9.394/96, passando estas, para responsabilidade definitiva das secretarias municipais de educação ou órgãos semelhantes, explicitando o direito da população e dever do Estado em oferecer com qualidade esta etapa da educação básica. Este foi o caso de Belo Horizonte, foco deste trabalho.

Com relação ao tema aqui discutido, qual seja, o papel dos conselhos na educação infantil, o documento elaborado pelo MEC *Subsídios para Credenciamento e Funcionamento de Instituições de Educação Infantil* (BRASIL, 1998) é prescritivo quanto à atuação dos conselhos na regulamentação da educação infantil: “ao regulamentar a educação infantil, os conselhos de educação deverão considerar, principalmente, a fundamentação legal, o conhecimento da realidade, os direitos da criança e as formas de operacionalização”. Caberia aos conselhos, portanto, a tarefa de diagnosticar situações, criar condições de melhoria e supervisionar a qualidade da ação dos que educam e cuidam das crianças em instituições de Educação Infantil (ASSIS, 1998).

Conforme já ressaltado anteriormente, o reconhecimento e a legitimação da Educação Infantil como primeira etapa da educação básica foram garantidos pela primeira vez no art. 208 em seu inciso IV da Constituição Federal e reafirmados no art. 29 da Lei nº 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB). Uma condição importante para assegurar que a criança

menor de seis anos tivesse acesso a um atendimento educacional consistia na efetiva integração das instituições aos sistemas de ensino. Essa integração, por sua vez, era tributária do processo de regulamentação. Em Belo Horizonte, esse processo iniciou-se por meio da Resolução CME/BH nº 001/2000 (BRITO, 2012).

A incorporação das diferentes instituições de educação infantil – inclusive privadas com fins lucrativos – ao Sistema Municipal de Educação de Belo Horizonte e a transferência do gerenciamento de convênios da Secretaria Municipal de Assistência Social para a Secretaria Municipal de Educação pôs em destaque a necessidade e o desafio da implementação de critérios e da organização interna da própria Secretaria de Educação, que permitissem o acompanhamento de uma nova demanda de trabalho (BAPTISTA, 1998).

A incorporação das instituições de educação infantil existentes no município ao SME/BH ocorreu de forma gradual e buscou proporcionar uma integração entre as ações de cuidar e educar⁸⁶. Até o ano de 2000 as escolas do município atendiam as crianças de seis anos (faixa etária que compreendia à pré-escola), nas escolas de ensino fundamental, nas escolas de educação infantil como forma de educação compensatória através do Programa Adote um Pré, devido à baixa oferta de instituições específicas de Educação Infantil na lógica de "empréstimo" de professores da rede municipal, concursados e do quadro efetivo da PBH para atuar como professores dentro das instituições conveniadas com a PBH. Criado nos anos de 1990, pela Secretaria Municipal de Educação (SMED) este programa consistia na cessão de professores dos anos iniciais do ensino fundamental, em regime de dobra, isto é, professores municipais lecionavam no ensino fundamental em um turno e no contra turno nas turmas de seis anos de idade, que poderiam funcionar em creches comunitárias, filantrópicas ou confessionais, ou em espaços indicados pelas comunidades. A equipe pedagógica da escola era responsável pela coordenação do trabalho desenvolvido por essas professoras.

[...] As ações executadas na expansão do programa revelaram arranjos frágeis e, que portanto não configuraram a este o status de política pública. Problemas de integração entre escola e creche, incongruência das condições de trabalho entre as professoras e os profissionais das creches e o funcionamento de turmas em locais improvisados e inadequados, foram fatores que

⁸⁶ Para Forest e Weiss (2007, p.02) cuidar e educar é impregnar a ação pedagógica de consciência, estabelecendo uma visão integrada do desenvolvimento da criança com base em concepções que respeitem a diversidade, o momento e a realidade peculiares à infância. Desta forma, o educador deve estar em permanente estado de observação e vigilância para que não transforme as ações em rotinas mecanizadas, guiadas por regras.

corroboraram para que a equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação propusesse, no ano de 1998, o término gradual do programa, que ainda funcionou até 1999 com turmas residuais. A avaliação era de que essa ação representava uma maneira de ofertar o atendimento sem a garantia de qualidade (BRITO, 2012, p. 24).

Nesse processo de integração das instituições de educação infantil ao SME, o CME/BH atuou em duas frentes: na elaboração da Resolução ao articular com o executivo municipal na proposição de alternativas para melhorar a forma de atendimento desta etapa da educação básica; e, ao dialogar com os setores da sociedade que compunham o órgão na busca por elementos que elucidassem as demandas e necessidades dos setores ali representados. A partir dessas interlocuções foi construída uma proposta de regulamentação da oferta da educação infantil, que foi homologada pela Secretaria de Educação e passou a interferir, diretamente, no funcionamento das creches e pré-escolas do município.

Desde a sua criação, a regulamentação da Educação Infantil tem centralidade nas discussões do Conselho Municipal de Educação. Os debates são mediados, principalmente, pela Câmara Técnica de Educação Infantil, que, nesse momento, buscou definir os parâmetros de qualidade para o funcionamento das instituições de educação infantil no município. Também se instituiu os procedimentos e fluxos com relação à definição das competências do CME/BH e da SMED/BH⁸⁷ quanto à autorização, supervisão e acompanhamento do funcionamento das instituições já existentes, bem como das que viriam a ser criadas no SME, além do estabelecimento de instrumentos para a definição de parâmetros para o conjunto das instituições de educação infantil do município (FERREIRA, 2002).

⁸⁷ É a partir da criação Gerência de Autorização de Funcionamento Escolar (GAFESC) dentro da Secretaria Municipal de Educação (SMED) que se sistematizou a regulamentação e a autorização do atendimento educacional nas instituições de educação infantil, públicas e privadas, de acordo com os critérios definidos pela Resolução CME 01/2000 para o seu funcionamento, assegurando a responsabilidade do governo municipal e da sociedade em relação ao atendimento de qualidade.

4.2 O CME/ BH e o processo de construção da Resolução CME/BH nº 001/2000: A regulamentação da Educação Infantil em Belo Horizonte e a capacidade normativa do órgão.

A lei que institui o CME/BH estabelece para este órgão as funções normativas, consultiva e deliberativa sobre os temas de sua competência no Sistema Municipal de Educação. No caso da Educação Infantil, o caráter normativo do CME/BH vai se expressar na formulação de sua regulamentação no sistema. A pesquisa realizada permitiu reconstruir o processo de regulamentação da educação infantil no município, que tem início com a elaboração do *Plano de Trabalho* pelo CME/BH com o intuito de subsidiar as discussões a partir da definição dos temas que deveriam constar na resolução⁸⁸ e de uma apresentação da situação geral do atendimento da educação infantil até então. Essa situação identificava como questões que deveriam ser tratadas, a saber: o tipo de instituições de educação infantil ofertantes no SME, a tendência à privatização da educação infantil no município e os desafios da ampliação do atendimento com qualidade, etc.

Conforme analisado por Silva (2002), logo após aprovar o Regimento Interno em 1999, o CME/BH assumiu como principal tarefa a de regulamentar a educação infantil. Essa tarefa consistiu em um grande desafio para o Conselho, uma vez que se tratava de produzir:

[...] normas para um conjunto diversificado de (instituições, de diferentes categorias, com diferentes formas de organização e manutenção, contando com um quadro de profissionais também muito diversificado e com concepções distintas de atendimento à criança: instituições públicas municipais, instituições privadas particulares, privadas comunitárias, filantrópicas e confessionais (SILVA, 2002, p. 154).

A situação do atendimento à educação infantil, incluindo as redes pública e privada/conveniada, chegava a um total de 23.792 crianças, destas, 18.974 estavam vinculadas à rede comunitária ou filantrópica conveniada, enquanto 4.818 estavam matriculadas na rede municipal, equivalendo, respectivamente, a 79,75% e 20,25%. Cabe ainda destacar, que o atendimento na

⁸⁸ A presidente do conselho apontou os pontos importantes a serem considerados na regulamentação da educação infantil: dificuldade de acesso da população ao atendimento; os direitos da criança à educação de qualidade; a efetiva caracterização da rede de escolas particulares com instituições muito precárias; definição dos parâmetros para expansão do acesso com qualidade (Ata 09/09/1999 CME/BH).

rede municipal, além de menos expressivo, acolhia exclusivamente crianças de 4 e 5 anos de idade (FERREIRA, 2002).

Essa situação é apontada pelos (as) conselheiros (as) entrevistados (as) como central na criação e início das atividades do CME/BH e gerou uma expectativa quanto à atuação do CME na educação infantil.

[...] Eu acho que então a educação infantil, ela teve um papel fundamental para induzir, ou estimular o governo a criar o conselho, mais do que criar o conselho, porque podia ter criado o conselho no seu sistema, e instituir o sistema, não é. Agora, não é só educação infantil, é um contexto todo, não é, de gestão democrática, de ampliação ao direito de educação, que é todo pós LDB. E a atuação do conselho, ela foi definitiva para a educação infantil, para a política municipal de educação infantil. E nesse (contexto), sem dúvida que ele influencia as ações do Conselho em relação a educação infantil no, quer dizer, quase que o objetivo principal de criação do Conselho e da ação do Conselho e era a primeira coisa que o Conselho tinha que fazer era regulamentar a educação infantil, o sistema, daí o sentido (E2, representante do governo).

Nas entrevistas, os conselheiros (as) evidenciaram a relevância da regulamentação nas ações do CME/BH, considerando a prioridade Da educação infantil, a criação do órgão se deve, conforme já ressaltado, fundamentalmente, em função da educação infantil e de sua incorporação ao SME/BH. Além disso, destacaram que essa regulamentação também reforçaria o caráter normativo do Conselho, uma vez que a resolução proposta seria a expressão máxima da ação normativa do órgão ao propor as normas de funcionamento da etapa.

[...] Em relação à educação infantil é o seguinte: tinha que fazer a regulamentação, então a gente estruturou o que tinha que fazer, porque o Conselho tinha lei. (...) Ah, eu acho que regulamentação deu a consistência para o Conselho, não é? E foi uma das primeiras regulamentações no Brasil e foi uma regulamentação considerada um exemplo, o modelo, para outros municípios de Belo Horizonte (...). Eu avalio como atuação positiva se for nesse sentido porque o Conselho foi bem sucedido em fazer essa regulamentação (...) acho que o positivo foi ter tido uma regulamentação e ela ser a referência de organização para as instituições e um patamar (E3, representante do governo – ex-presidente).

Nos primeiros meses de funcionamento do CME/BH a Câmara Técnica de Educação Infantil (CTEI), assumiu a responsabilidade de sistematizar a proposta de trabalho para elaboração da resolução. Foi constituído um grupo com os membros da CTEI para realizar estudos e definir qual concepção de educação infantil fundamentaria suas ações. Já no começo de suas atividades o CME debatia a estruturação, definição de eixos norteadores e a implantação de políticas

educacionais para a educação infantil. Conforme expressado pela Entrevistada (E1), o fato do conselho ter sido estruturado com uma câmara de educação infantil “já pauta educação infantil ali dentro (...) e os temas, eles já estavam colocados pela necessidade da política, e eles eram direcionados para a câmara (...)”.

Também relatado por uma conselheira entrevistada, a regulamentação da educação infantil foi a grande tarefa do Conselho, no exato momento de sua criação. As ações do Conselho em relação a educação infantil podem, desse modo, ser consideradas como “o objetivo principal de criação do Conselho”, assim como a primeira coisa que o Conselho deveria fazer “era regulamentar a educação infantil, o sistema, daí o sentido [...] de exercer seu papel normativo dentro da SMED” (E2, representante das universidades). A respeito desse trabalho, outra conselheira responde que se tratou da segunda grande demanda, após os trabalhos de organização do órgão, o que também exigiu uma reorganização da SMED. A referida tarefa demandou empenho do CME/BH já que impetrava criar a norma, os procedimentos e as rotinas administrativas, bem como as estruturas para suportar as consequências da regulamentação então debatida.

Ao debater a elaboração da Resolução 001/2000 o CME/BH buscou contribuições de pelo menos quatro fontes: um diagnóstico das condições da oferta de Educação Infantil no município de Belo Horizonte, considerando-se os principais limites e as possibilidades de superação, ou seja, a realidade do atendimento; o estado do conhecimento sobre a educação da criança de 0 a 6 anos; a legislação existente – a educacional e as correlatas, de âmbito nacional, estadual e municipal; e as posições e contribuições dos atores envolvidos através de discussões em Plenário e no interior da Câmara de Educação Infantil, de audiências públicas e debates promovidos pelo CME/BH (ATA CME/BH, 24/02/2000).

Os trabalhos da CTEI para a elaboração da Resolução 001/2000 foram precedidos por estudo que buscou identificar as instituições de educação infantil, qualificar a demanda existente no município, o atendimento existente, custo do atendimento público e das instituições conveniadas. A partir desse estudo a Câmara promoveu o debate sobre a tendência verificada no município de privatização da educação infantil e considerou que o desafio da política municipal de educação infantil seria avançar na ampliação e melhoria do atendimento prestado (ATA CME/BH 30/03/98).

Na terceira reunião do Conselho ocorrida em 30 de setembro de 1999, tem-se início ao processo de discussão e proposição da primeira resolução sobre a Educação Infantil em Belo Horizonte. A Câmara Técnica da Educação Infantil, responsável pelas discussões, realizou até a conclusão da proposta de resolução 30 reuniões, perfazendo, aproximadamente mais 100 horas de trabalho para debater o tema (ATA CME/BH 24/02/2000).

O trabalho consistiu, inicialmente, na votação item a item, capítulo por capítulo da proposta do texto base⁸⁹ da resolução, contudo, esta condução dos trabalhos se revelou bastante demorada e estava atrasando a votação, o que levou a CTEI⁹⁰ propor a votação da resolução com um todo. Contudo, os conselheiros da CTEI deveriam discutir previamente a proposta com as entidades e segmentos que representavam de modo a garantir que uma ampla discussão do texto também pudesse facilitar, posteriormente, a implantação da resolução aprovada. As principais polêmicas do anteprojeto foram quanto à definição da carga horária mínima para a educação infantil e se a proporção criança/adulto deveria constar ou não na resolução (ATA CME/BH 12/04/00).

Em uma das reuniões da Plenária, a presidente do Conselho da gestão 1999 a 2001 destacou os pontos importantes a serem considerados na regulamentação da educação infantil, estes seriam: a dificuldade de acesso da população à educação infantil; o direito da criança à educação de qualidade; a efetiva caracterização da rede particular com instituições muito precárias; avançar na expansão da qualidade e do acesso e definir parâmetros de qualidade do atendimento (ATA CME/BH 09/09/99). A discussão desses pontos envolveu também a elucidação de outras questões consideradas fundamentais para a implementação da Resolução quando aprovada. Segundo Vieira, Baptista e Coelho (2003), essas questões consistiram:

- a. Definição dos objetivos a serem alcançados pela regulamentação da Educação Infantil e dos procedimentos a serem adotados para a sua aceitação e implementação;
- b. Clareza quanto ao fato de que a autorização de funcionamento e o movimento pela melhoria processual de qualidade (que vai além dos padrões mínimos, inova e amplia objetivos dos serviços de educação e cuidado) não são excludentes, mas podem não ser simultâneos;

⁸⁹ A construção do texto base foi conduzida pela conselheira Mônica Correa Baptista, à época coordenadora da Câmara de Técnica de Educação Infantil.

⁹⁰ Os registros dos anos de 1998 a 1999 apontam um acumulado de mais de 100h de trabalho da CTEI emitindo respostas a diversas consultas e processos, denúncias da população, inúmeras demandas da imprensa sendo que a discussão da Câmara foi prioritariamente a Resolução da E.I.

- c. Adoção de indicadores de qualidade simples e claros, compreensíveis e divulgados para a maioria das pessoas e que possam ser facilmente aferidos em visitas de fiscalização;
- d. Reconhecimento da importância do papel a ser cumprido pelos órgãos regulamentadores que devem ter capacidade fiscalizadora e punitiva para fazer cumprir o padrão mínimo, para evitar que as exigências se percam no vazio (VIEIRA, BAPTISTA e COELHO, 2003, p.37).

Nas discussões relatadas nas Atas, também se evidencia uma preocupação dos membros do Conselho acerca da necessidade de o processo de regulamentação ser um trabalho compartilhado entre o CME e a SMED/BH, de modo a refletir sobre o papel do CME na indução de políticas públicas educacionais para o município e a sua relação com o Executivo. A coordenadora da CTEI neste momento relata em uma das atas das plenárias do CME (ATA CME/BH 14/12/1999) que a discussão na referida Câmara estava centrada, prioritariamente, na Resolução da E.I, mas, essa não era a única demanda da Câmara. Além da construção da regulamentação, a Câmara já estava se responsabilizando por responder às diversas consultas e processos, denúncias⁹¹ da população e inúmeras demandas da imprensa sobre as atividades realizadas.

Os documentos do Conselho também evidenciam algumas dificuldades enfrentadas nessas atividades iniciais do CME, como: a disponibilidade de tempo dos conselheiros para dedicar-se às tarefas do Conselho, a formatação do texto em uma linguagem jurídica e questões que extrapolam o próprio Conselho (falta de suporte jurídico), a inexperiência dos conselheiros, a busca de modelos de resoluções aprovadas por outros conselhos e a dificuldade de envolver todos os conselheiros na discussão para além da CTEI (ATA CME/BH 14/12/1999).

Em novembro de 2000, o Conselho Municipal de Educação regulamenta a educação infantil do município de Belo Horizonte, por meio da Resolução CME/BH nº 01/2000. Este processo, conforme já ressaltado, envolveu muita discussão tanto na sua elaboração, quanto na votação, um trabalho que durou 18 meses. A resolução organizou-se em três capítulos. O primeiro, intitulado “Da Educação Infantil” se subdivide em seis seções que tratam “Do direito à educação e do dever de educar”, “Das disposições gerais”; “Dos princípios e fins”; “Da proposta pedagógica e do regimento escolar”; “Dos espaços físicos, das instalações e dos equipamentos” e a última seção “Dos profissionais”.

⁹¹ As denúncias encaminhadas referem-se, principalmente, aos casos de instituições clandestinas e/ou com irregularidades de funcionamento que expõem as crianças à situações de risco.

Alguns aspectos merecem ser destacados nesse primeiro capítulo. Por exemplo, a reafirmação da Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica e sua constituição como direito da criança de zero a seis anos, conferindo ao Estado o dever de atender a criança, complementando a ação da família e da comunidade. O segundo capítulo da Resolução aborda elementos que norteiam os processos da autorização de funcionamento, credenciamento e supervisão das instituições. Estabelece que é da competência da Secretaria Municipal de Educação definir os instrumentos e os formulários para a tramitação destes processos. O último capítulo trata das “Disposições Transitórias” da Resolução.

O Art. 1º da Resolução estabelece que a “educação infantil, primeira etapa da educação básica” tem com finalidade o desenvolvimento integral da criança e deve ser ofertada em creches ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade e em pré-escolas, para crianças de quatro a seis anos. A inserção da Educação Infantil na Educação Básica é o reconhecimento de que a educação começa nos primeiros anos de vida e é essencial para o cumprimento de sua finalidade.

Em sua seção III, o art. 4º reconhece como fundamentos norteadores para a Educação Infantil os princípios de igualdade, liberdade, ideais de solidariedade, tendo por finalidade o desenvolvimento integral da criança em seus aspectos físico, afetivo, cognitivo, social, contribuindo para o exercício da cidadania, pautando-se no respeito à dignidade e aos direitos das crianças em suas diferenças individuais, sociais, econômicas, culturais, étnicas, religiosas, sem discriminação, privilegiando a concepção de que o brincar é a forma de expressão de pensamento e de interação da criança, além de promover a garantia do acesso aos bens socioculturais e artísticos disponíveis.

Ao situar esses princípios norteadores, a Resolução reconhece o caráter educativo e formativo que devem estar presentes na Educação Infantil. Além disso, destaca a importância atribuída à brincadeira como forma privilegiada de expressão do pensamento infantil (Inciso II do art. 4º).

A Resolução n. 001/2000 foi inovadora em diversos aspectos que configurariam a forma como a educação infantil passaria a ser ofertada, principalmente ao definir a obrigatoriedade da elaboração de uma proposta pedagógica pelas instituições, os objetivos da educação infantil, os procedimentos, os parâmetros para a avaliação, pautados, na concepção de criança como sujeito

de direitos, ser social e histórico (art. 7º ao 11º). Quanto à organização das turmas de educação infantil a Resolução CME 001/00, delineou uma razão professor/criança⁹², definindo um número máximo para a composição das turmas:

Artigo 11 Os parâmetros para a organização de grupos decorrerão da especificidade da proposta pedagógica, das condições do espaço físico e das características do grupo de crianças, recomendada a seguinte relação professor/criança, tomando como referência as seguintes idades aproximadas:
Crianças de 0 a 12 meses - até 7 crianças por professor;
Crianças de 1 a 2 anos - até 12 crianças por professor;
Crianças de 2 a 3 anos - até 16 crianças por professor;
Crianças de 3 a 5 anos - até 20 crianças por professor;
Crianças de 5 e 6 anos - até 25 crianças por professor. (BELO HORIZONTE, RESOLUÇÃO CME/BH 001/2000)

Além disso, a Resolução fixou a obrigatoriedade do docente ter formação em curso de nível superior, licenciatura de graduação plena, admitida, no entanto, como formação mínima a oferecida em nível médio, modalidade normal⁹³. Essas ações buscaram estabelecer normas e diretrizes que garantissem uma direção educativa e que superasse o caráter assistencialista que caracterizou a oferta da educação infantil em instituições públicas no Brasil.

A Resolução CME/BH nº 001/00 tornou-se uma importante ferramenta para a qualidade do atendimento da educação infantil. A tabela abaixo demonstra a evolução da matrícula na educação infantil nas diferentes redes de ensino.

⁹² Importante destacar que a definição da razão professor/criança difere-se da Lei Orgânica do Município de 1990. O número/razão atribuído pela Res. 001/2000 para as turmas de 5 e 6 anos é maior ao proposta pela LOA.

⁹³ Conforme artigo 62 da Lei 9394/96.

TABELA 3

Matrículas na Educação Infantil em Belo Horizonte de 2000 a 2012

Fonte: Censo Escolar – INEP

Nível e Rede de Ensino	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estadual	9.349	8.845	8.060	7.686	5.591	6.328	5.587
Municipal	4.818	5.493	6.167	8.466	5.692	11.774	12.396
Privada	45.800	49.769	54.771	58.255	45.347	54.781	49.561
Nível e Rede de Ensino	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Estadual	4.336	3.310	805	547	31	30	
Municipal	13.728	15.096	16.968	17.957	19.715	21.162	
Privada	41.070	45.701	49.135	52.426	53.702	56.024	

Fonte: Censo Escolar – INEP (2012)

A partir dos dados é possível perceber que após a criação do SME e da Regulamentação da oferta de educação infantil, que seguiram as orientações legais nacionais, houve um pequeno aumento nas matrículas nas redes municipais e privadas (particulares e conveniadas) em contrapartida houve a retração da oferta na rede estadual. Em especial, Belo Horizonte vivencia o aumento de 77% do número de matrículas na rede municipal decorrente do Programa Primeira Escola, criado em 2003, além da inclusão educação infantil no FUNDEB⁹⁴, pois o financiamento para essa faixa etária não estava previsto no FUNDEF e da definição do repasse de verbas pela prefeitura para a rede conveniada, rede essa que em muitos municípios responde por uma parcela significativa do atendimento, principalmente das crianças de 0 a 3 anos (TERRA, 2008). Em paralelo, a busca pelo atendimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) que retoma o Artigo 6º da EC nº 59 que se refere a meta de número 1 (um), da Educação Infantil: estabelece que a ampliação da oferta deva ocorrer “de

⁹⁴ O FUNDEB, assim como o FUNDEF, é um fundo contábil, e foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, e transformado na Lei 11494, no dia 20 de junho de 2007, tendo como marco inicial de implantação a data de 1º de janeiro de 2007. No primeiro ano de vigência do FUNDEB os fatores de referências foram os seguintes: I – creche – 0,80 (oitenta centésimos); II – pré-escola – 0,90 (noventa centésimos). A partir do segundo ano de vigência do FUNDEB, a fixação de valores seguirá a seguinte referência: I – creche pública de tempo integral – 1,10 (um inteiro e dez centésimos); II – creche pública de tempo parcial – 0,80 (oitenta centésimos); III – creche conveniada em tempo integral – 0,95 (noventa e cinco centésimos); IV – creche conveniada em tempo parcial - 0,80 (oitenta centésimos); V – pré-escola em tempo integral – 1,15 (um inteiro e quinze centésimos); VI - pré-escola em tempo parcial - 0,90 (noventa centésimos) (TERRA, 2008).

forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e a 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos”.

As atas das primeiras plenárias do Conselho demonstram que a discussão sobre a necessidade de normatizar a oferta de educação infantil, devido à demanda existente no município, era uma prioridade dos órgãos municipais. A respeito dessas discussões e do papel do CME na regulamentação da educação infantil, a conselheira E1 opina que o conselho foi gestado com a propensão de regulamentar a educação infantil uma vez que esta se integra ao SME e traz novas competências e responsabilidades para a SMED.

Então eu diria que a criação do conselho, que a atuação do conselho, que a afirmação do conselho com o órgão normativo, entre a própria criação do sistema municipal, ele teve uma influência muito grande na política do município (E1, representante do governo).

O processo iniciado com a criação do SME, do CME e da regulamentação com a Resolução 001/00 junto ao contexto nacional, especialmente do FUNDEB, estimulou tanto a ampliação do número de vagas da educação infantil, quanto a indução de elementos que corroboram para a melhoria da qualidade na educação. Para uma das entrevistadas, o processo de normatização assumido pelo CME junto à responsabilidade pela autorização de funcionamento das instituições,

[...] induziu a secretaria a se organizar e estruturar para orientar as escolas, quanto ao número de alunos por sala, à formação de professores, aos padrões mínimos de qualidade... Então, na medida em que o conselho fixava os parâmetros era preciso que a SME seguisse eles senão não teriam as autorizações, isso garantiu uma educação infantil de melhor qualidade (E3, representante do governo).

Como analisado por Silva (2002), a regulamentação da educação infantil realizada pelo CME/BH constituiu-se como componente extremamente significativo na construção de políticas públicas para a educação infantil, verificando como isso, profundas modificações no atendimento municipal, tanto público quanto privado. Inicialmente, é possível inferir que instituições voltadas para o atendimento puramente assistencial passaram a se sentir desencorajadas diante das exigências para o atendimento educacional. Silva (2002) aponta, ainda, outro possível efeito da regulamentação para as instituições privadas:

[...] provavelmente, os dirigentes das instituições privadas (tanto particulares,

quanto comunitárias, filantrópicas ou confessionais) estarão mais atentos à atualização dos documentos internos, à sistematização e implementação dos projetos político-pedagógicos, à proporção adequada entre o número de profissionais e crianças, à formação dos professores, assim como às condições do espaço físico, dentre outros aspectos. As escolas da própria rede municipal que atendem à educação infantil encontram-se em condições muito precárias diante dos padrões atualmente exigidos, necessitando de várias adequações, tanto nos espaços físicos quanto na materialidade e no desenvolvimento de projetos pedagógicos mais articulados com o ensino fundamental (SILVA, 2002, p. 155).

A Resolução CME/BH nº 001/2000 consistiu em um instrumento bastante importante para o processo de regulamentação da educação infantil no município de Belo Horizonte, especialmente, no que diz respeito às normas de funcionamento, espaços físicos, gestão dos estabelecimentos, proposta pedagógica e regimento escolar e formação docente. Para alguns entrevistados um dos primeiros documentos de política municipal de educação infantil de Belo Horizonte, é a regulamentação da educação infantil e, no momento inicial de implementação da Resolução, fortaleceram-se as discussões, no âmbito do poder público municipal, sobre a expansão do atendimento público à educação infantil.

4.3 O CME na formulação de políticas e a regulamentação como estratégia para assegurar a ampliação da educação infantil

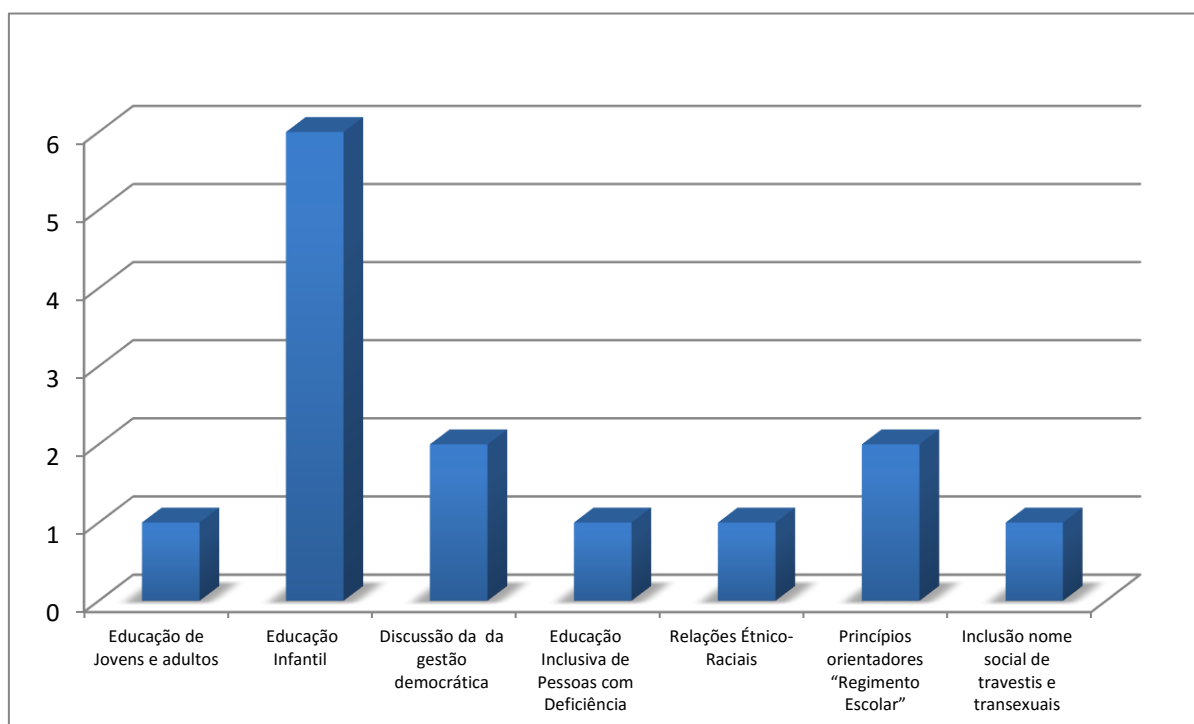
O espaço social para infância foi se alargando ao longo dos anos, bem como o reconhecimento dos direitos da criança em vários âmbitos sociais, especialmente, pela incorporação da educação infantil à educação básica (KRAMER, 2007; KUHLMANN, 2001). Conforme ressaltado anteriormente, a política pública para a educação infantil, movida por reivindicações de setores da sociedade, sofreu alterações nos últimos anos e, foi contemplada na Constituição Federal de 1988 (Art. 208, inciso, IV) como direito social, com suas bases e princípios propostos LDB/96 e demais políticas para a educação infantil como a emenda n. 59 à CF/88 que confere a obrigatoriedade da oferta pública.

A leitura dos boletins⁹⁵, resoluções e pareceres elaborados pelo CME/BH revela que a maior parte da produção legal do órgão vincula-se diretamente à educação infantil. O gráfico abaixo

⁹⁵ Os Boletins do CME/BH é uma circular elaborada pelo órgão que divulga as ações realizadas. Dos sete (07) boletins publicados no período de 2011 a 2015 foram localizados em cinco (05) deles ações realizadas pelo CME/BH no que se refere à educação Infantil.

indica que dos 14 pareceres elaborados pelo CME/BH entre os anos de 1998 a 2015, 6 (seis) foram opinativos às questões pertinentes à educação Infantil com destaque para os que orientam sobre as normas para o funcionamento de instituições de educação infantil do SME/BH.

GRÁFICO 6
Pareceres produzidos pelo CME/BH



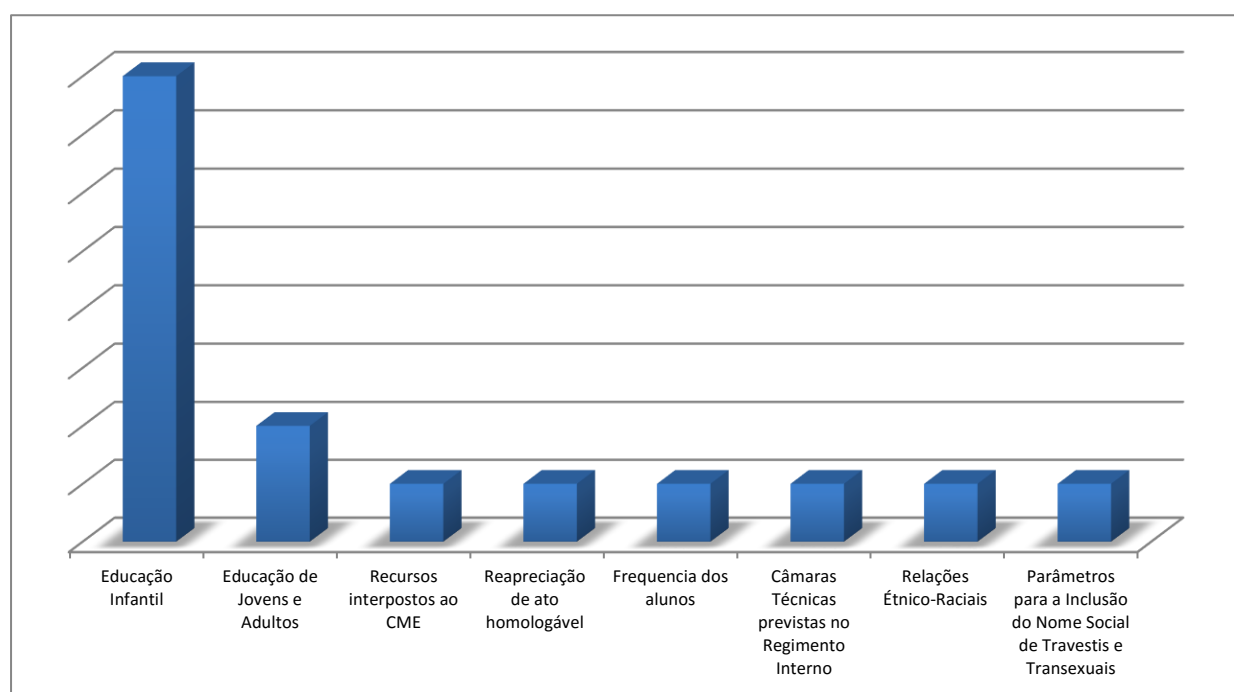
Fonte: Lei de criação do CME/BH - Elaboração da autora

Como demonstra o gráfico abaixo, elaborado a partir do levantamento das 16 resoluções produzidas pelo CME/BH no período de 1998 a 2015, 7 (sete) destinaram-se à resolver aspectos diretamente relacionados à educação infantil sendo eles: 1) Resolução CME/BH n° 001/2000 - Fixa normas para a educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte; 2) Resolução CME/BH n° 002/2003 - Regulamenta a renovação da autorização de funcionamento da educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte; 3) Resolução CME 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); 4) 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; 5) Resolução CME/BH n° 001/2012 - Altera a Resolução CME/BH

nº 001/2000 e fixa normas para o funcionamento de instituições de Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (SME/BH); 6) Resolução CME/BH nº 001/2014 - Complementa as Competência das Câmaras Técnicas do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte (atribui novas funções à Ctei); 7) Resolução CME/BH nº 001/2015 - Fixa normas para o funcionamento de instituições de educação infantil do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (SME/BH). Ou seja, quase 50% dos atos administrativos normativos expedidos pelo Conselho estabelecem normas e/ou procedimentos para a oferta da educação infantil no município, sendo 3 (três) destas responsáveis por fixar as normas de funcionamento da primeira etapa da educação básica.

GRÁFICO 7

Resoluções produzidas pelo CME/BH

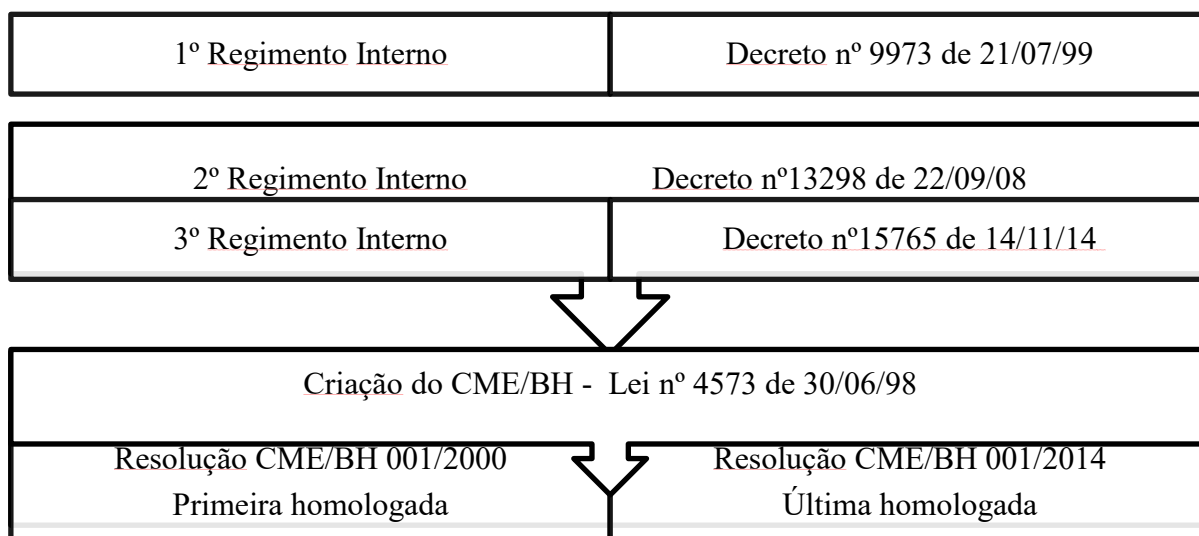


Fonte: Lei de criação do CME/BH - Elaboração da autora

O esquema abaixo busca sintetizar a produção normativa do CME/BH. O quadro normativo reforça que há uma maior atuação do CME/BH na normatização e regulamentação da educação infantil no município.

ESQUEMA 2

Produção Normativa do CME/BH 1998 a 2014 para a Educação Infantil

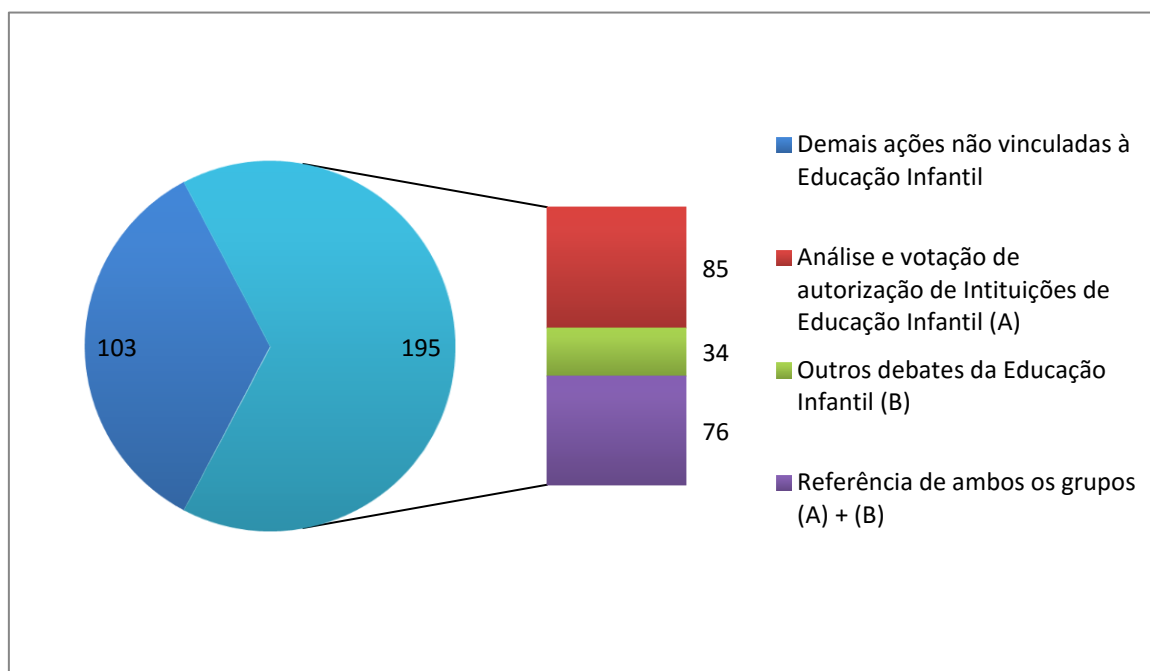


Fonte: Site do CME/BH – Elaboração da autora

A pesquisa possibilitou identificar e quantificar, dentre as diversas atribuições conferidas ao Conselho, as principais ações efetuadas desde a sua criação até o ano de 2015. Ações referentes aos processos de autorização de funcionamento, credenciamento e inspeção de estabelecimentos que integrem o SME são as que mais se destacam e revelam o lugar de destaque que a educação infantil ocupa no exercício das atividades do conselho. O gráfico abaixo demonstra a significativa ocorrência dessas ações no âmbito do Conselho.

GRÁFICO 8

Ações do CME/BH expressas nas atas das Planárias



Fonte: Elaboração da autora a partir das Atas do Conselho Municipal de Educação (1998 a 2015).

Os resultados expressos no gráfico acima correspondem à análise de 298 (duzentas e noventa e oito) atas das reuniões realizadas pelo CME/BH no período de 1998 a 2015. Neste levantamento que reuniu a totalidade das atas disponibilizadas no acervo digital (site do conselho) e no acervo físico (secretaria executiva do CME) foram contabilizadas todas as menções às ações do CME referentes à Educação Infantil. Esse primeiro esforço revelou um grande número de referências concernentes à ação do CME que somou 195 (cento e noventa e cinco) apenas da educação infantil⁹⁶, correspondendo a 66% do total das atas.

Desse número (195 atas), identificamos um total de 85 (oitenta e cinco) recorrências referentes exclusivamente ao caráter deliberativo do CME de “análise e votação dos processos de autorização de instituições infantis”. Além dessas, o processo de autorização de instituições aparece em outras 76 (setenta e seis) referências associada a demais tema da educação infantil. Esse dado é relevante, pois impacta diretamente no trabalho do conselho já que representa uma grande demanda ao órgão e exige que a Câmara Técnica de Educação Infantil tenha cerca de quatro vezes mais encontros do que as demais Câmaras. As informações extraídas das

⁹⁶ Nas demais 103 (cento e três) atas não foram localizadas menções referentes à educação infantil.

entrevistas também revelam que “é a [Câmara] que funcionava (sic), que praticamente trabalha o tempo todo” (E4, representante das escolas particulares) e que:

As ações em relação à educação infantil, prioritariamente são os processos de renovação e autorização de funcionamento [...] Tramitam no Conselho cerca de 60 processos, então é uma demanda muito grande [...]. Nós temos cerca de 1000 escolas que atendem a educação infantil, entre públicas, privadas conveniadas e as privadas particulares. Então todas essas tem que tramitar pelo Conselho, autorização. Então há um trabalho muito grande em relação aos processos de autorização (E3, ex-presidente).

Esse volume e demanda de trabalho são indicativos de que a atuação do CM/BH tem caminhado para uma atuação bastante burocrática, consequência direta de uma carga de trabalho e de reuniões com a finalidade de autorizar o funcionamento de instituições, o que pode limitar o debate das políticas públicas e dos problemas educacionais de um modo geral, contribuindo para reforçar ainda mais a característica burocrática ou cartorizada⁹⁷ do funcionamento dos conselhos de educação já apontada pelos estudos.

Além dessa ação de autorização do funcionamento de instituições, a educação infantil é referenciada em outras 34 (trinta e quatro) citações referentes às discussões exclusivas de temas da educação infantil. Destaca-se a participação no Fórum Mineiro de educação infantil⁹⁸, as discussões da CTEI, debates como “O papel da sociedade civil na construção da política de educação infantil para Belo Horizonte⁹⁹”, análise da proposta do Calendário da Educação Infantil, discussão do Simpósio Nacional sobre Educação Infantil¹⁰⁰ e a realização de Seminário sobre educação infantil organizado pela SMED/BH, CME/BH e SIND-UTE, além das discussões sobre o documento síntese “A Educação Infantil em BH: a constituição histórica de uma etapa de ensino¹⁰¹” e socialização das informações obtidas por conselheiros que participaram do programa “*Infanzia* – Infância: a Cooperação Itália – Brasil na Educação

⁹⁷ Refere-se ao fenômeno da cartorização que diz respeito à burocratização dos serviços e à função de registrador/autenticador.

⁹⁸ O Fórum Mineiro de Educação Infantil (FMEI) foi criado em 1998 por setores da sociedade civil, organismos governamentais e não-governamentais, conselhos e outros agentes sociais que reconheceram a importância de se constituir um espaço de mobilização, de veiculação de informação e de reivindicações em que pudessem protagonizar a promoção de políticas comprometidas com a infância e seu direito a uma educação de qualidade.

⁹⁹ Conduzido pelas professoras Marcia Veiga, Edna Viegas que debateram sobre o movimento MLPC e política de conveniamento.

¹⁰⁰ Houve a participação de conselheiro do CME/BH que após o Simpósio ressaltaram a importância da posição do órgão a respeito do FUNDEB uma vez que não previa recursos para o atendimento da criança de 0 a 3 anos. Houve a assinatura de um abaixo assinado promovido pelo Movimento INTERFORUNS de Educação Infantil no Brasil.

¹⁰¹ O documento foi elaborado pelo Conselho Municipal de Educação.

Infantil”¹⁰².

Nas entrevistas com os membros das primeiras gestões do Conselho evidenciou-se que após o processo de municipalização da Educação Infantil ocorreu uma ampliação na oferta de vagas públicas nessa etapa de ensino e uma melhoria na qualidade da oferta. Dentre as ações desenvolvidas pelo conselho que contribuíram para tal situação se destacam: a) estudo por parte dos conselheiros para compreender suas atribuições e da CTEI para proposição da Resolução; b) participação do órgão no processo de municipalização da educação com a responsabilização do município pela oferta da educação infantil; c) normatização da oferta pelo CME e criação de parâmetros para o atendimento da E.I; d) exigência de formação dos profissionais.

O conselho atuou de forma decisiva, através de seu caráter normativo na criação de uma resolução para regulamentar a educação infantil no município e contribuiu, desse modo, para a formulação de políticas pública para a Educação infantil. A educação infantil se destaca, portanto, como a grande demanda do Conselho. O processo de autorização e esclarecimentos prestados às instituições de educação infantil aparece como as principais atividades realizadas pelo órgão e pela Gerência da Secretaria de Educação.

4.4 O processo de formulação da Resolução CME/BH nº 001/2015

No transcurso dos trezes anos de vigência da Resolução nº 001/2000 a educação infantil no município passou por algumas mudanças¹⁰³. Uma das primeiras delas implicou na transferência do acompanhamento das instituições de educação infantil realizado pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA/BH) para o Conselho Municipal de Educação. Essa mudança representou uma ação importante no reconhecimento da educação

¹⁰² Realizado pela Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte e pelo Gruppo di Volontariato Civile – GVC, o programa possibilitou a ida de uma das conselheiras à cidade de Reggio Emilia, norte da Italia.

¹⁰³ Em 2012, a Resolução CME/BH nº 001/2000 sofreu alterações que resultaram na Resolução CME/BH nº 001/2012, essas alterações foram motivadas pelas mudanças na Constituição Federal que consistiram na inclusão de um parágrafo único que determina que deve ser garantida a matrícula e a permanência das crianças com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas Instituições de Educação Infantil do Sistema Municipal de Ensino, através de ações compartilhadas entre Educação, Saúde e Assistência Social. Assim, no Art.º1 da Resolução 001/2012, ficou determinado que a educação e o cuidado são ações constituintes da Educação Infantil e, portanto, direito da criança. As demais alterações não trazem implicações para a análise deste estudo, uma vez que se referem, principalmente, às mudanças na forma de encaminhar a documentação e de organizar e estruturar os órgãos competentes para procederem às análise dos pedidos de autorização de funcionamento.

infantil como primeira etapa da educação básica e no âmbito do SME/BH fez com que a Secretaria se organizasse para realizar o acompanhamento do cumprimento das normas de funcionamento aprovadas pelo CME/BH.

Com relação ao atendimento educacional infantil em Belo Horizonte a sua expansão se deu, conforme ressaltado anteriormente, de forma gradativa e parcial. Segundo dados da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, do ano de 1957 até 2003, o município atendeu, em período parcial, crianças de 4 a 6 anos em 13 escolas municipais. Nas creches conveniadas era realizado o atendimento às crianças de 0 a 3 anos (GAFESC/PBH).

A criação das Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI's) pelo Programa Primeira Escola¹⁰⁴ em 2003 teve como objetivo atender a população infantil em situação de vulnerabilidade social. A partir da criação de uma comissão plural constituída por representantes das Secretarias de Educação e de Assistência Social; do Movimento de Lutas Pró Creches (MLPC); de Universidades; do Fórum Mineiro de Educação Infantil (FMEI); da Câmara Municipal; do Conselho Municipal de Educação (CME/BH); do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e dos Sindicatos da categoria foi discutido e elaborado os critérios¹⁰⁵ para definição de vagas na Educação Infantil pública municipal e, posteriormente, apresentado ao Conselho Tutelar, Promotoria Pública do Município e para as instituições de Educação Infantil do SME/BH (BRITO, 2012).

A implantação das UMEI's¹⁰⁶ a partir do Programa Primeira Escola ocorre sob a égide das proposições da Resolução 001/2000 e consiste em uma importante mudança na configuração

¹⁰⁴ A Lei nº 8.679, sancionada em 25 de novembro de 2003, cria as Unidades Municipais de Educação Infantil (UMEI's) para crianças de até 5 anos e, junto a elas, o cargo de Educador Infantil, por meio do Programa Primeira Escola. O principal objetivo deste programa, segundo estudos de Terra (2008) foi ampliar o atendimento e garantir o direito à educação infantil pública às crianças com idade entre zero e 5 anos e 8 meses. Esta lei trouxe algumas definições acerca do atendimento em educação infantil na rede pública, como mostraremos a seguir.

¹⁰⁵ Critérios que asseguram matrícula compulsória para crianças com deficiência e crianças que estejam sob medida protetiva encaminhadas pelos juizados e órgãos competentes. Do restante das vagas, 70% são destinadas às crianças em situação de vulnerabilidade social (definidas pelo Núcleo Inter setorial Regional – NIR, composto pelas Secretarias de Políticas Sociais, Saúde, Assistência e Educação); 10% das vagas são distribuídas através de sorteio para as famílias que residem ou trabalham numa distância de até 1 km da instituição; e os últimos 20% para o sorteio geral de todo o restante.

¹⁰⁶ Segundo dados da Gerência de Rede Física Escolar (GEFE), da Secretaria Municipal de Educação, em 2004, foram implantadas 15 (quinze) UMEI's, seguidas dos seguintes números nos anos seguintes: 13 (treze), em 2005; 2 (duas), em 2006; 7 (sete), em 2007 e 3 (três), em 2008, sendo que ainda estão em processo de implantação outras 23 (vinte e três) Unidades, além de 9 (nove) que passam por reforma e/ou ampliação. Os dados relativos ao número de UMEI's construídas revelam um planejamento e um efetivo crescimento do atendimento em educação infantil.

da oferta da educação infantil no município. No entanto, é preciso ressaltar, que a oferta do atendimento público no município de Belo Horizonte não se restringia às UMEI's, ela também vinha ocorrendo nas Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEI's) e nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEF) que contavam com turmas de Educação Infantil, que também passaram a usufruir das diretrizes pedagógicas e operacionais do Programa Primeira Escola. A Tabela abaixo indica o atendimento público realizado nas diferentes instituições municipais de BH.

TABELA 4
Atendimento por estabelecimento da Rede Municipal de Ensino de Belo Horizonte -
2000/2008

Estabelecimentos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
UMEI's	0	0	0	0	2.599	3.216	4.905	6.635	6.829
EMEI's	3.380	3.339	3.439	3.439	3.536	3.656	3.695	3.627	3.624
EMEF's	1.360	2.093	2.938	3.952	4.213	4.199	3.809	3.855	3.839
Total	4.740	5.492	6.341	7.391	10.438	11.071	12.409	14.117	14.292

Fonte: SMED/GCPF/GECEDI/SGE/I

Observa-se na Tabela o impacto do Programa Primeira Escola na ampliação do atendimento à educação infantil no município. Se no ano 2000 este atendimento correspondeu a 4.740 crianças na rede pública, em 2008 esse número passou para 14.292, sendo 6.829 crianças matriculadas nas UMEI's. Esses dados demonstram um crescimento no atendimento realizado pelo poder público municipal, contudo, dados do Censo Educacional (BRASIL, 2010) revelam a discrepância com relação à oferta privada, que ano de 2008 correspondeu a 45.701 matrículas.

Cabe destacar também as alterações ocorridas na legislação nacional que vão demandar normatização pelos sistemas municipais de educação. Em 04 de abril de 2013 foi sancionada a Lei Federal nº 12.796/2013, que dispõem sobre as mudanças na organização da educação infantil e na formação dos profissionais da educação. A lei supracitada estabelece que as crianças com 4 anos devem ser matriculadas na Educação Infantil e, em função disso, terá que se organizar de uma outra forma: frequência (a criança deverá frequentar 60% do total de horas); calendário escolar (a carga horária mínima de 800 horas e no mínimo 200 dias letivos); período (turno parcial 4 horas no mínimo e 7 h para período integral); avaliação (deverão ocorrer mediante acompanhamento e registro do desenvolvimento das crianças, sem o objetivo

de promoção); documentação (a Lei n.12.796/2013 solicita a expedição de documentação que permita atestar os processos de aprendizagem e desenvolvimento da criança).

Conforme ressaltado, as mudanças na legislação nacional implicaram na reformulação e adequação das normas locais. No caso do CME/BH, em 2014, a Câmara Técnica de Educação Infantil (CTEI) propõem alterações na Resolução nº 001/2012 e na Resolução nº 001/2000 que ainda estava vigente.

A primeira tarefa da CTEI para essa adequação consistiu criar uma comissão para analisar pontos da Resolução nº 001/2000 que não haviam sido tratados ou revistos na Resolução nº 001/2012. A Comissão Especial da CTEI buscou, inicialmente, estudar a legislação produzida com o intuito de propor medidas que pudessem atender apenas às determinações apontadas na Lei Federal nº 12.796/2013, ou seja, elaborar uma resolução complementar as normas já existentes no CME/BH referentes à educação infantil. Contudo, a Comissão Especial concluiu que seria mais adequado reformular a Resolução nº 001/2000, consolidando assim, em um único documento as temáticas relevantes para a educação infantil, tendo em vista, as determinações previstas não somente na referida lei, mas também em outros dispositivos legais. Para adequar as normas do CME/BH no que tange a educação infantil a fim de adequá-la à nova legislação¹⁰⁷ a Comissão da CTEI destacou os seguintes aspectos:

- a necessidade de se considerar a diversidade étnico-racial nas práticas cotidianas das instituições educativas;
- a garantia da oferta pública em creches e pré-escolas às crianças de até 5 (cinco) anos de idade, bem como o atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos do espectro do autismo e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino;
- a ampliação da obrigatoriedade e da gratuidade da educação básica para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade;
- o dever dos pais ou responsáveis de efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade;

¹⁰⁷ Em novembro de 2009, também passou a vigorar a Emenda Constitucional nº 59 que, previa, dentre outras determinações, a obrigatoriedade do ensino a partir dos quatro anos de idade e ampliava a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, reforçando o preceito constitucional que não somente declara o direito, mas imputa ao Estado o dever de assegurá-lo.

- a necessidade de que o currículo da educação infantil tenha uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e em cada estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e dos educandos (Parecer CME/BH nº 025/2015).

Ao final de dois anos de trabalho essa Comissão Especial concluiu a minuta do Parecer CME/BH nº 025/2015 e da Resolução CME/BH nº 001/2015, esses documentos foram em seguida entregues para análise e discussão à CTEI e a todos os conselheiros em novembro de 2014, para apreciação e aprovação.

4.4.1 O novo texto normativo - Características da Resolução 001/2015

A nova Resolução aprovada em 2015, ao longo de seus 81 artigos fixa as normas acerca dos principais temas da educação infantil no município¹⁰⁸. Algumas inovações no novo texto normativo se fizeram notar, por exemplo, nas definições sobre a criança, contidas no Art. 5 que defende o respeito às especificidades da primeira infância e uma concepção educativa, privilegiando o brincar como forma de expressão e de interação da criança; nas definições do currículo, ao fixar que a proposta pedagógica da instituição educativa deve conter um currículo baseado em um conjunto de práticas que devem articular as experiências e os saberes das crianças com os demais conhecimentos e informar a estrutura do documento pedagógico que deve ser sistematizado (Art. 25 e 29).

Além disso, se destaca na nova resolução o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade ao se referir ao combate ao racismo e à garantia da autonomia dos povos indígenas, itinerantes (ciganos e circenses) e do campo na elaboração de uma proposta pedagógica autônoma (Resolução 001/2015, Art. 29). Outro avanço refere-se às práticas pedagógicas, que

¹⁰⁸ A Resolução se organiza em Do Direito à Educação Infantil, dos seus Princípios e Fins (Título I); Da Identificação das Instituições que compõem o Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte (SME/BH) (Título II); Do Funcionamento e da Organização das Instituições de Educação Infantil (Título III); Da Proposta Pedagógica e do Regimento Escolar da Educação Infantil (Título IV); Dos Profissionais (Título V); Dos Espaços, das Instalações e dos Equipamentos (Título VI); Da Autorização de Funcionamento e Renovação (Título VII); Do Indeferimento da Autorização de Funcionamento (Título VIII); Da Mudança de Denominação da Instituição ou da Mantenedora (Título IX); Da Suspensão e Encerramento das Atividades (Título X); Da Supervisão e Acompanhamento (Título XI); Das Irregularidades (Título XII) e Das Disposições Gerais e Transitórias (Título XIII).

compõem a proposta curricular da educação infantil, ao considerar, como eixos norteadores as interações e as brincadeiras (Art. 22). O novo texto legal defende que essas práticas devem estimular a autonomia das crianças e as vivências éticas e estéticas entre crianças de diferentes grupos culturais (Art. 23)¹⁰⁹.

O documento avança, também, ao estabelecer que proposta pedagógica da instituição de educação infantil deve assegurar o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e deve ser o norte das ações educacionais e definidora das metas e da organização do trabalho de cuidar/educar, visando o desenvolvimento de uma prática pedagógica competente, coerente, consistente e intencional (Art. 21 a 31). O próprio conceito da educação infantil (Art. 1, 6, 10, 11 e 12) ganha contornos mais bem definidos do que os expressos nas resoluções anteriores ao estabelecer a organização, modo de oferta e o seu *modus operandis*¹¹⁰.

Sobre a atuação dos órgãos executivo e normativo do SME, o *Título VII Da autorização de Funcionamento e Renovação* estabelece no Art. 52 que compete à SMED/BH definir os instrumentos e formulários para a tramitação dos processos de Autorização e/ou Renovação da Autorização de Funcionamento das instituições de educação infantil (Art. 52 § 1º).

Com isso, o Executivo tem que se organizar para realizar o processo de autorização, já que compete à SMED/BH realizar a verificação *in loco*¹¹¹ das instituições, analisar a documentação, expedir relatórios técnicos circunstanciados e encaminhar o processo de autorização e/ou renovação ao CME/BH, que deverá avaliar e emitir parecer final sobre o processo (Art. 52 § 3º)¹¹². Neste ponto, destaca-se o caráter prescritivo da Resolução que traz, de forma abrangente, os principais apontamentos para o atendimento da educação infantil no município.

¹⁰⁹ A Nova Regulamentação aponta que as ações educativas e as práticas cotidianas que visam o combate ao racismo e às discriminações de gênero, socioeconômicas, étnico-raciais e religiosas devem ser objeto constante de reflexão e intervenção nas instituições de educação infantil.

¹¹⁰ As resoluções anteriores CME/BH 001/2000 e 001/2012 fixavam a possibilidade de conceder a autorização e renovação de funcionamento das instituições pelo prazo de dois a quatro anos. A nova Resolução modifica este prazo ampliando-o para três a cinco anos (Art.55) e acrescenta que nos casos de autorização e/ou renovação da autorização de funcionamento por prazo igual ou inferior a 18 (dezoito) meses, a instituição ficará sujeita ao acompanhamento sistemático pela SMED/BH, por meio dos seus órgãos competentes, devendo a instância responsável emitir, trimestralmente, relatório circunstanciado de acompanhamento, sendo os mesmos anexados ao processo (Art.58).

¹¹¹ Trata-se da ida de técnicas da Secretaria de Educação às instituições que pleiteiam a autorização de funcionamento. Neste momento, torna-se possível checar se as informações prestadas por meio de documentos são de fato coerentes com a realidade da instituição. Após a visita, gera-se um relatório que é anexado ao processo e encaminhado ao CME.

¹¹² Nos casos de indeferimentos emitidos pelo CME/BH, o novo texto normativo esclarece que serão publicados no Diário Oficial do Município (DOM) o parecer do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte

Além disso, a Resolução CME/BH 001/2015 conseguiu contemplar aspectos não abordados pelas outras resoluções como as normas para inclusão das crianças com deficiência, ao considerar ato discriminatório qualificado, a negativa de matrícula de crianças com deficiência, transtornos do espectro do autismo e altas habilidades/superdotação, nas instituições públicas e privadas de educação infantil, assim como suspender, procrastinar, cancelar ou fazer cessar a matrícula por motivo de deficiência, configurando-se essa prática em cerceamento de direitos humanos (Art. 6 e 7)¹¹³.

Cabe destacar ainda que a nova Resolução deixa claro a competência da SMED/BH em definir e implementar procedimentos de administração, orientação, supervisão, acompanhamento e avaliação sistemática, com a perspectiva de aprimorar a qualidade da educação infantil no SME/BH; realizar estudos de caracterização e diagnóstico do atendimento, de forma a assegurar a inclusão dos dados da educação infantil nas estatísticas educacionais do município. O texto normativo informa a jurisdição da Secretaria, qual seja, zelar pela observância da legislação educacional e pelas orientações e determinações legais deliberadas pelo CME/BH (Art. 69).

Finalmente, cabe destacar que a Resolução também se encontra em consonância com a Lei nº 13.005/14 que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024). Dentre as diretrizes estabelecidas no artigo 2º da Lei do PNE¹¹⁴, foram contemplados na nova Resolução os seguintes itens, a saber:

(CME/BH) e a notificação da Secretaria Municipal de Educação de Belo Horizonte (SMED/BH), dando ciência do ato ao seu representante legal (Art. 62).

¹¹³ As alterações na Lei 12.796/2013 também englobam a educação especial, entendida como a modalidade de educação escolar oferecida preferencialmente na rede regular de ensino para pessoas com deficiência, transtornos do espectro do autismo e altas habilidades/superdotação (Art. 6 e 7). O texto garante, ainda, que o poder público adote como alternativa preferencial a ampliação do atendimento a esses educandos na própria rede pública, além do atendimento educacional especializado gratuito, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino, conforme já havia sido estabelecido pela Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/96 em 1996, prevendo condições adequadas para este atendimento.

¹¹⁴ Art. 2º São diretrizes do PNE:

- 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;

- A universalização do atendimento escolar;
- A superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- A melhoria da qualidade da educação através da adoção de indicadores de qualidade simples e claros, compreensíveis e divulgados para a maioria das pessoas e que possam ser facilmente aferidos em visitas de fiscalização;
- A formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- A valorização dos (as) profissionais da educação;
- A promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.
- Definição dos objetivos a serem alcançados pela regulamentação da Educação Infantil e dos procedimentos a serem adotados para a sua aceitação e implementação;
- Clareza quanto ao fato de que a autorização de funcionamento e o movimento pela melhoria processual de qualidade (que vai além dos padrões mínimos, inova e amplia objetivos dos serviços de educação e cuidado) não são excludentes, mas podem não ser simultâneos;
- Reconhecimento da importância do papel a ser cumprido pelos órgãos regulamentadores que devem ter capacidade fiscalizadora e punitiva para fazer cumprir o padrão mínimo, para evitar que as exigências se percam no vazio (Resolução CME/BH 001/2015).

Em suma, a Regulamentação CME/BH 001/2015 ao fixar as normas para o funcionamento das instituições de educação infantil do SME/BH levou em conta as mudanças ocorridas no contexto educacional do país e do município, as novas ordenações legais e os avanços ocorridos na política educacional brasileira, e de um modo geral, a Resolução visou consolidar e assegurar uma educação infantil de qualidade para todas as crianças em BH.

A regulamentação realizada pelo CME/BH pode ser compreendida como parte fundamental do processo de construção e implementação do atendimento da Educação Infantil e da busca por uma melhor qualidade nos serviços oferecidos no município, constituindo em um dos principais instrumentos no município para enfrentar o desafio da integração das creches e pré-escolas privadas ao sistema educacional municipal, bem como instrumento importante para consolidar uma nova concepção de atendimento à educação infantil. Neste capítulo procuramos evidenciar como o CME/BH exerceu a sua função normativa no âmbito do SME e os efeitos na educação infantil. Na sequência se analisa alguns elementos que evidenciam como esta ação de regulamentação conferiu consistência e contribuiu para a institucionalização do CME/BH como órgão formulador da política pública para a educação infantil no município.

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

4.5 Os bastidores da Regulamentação: compreendendo a relação do CME/BH com o Poder Executivo do município de BH na educação infantil

Nesta sessão direcionou-se a atenção para a análise das informações que auxiliam na compressão da relação entre o CME/BH e o Poder Executivo, representado pela SMED/BH, especialmente no que diz respeito à tomada de decisão frente às demandas educacionais do município. Interessa aqui analisar a relação entre essas duas instâncias, pois como apontado na revisão de literatura, tal fato está intimamente relacionado aos limites impostos à atuação dos Conselhos, uma vez que pode implicar no cerceamento das ações, restringindo o órgão a uma extensão do Executivo. Para a representante da SMED/BH e das Universidades no CME/BH, essa relação entre Executivo e CME/BH na primeira gestão (1998 – 2001), pode ser avaliada da seguinte forma:

Eu tenho uma boa avaliação. Eu acho que a Secretaria, principalmente nesse primeiro momento, teve uma relação de muito respeito com o Conselho, de muito empoderamento do Conselho. [...] Quer dizer, eu vejo o conselho como uma instância de negociação. Toda vez que o governo não homologa um ato do Conselho (...). Ele não conseguiu qualificar o processo de negociação. O Conselho não é lugar de oposição, o Conselho é lugar de negociação (E1, representante do governo).

A relação era uma relação dialógica, de bastante abertura porque havia um empenho, um interesse também da secretaria em constituir esse sistema, em constituir o Conselho em dar essas condições de trabalho ao órgão. Então foi uma relação de respeito pela política isso era uma política da secretaria [...] era uma relação respeitosa e politicamente interessada que muita coisa desse certo (E2, representante das universidades – Presidente do órgão).

Alicerçado nas prerrogativas legais e nas funções a serem desempenhadas pelos Conselhos de Educação, alguns autores (Oliveira e Toschi, 2010) acrescentam que é de suma importância para o pleno funcionamento do serviço público, a atuação em cooperação entre os órgãos normativos e executivos nos sistemas municipais de educação. Sobre esta questão, outro representante da SMED/BH no Conselho Municipal de Educação, afirma que:

O Conselho, ele tem que ser a ponte entre a sociedade e o executivo. Porque se você não tiver diálogo com o executivo, o Conselho não caminha. Gente, nós temos que dialogar com a Secretaria, ver até onde é possível. Não 'tô dizendo que é fazer o que a Secretaria define, mas é reconhecer até onde a gente pode avançar [...] eu avalio que é sempre positivo (E3, representante do governo).

Se observa avaliações positivas de alguns representantes da SMED/BH e das Universidades quanto à articulação entre o Executivo e o CME/BH na organização do sistema e na política educacional do município. Tais posicionamentos semelhantes revelam, de certo modo, que para esses segmentos o diálogo ocorra de modo mais equilibrado, em parte, decorrente do acesso desses membros às instâncias da Secretaria Municipal de Educação. Contrariamente à fala desses Conselheiros, localizamos algumas evidências de embates entre as partes, como ilustrado a seguir:

[...] sempre é uma relação que tem sim algum tipo de estresse, quer dizer, a secretaria entender do conselho e já entendia, mas é porque já teve momentos anteriores no conselho em que se disputava muito, que houve um acirramento político muito grande, entre o conselho e secretaria e do segmento também de governo de dizer não, o conselho é menor ou maior, a gente foi respeitando isso e trabalhando o seguinte, o conselho é outro espaço (E6, representante do governo – Presidente do Conselho).

Ainda sobre esses acirramentos políticos, algumas avaliações registradas nas plenárias durante a discussão para deliberação da proposta de uma resolução para fixar as normas da “Educação Inclusiva para Pessoas com Deficiência e Condutas Típicas” são reveladoras de conflitos entre o Conselho e o Executivo na gestão 2004-2005:

[...] É estranho que o Executivo, mais uma vez, atropela o CME, publicando normas sobre a inclusão de pessoas com deficiência, condutas típicas e superdotados, estando em vias de deliberação deste Conselho as normas pertinentes (Ata CME/BH 173 28/02/04).

Eu acho que a gente tem que fazer esse caminho diferente, indiferente se a SMED vai homologar, se não vai. Nós não estamos pedindo nada pra SMED. Que a gente fale que não quer que a secretaria fique determinando o que a gente vai fazer ou não, mas a gente tá pedindo licença à ela para fazermos nosso trabalho (ATA CME/BH 196 16/02/06).

Após os debates e discussões a proposta de resolução acabou resultando apenas em um parecer do órgão, que instituiu as Diretrizes da Educação Inclusiva no município (Parecer 060/2004). Em outro momento, ao longo da discussão da proposição da Resolução 003/2005¹¹⁵ verifica-se um debate acirrado das posições dos conselheiros registrado nas atas de reuniões da Plenária:

¹¹⁵ As atas mencionam apenas o número da Resolução proposta, no entanto seu conteúdo não é mencionado. A proposta não chegou a ser efetiva.

Nós não somos representantes de uma meia dúzia de pessoas, somos um Conselho. Nós temos que esclarecer para a cidade, não é esclarecer só pra SMED [...] nós só vamos ser respeitados enquanto Conselho quando agir como tal. Se não, a SMED vai continuar atacando (ATA 192 CME/BH de 16/02/06).

Eu tô vendo que aqui dentro tem um jogo político, aqui existe sim uma mesa de oposição [...] existe um grupo de oposição sim, aqui só vê povo dizer, todo mundo tem que bater na cara do governo, todo mundo só fala na Secretaria [...]. (ATA 192 CME/BH de 16/02/06).

Para uma das representantes da SMED/BH no CME/BH falar da existência de uma relação política harmônica entre órgão normativo e o Executivo é complicado, pois o que se estabelece é uma relação “extremamente hierárquica”, na qual a “SMED se posiciona em uma hierarquia extremamente superior ao Conselho” contribuindo para o “desconhecimento por parte do CME dos problemas vivenciados pelo município em relação à educação infantil, falta de informações diagnósticas da situação da educação e ausência de uma autonomia financeira” (E9, representante do governo). De forma mais extrema, a conselheira ainda avalia que:

[...] não existe relação entre Secretaria e Conselho, a não ser pelas pessoas que participam ali, na realidade a Secretaria ela ignora o Conselho e o Conselho é aquele que incomoda quando questiona então é preferível que fique calado, certo. Então não existe relação nenhuma entre um e outro (E9, representante do governo, entrevista concedida em 30/09/2015).

De modo semelhante, a representante de pais avalia que, “como toda relação de conflito, tem seu lado positivo”, mas considera que o Executivo dá o suporte necessário para o funcionamento do CME/BH. No entanto, destaca que é “nítido que nessa relação” existe “um posicionamento um pouco superior da SMED, como se o conselho não tivesse uma autonomia propriamente dita” (E10, representante dos Pais).

Ainda sobre o papel do Conselho e a relação política com a Secretaria de Educação, a conselheira E1, considera-o como um “lugar de assessoramento técnico, de colaboração técnica. É um órgão colegiado com o compromisso de colaborar com o gestor, de fortalecer a democracia, de ser um espaço de aprendizado da democracia” (E1, representante do governo, entrevista concedida em 10/06/2015).

De fato, nos discursos presentes nas atas e em alguns trechos de entrevistas, os conselheiros evidenciam o distanciamento da SMED em relação ao CME/BH, considerando-o um órgão de assessoramento técnico e, até mesmo apontando o atropelo das ações de um sobre o outro,

revelando estar o Executivo num patamar hierárquico superior ao CME/BH. Como corolário dessa forma de agir, no que concerne, por exemplo, às funções de fiscalização e normatização se observa que o Conselho ainda é cerceado por uma estrutura burocratizada, não possui autonomia financeira e vivência a falta de informações que deveriam ser repassadas pela Secretaria Municipal.

Tal problemática pode ser observada tanto no que diz respeito às questões políticas quanto às questões pedagógicas, ou seja, a ausência de uma maior aproximação de ambos os órgãos para a discussão, proposição e deliberação de políticas públicas para educação no município. Essa situação é registrada por alguns conselheiros ao perceberem a existência de uma relação hierárquica e não dialógica entre os órgãos executivos e o Conselho, o que pode imprimir às ações do Conselho “o carimbo de mero instrumento cartorial” (ROSÁRIO et al, 2013, p. 35), cuja atuação se limita ao deferimento ou não do funcionamento das instituições escolares, esvaziando, desse modo, sua função de participe na gestão democrática do SME.

4.6 Processos de Autorização e Renovação: Processo decisório/deliberativo do CME/BH

Alguns estudos (SANTOS, 2002; AVRITZER, 2002; AVRITZER e NAVARRO, 2003) compreendem os conselhos como mecanismos capazes de estimular a democratização do Estado decorrente de sua capacidade deliberativa em seus âmbitos de atuação. Essa capacidade, num processo decisório/deliberativo corresponde à competência de discutir e debater a política pública do município. Neste sentido, tais deliberações incidirão diretamente sobre a distribuição dos recursos públicos (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 109).

No Conselho Municipal de Belo Horizonte tal atribuição tem sido realizada primordialmente na atividade decisória sobre a autorização de funcionamento das instituições de educação infantil. De acordo com as atas das plenárias, essa ação corresponde a aproximadamente 55% da agenda do órgão e, em alguns momentos impõe¹¹⁶ à CTEI reuniões semanais para responder ao grande volume de trabalho direcionado ao CME/BH. A partir da análise dos documentos disponibilizados pelo Conselho Municipal de Belo Horizonte foi possível reconstruir os

¹¹⁶ Ao fechamento da gestão, momento em que as observações foram realizadas, a equipe da CTEI organizou uma agenda semanal para conseguir contemplar todos os processos destinados ao CME.

processos de normatização e deliberação dessa instância no/do SME/BH. Notamos, desse modo, que esses documentos registravam apenas as decisões deferidas (ou não) apresentando à plenária os nomes das instituições sem a explanação dos debates. No caso das atas, fonte secundária utilizada na análise documental, um problema identificado consistiu na imprecisão do conteúdo tratado nas atas, que na maioria das vezes não consegue registrar fielmente os acontecimentos da Plenária, as discussões e ideias surgidas durante as reuniões dessa instância do Conselho.

Conforme já ressaltado, desde a última alteração realizada no Regimento Interno do CME/BH, a CTEI tornou-se responsável pela discussão e votação da autorização de funcionamento de instituições de educação infantil, comunicando, posteriormente, suas decisões à Plenária. Para compreender o processo de participação no Conselho e a formulação da pauta ou agenda¹¹⁷ do órgão, considerando que esses dois elementos são aspectos importantes para se analisar sua capacidade deliberativa, foi necessário acompanhar as reuniões da CTEI para uma melhor compreensão de suas ações no que concerne ao processo de autorização do funcionamento das instituições e ao *modus operandis* da Câmara Técnica.

A autorização para acompanhar as reuniões da CTEI ocorreu no último mês do mandato da gestão 2012-2015, por este motivo foi possível realizar a observação não participante das 4 (quatro) últimas reuniões dessa gestão. Os encontros ocorreram às quartas-feiras das 19:30 às 22:00 na sala de reuniões da Secretaria Executiva do CME/BH. Nessas reuniões estiveram presentes os mesmos representantes dos segmentos do Governo (coordenadora da Câmara), das escolas particulares, dos trabalhadores das instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais, trabalhadores em educação das escolas públicas municipais, das universidades, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), representante dos estudantes e dos pais das escolas municipais¹¹⁸. Os representantes dos segmentos sociais são maioria nas reuniões de autorização/renovação da CTEI.

TABELA 5

Presença no processo decisório de autorização/renovação segundo segmentos

¹¹⁷ No contexto das políticas públicas, o termo agenda refere-se ao conjunto de prioridades de um ator no processo de formulação de política pública, definido a partir de um problema identificado e analisado (RUA, 2008).

¹¹⁸ As quatro reuniões observadas contaram com a presença de 9 (nove) dos 16 (dezesesseis) membros da CTEI, correspondendo ao quórum mínimo necessário para a realização.

Segmento	Quantidade
Representante do governo	1
Trabalhadores das escolas particulares	1
Trabalhadores das instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais	2
Trabalhadores de universidades	1
Representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança	1
Representante dos estudantes	1
Representante dos pais	1
Trabalhadores de escolas públicas municipais	1

Fonte: Elaboração da autora

Previamente às reuniões a coordenadora da CTEI distribui a documentação aos conselheiros para a análise dos pedidos de autorização e renovação do funcionamento das instituições, encaminhados à SMED¹¹⁹. A coordenadora da CTEI é responsável por conduzir a reunião e direcionar os tramites para o debate de cada um desses processos. Para dinamizar o processo a coordenadora estipula 3 (três) minutos para que cada um dos membros possa fazer a síntese da instituição analisada, destacando os principais pontos segundo um roteiro de avaliação criado pela secretaria executiva. São observados os seguintes itens:

- a data da ultima renovação e seu período (observando além da situação atual das Instituições informações relativas à autorizações anteriores) ou informa-se se é o primeiro pedido;
- Faixa etária atendida e número de criança (razão criança/m² e criança/adulto)
- os aspectos relacionados à infraestrutura e espaço físico (Existência de recepção; sala própria para atividades administrativo e pedagógicas; sala de professores, salas para as atividades, exclusivas para as crianças, com a proporção mínima de 1m² por criança, com iluminação natural e ventilação direta, em condições de conforto e mobiliário e equipamentos adequados às atividades pedagógicas, em quantidade suficiente e tamanho proporcional à faixa etária; refeitório e condições das instalações,

¹¹⁹ A relação documental será incluída aos anexos deste trabalho.

equipamentos e condições para o preparo e/ou fornecimento de alimentos; banheiros, em quantidade suficiente para o atendimento específicos das crianças e dos adultos e as condições da área externa, playground);

- Avaliação da Proposta Pedagógica, com base nas normas do Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte e na Resolução do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CEB) nº 5/2009¹²⁰ e do Regimento Escolar verificando se atendem às especificidades da faixa etária atendida;
- Verificação do quadro demonstrativo dos diretores e professores (atenta-se à ocorrência de acúmulo de funções dos funcionários);

O trâmite do processo decisório é antecedido pela leitura dessas informações e, em seguida o conselheiro responsável pela análise propõem autorizar ou não, renovar ou revogar a autorização de funcionamento e, ainda, estipular o prazo desta autorização de funcionamento que poderá ser concedida por até 3 (três) anos e a renovação da autorização por até 5 (cinco) anos (Art. 55 Resolução 001/2015). Após a leitura da proposta de decisão, abre-se a discussão para os pronunciamentos dos membros presentes e o deferimento ou não da mesma. O conselheiro responsável recebe toda documentação entregue pela instituição escolar à GAFESC (gerência da SMED responsável pelo recebimento e abertura do processo) que elabora o Relatório *in loco* e o parecer consubstanciado para análise no CTEI. Convém destacar esse fato, pois ele é ilustrativo da relação estabelecida entre SMED/BH e CME/BH, uma vez que parâmetros e instrumentos como o relatório e o parecer foram elaborados à luz das normativas propostas pelo conselho. A deliberação, portanto, é realizada a partir da verificação documental e das visitas executadas pelo executivo, através de sua gerência e, da análise e leitura dos conselheiros da CTEI. Nos casos das instituições cuja autorização e/ou renovação da autorização de funcionamento for concedida por um prazo igual ou inferior a 18(dezoito) meses, essas ficam sujeitas ao acompanhamento sistemático da SMED/BH, por meio da GAFESC e do CME/BH que se responsabilizam por emitir, trimestralmente, um relatório circunstanciado de acompanhamento que são anexados ao processo.

Durante o debate foram contabilizados os números e os temas a partir do conselheiro que se posicionou em relação à proposta apresentada e a partir do momento em que houve pelo menos duas intervenções em relação à proposta inicial do responsável pela análise. Do total de 108

¹²⁰ Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (BRASIL, 2009).

(cento e oito) processos analisados e apresentados, 49% (53 casos) colocados em pauta para discussão e deliberação no CME/BH geraram debate como demonstra a tabela abaixo.

TABELA 6
Assuntos colocados em pauta para discussão e deliberação da CTEI

Assunto	Quantidade
Espaço Físico e Infraestrutura	15
Quadro do corpo docente/ Formação	9
Razão criança/m ² e professor/criança	10
Proposta Pedagógica e Regimento Escolar	11
Metas propostas que foram atingidas ¹²¹	8
TOTAL	53

Fonte: Elaboração da autora

O processo de discussão das propostas que propõem alterar algum aspecto ou a decisão dos membros da CTEI e a construção de acordos, geralmente é mediado pela coordenadora, que destaca alguns pontos da Resolução 001/2015 que devem ser levada em consideração para a deliberação. Essa proposta é discutida pelo grupo que pode contestar alguns pontos do parecer ou ponderar sobre o mesmo, por exemplo, se se trata de instituições de pequeno porte e que atendem crianças em regiões de vulnerabilidade social. No entanto, o registro das reuniões revela que esse debate é superficial e pouco problematizado o que sugere a fragilidade de alguns segmentos da sociedade civil (FRASER, 2005), dentro de espaços deliberativos como os conselhos, o que não significa, necessariamente, um esvaziamento da qualidade do processo decisório e da experiência participativa (FUCKS, 2004).

¹²¹ Algumas instituições recebem um documento denominado “Plano de Metas” que sugerem adequações segundo as exigências da Resolução 001/2015. O cumprimento das metas condiciona a efetiva autorização de funcionamento da instituição.

TABELA 7

Segmento que inicia a discussão para deliberação da CTEI

Assunto	Quantidade
Representante do governo	21
Trabalhadores das escolas particulares	4
Trabalhadores das instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais	13
Trabalhadores de universidades	8
Representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança	0
Representante dos estudantes	6
Representante dos pais	1
Total	53

Fonte: Elaboração da autora

As discussões, conforme destacado na Tabela acima, são iniciadas, em sua maioria, pela representante do governo (coordenadora da CTEI) e pelo representante das instituições filantrópicas, comunitárias ou confessionais. Se na representação tem-se uma maior presença dos setores da sociedade, no processo decisório, se observa uma maior inserção do representante do governo na proposição dos temas para deliberação, sinalizando que nem sempre a existência da paridade no CME/BH demonstra um equilíbrio no que tange à influência dos segmentos nos processos deliberativos (CUNHA, 2009).

No que se refere especificamente ao CME/BH e à sua natureza deliberativa, prevista na lei de criação, suas decisões incidem na política de educação do município, uma vez que impactam na oferta e na busca pela qualidade do atendimento das instituições que compõem o SME/BH. Isso posto, no caso do não deferimento de alguma instituição em uma zona da cidade, caberá ao município se responsabilizar pela matrícula das crianças em uma instituição credenciada ao SME/BH. Assim, “a produção de decisões em muito contribui para verificar a qualidade deliberativa dos conselhos, uma vez que pode indicar o quanto eles exercem influência na formulação da política e no controle público sobre as ações do Estado” (CUNHA, 2009, p.290).

Vale destacar que não é objetivo deste trabalho aferir a efetividade deliberativa do órgão e sim, compreender o processo deliberativo da CTEI na principal demanda do conselho. As resoluções estabelecidas pelo CME induziram a SMED/BH a construir uma estrutura capaz de elaborar, sistematizar e definir os parâmetros de atendimento pautados em critérios de qualidade educacionais, a exemplo das indicações do documento normativo sobre a elaboração da Proposta Pedagógica e do Regimento Escolar¹²², das condições e das adequações do espaço físico, da exigência da formação adequada para o exercício da docência, etc. Esses critérios e parâmetros estabelecidos pela equipe da SMED/BH construídos à luz das resoluções do CME/BH têm orientado as discussões e o processo de deliberação do Conselho.

A capacidade deliberativa do Conselho de Educação de Belo Horizonte com relação à educação infantil tem sido realizada primordialmente pela CTEI, pois como mostrado na pesquisa, um número expressivo das ações e demandas do CME/BH referem-se à tarefa de análise e votação dos processos de autorização. Com a mudança realizada em 2014 no Regimento Interno do órgão, a possibilidade de aprovação por maioria simples pelos conselheiros que compõem a CTEI, pode-se eventualmente instituir-se um mini-fórum dentro do próprio CME que imprime um caráter deliberativo quase única e exclusivamente a esse assunto, reduzindo-o a analisar a documentação para reconhecer as instituições, isolando a discussão de temas substantivos, como políticas públicas, problemas de atendimento à demanda que não têm espaço nas Plenárias e nos encontros da CTEI. Isso pode corroborar para uma compreensão de que essas decisões da política pública educacional estão sendo tomadas em outras arenas, provavelmente no Executivo/SMED. Sobre essa questão, uma conselheira assim se pronunciou:

[...] o Conselho ele tem que ir para além dos processos, a Câmara de Educação Infantil tem que ir para além dos processos. O Conselho precisaria ter [...] uma Secretaria Executiva mais livre de determinadas funções relacionadas a autorizações, questões muito burocráticas, para que se apropriasse melhor dos problemas e das políticas públicas do Município em relação à educação infantil (E10, representante do governo).

As observações e os discursos dos conselheiros reforçam o processo de burocratização vivenciado pelo órgão que, ao limitar sua capacidade decisória ao reconhecimento de autorização de instituição revela uma função *cartorial*. Tem-se, desse modo, que a sua capacidade deliberativa acaba se reduzindo a analisar documentação para reconhecer as

¹²² Os documentos estarão nos anexos do trabalho.

instituições e, desse modo, suas deliberações assumem uma função, fundamentalmente, cartorial e fiscalizatória na verificação e acompanhamento do cumprimento da legislação e das normas educacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo empírico realizado no Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte teve por objetivo analisar a sua contribuição na formulação de políticas públicas para a educação infantil no município. Com a intenção de buscar compreender como este órgão tem atuado desde que foi criado em 1998 procurou-se, primeiramente, identificar e analisar essa trajetória de criação, sua organização e institucionalização no Sistema Municipal de Educação de BH, bem como a sua atuação na produção da regulamentação para a Educação Infantil. O trabalho buscou, portanto, examinar os modos pelos quais a educação infantil se inscreveu na agenda CME/BH e a relação deste órgão com o Poder Executivo Municipal no processo de formulação de políticas para esta etapa da educação básica. No âmbito do sistema municipal de educação uma das funções do conselho é a normatizadora que permite ao órgão baixar normas e formular políticas para as etapas da educação que lhe competem, o trabalho buscou verificar se e como o CME/BH executa tal função

Tendo em vista tais objetivos e uma compreensão vigente em boa parte da literatura que situa os conselhos como capazes de estabelecer elos democráticos entre setores da sociedade e o Estado na formulação das políticas públicas para a educação, indagamos sobre essa *relação a partir do CME/BH e o seu papel na trajetória das políticas para a Educação Infantil face à própria natureza desse órgão no sistema municipal de educação. Perguntamos se e como a organização do CME/BH foi influenciada pelo desenho da oferta da Educação Infantil no município de Belo Horizonte? E, quais as ações advindas da configuração da Educação Infantil local e como essas ações vem moldando a atuação do CME/BH enquanto órgão do Sistema Municipal de Educação?*

Os trabalhos sobre os conselhos no Brasil buscam situá-los como importantes inovações democráticas surgidas no país no final dos anos de 1980. Neste sentido, os conceitos e referenciais teóricos, geralmente, são informados por determinadas concepções ou correntes democráticas como a democracia participativa e a concepção deliberativa de democracia. O presente trabalho reconhece a importância da discussão teórica sobre a democracia, contudo, buscou-se situar a discussão sobre o papel dos conselhos no campo da análise das políticas públicas, recorrendo à literatura que discorre sobre as bases históricas do surgimento da política pública como campo do conhecimento e disciplina acadêmica nos EUA, entre os anos de 1960

e 1970 e que rompe com a tradição europeia de estudos na área, até então dedicada prioritariamente à análise do Estado e suas instituições do que à produção governamental. O primeiro capítulo revisita, brevemente, as discussões que sustentam a existência de uma polissemia do termo políticas públicas e destaca alguns modelos de análise das políticas públicas, como o dos Ciclos da Política (Lasswell, 1958), os Contextos dos Processos de formulação da Política (Mainardes, 2006) e o Pentágono das Políticas Públicas (Lascoumes & Le Galès, 2012). A partir das considerações evidenciou-se a ausência de um modo único e inequívoco de se analisar as políticas públicas, o peso que as questões de ordem técnica e política têm no processo definidor dos procedimentos e métodos que serão utilizados e, que em meio à pluralidade do termo, diversos teóricos se empenharam em elaborar referenciais analíticos, fundamentais para nortear e facilitar as análises das políticas públicas.

Nesse estudo, procurou-se situar o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte (CME/BH) com aspectos que elucidam alguns dados que compõem o objeto da pesquisa, especialmente as que dizem respeito ao papel desempenhado pelo órgão. A intenção aqui não foi esgotar o assunto, mas situar a posição que orientaram este trabalho a respeito do papel exercido pelo CME/BH na formulação de políticas públicas para a Educação Infantil no município. Para tanto, o estudo empreendeu o diagnóstico quantitativo e qualitativo das ações realizadas pelo órgão, expressadas tanto nos textos normativos elaborados pelo CME/BH quanto nas atas das reuniões e plenárias desde 1998.

A partir da revisão da literatura foi possível traçar um breve histórico e contextualizar a emergência dos conselhos gestores no Brasil, bem como construir um panorama sobre as diferentes perspectivas a respeito da natureza, atribuições e sobre a participação social nessas instâncias colegiadas. Também se buscou explorar na literatura a atuação dos conselhos municipais na educação infantil, aspecto considerado importante para a compreensão do papel dessas instâncias na formulação de políticas públicas. O trabalho destacou a existência de uma vasta produção no campo da educação e das ciências sociais de estudos que enfatizam os conselhos municipais de educação como *locus* privilegiado para a participação dos setores da sociedade, sendo estes, considerados, como principal ponte de interlocução entre a população e o poder público para o atendimento das demandas educacionais.

A revisão possibilitou identificar os principais problemas apontados por esses estudos que constituem-se como limites para a atuação dos CME's, dentre os quais destaca-se: o

enfraquecimento da representatividade ou da potencialidade democrática e o uso de estratégias, por parte dos governos, que acabam por esvaziar esses espaços. Destaca-se ainda os problemas da falta de capacitação dos conselheiros para o exercício das funções que devem realizar; a falta de incentivos para participação, via abonos e licenças trabalhistas que implicam na baixa disponibilidade para realização das reuniões dos CME's, a fragilidade de infraestrutura física, o reduzido número de pessoal e de suporte financeiro e até mesmo a dependência administrativa do CME em relação à secretaria municipal de educação. Apesar de sugerir os limites, a literatura ainda tem convergido para um lugar comum que exalta as potencialidades e capacidades, sem evidenciar debates e discussões com análises críticas da realidade desses órgãos que têm sido burocratizados e *cartorizados, ou seja*, instrumentalizados para os objetivos do Executivo.

A nova organização político-administrativa do Estado brasileiro a partir da aprovação da Constituição Federal de 1988 atribuiu aos entes federados – União, Distrito Federal, Estados e Municípios -, diferentes níveis de atuação e autonomia no que se refere à administração da educação. A Constituição de 1988, complementada pela Lei 9.394/96, determinou as competências e responsabilidades dos entes federativos com relação à educação básica e estabeleceu, de forma clara, a autonomia do município para instituir seu sistema de ensino, e, com isso, a possibilidade de legislar sobre a educação infantil e compartilhar com a esfera estadual a regulamentação do ensino fundamental, implicando, portanto, a incorporação das instituições de ensino, dos órgãos normativos e executivos do sistema.

Concomitante à criação do SME, o CME/BH foi instituído com o caráter normativo, deliberativo, consultivo, tendo a lei lhe concedido o status de espaço privilegiado para a discussão dos temas relacionados à educação local, para a participação efetiva dos setores da sociedade nos processos de tomada de decisões e para o processo de formulação de políticas públicas no controle social da gestão pública. Simultaneamente, a lei de criação propôs a realização das Conferências Municipais de Educação de responsabilidade do CME. A tarefa empreendida pelo CME de organizar e convocar as Conferências Municipais de Educação, revela sua capacidade de fomentar mais espaços de discussão e debates sobre a educação no município.

Em consonância às informações disponibilizadas pela literatura sobre o tema, a atuação do CME/BH no âmbito da educação infantil tem consistido, principalmente, no trabalho de elaborar as normas de funcionamento dessa etapa de educação no município, bem como

deliberar sobre pareceres de autorização de funcionamento de instituições de educação infantil. Esta evidência encontra-se no corolário de uma atuação fortemente normalizadora, no sentido de formular as regras da oferta da educação infantil no SME/BH.

No caso do Conselho Municipal de Belo Horizonte a pesquisa apontou algumas especificidades de sua atuação, destacadas a seguir:

- nasceu fortemente inclinado a regulamentar a educação infantil, fundamentalmente, em função da incorporação das instituições públicas, privadas e conveniadas ao SME/BH. Os discursos dos conselheiros, as ações e os atos normativos do CME/BH revelaram uma maior presença da Educação Infantil em suas ações;
- logo após sua criação, elaborou a primeira resolução que fixou as normas de funcionamento dessa etapa de ensino;
- forte atuação da Câmara Técnica de Educação Infantil que definiu os parâmetros de qualidade para o funcionamento das instituições de educação infantil no município e os procedimentos e fluxos com relação à definição das competências do CME/BH e da SMED/BH quanto à autorização, supervisão e acompanhamento das instituições;
- os critérios e parâmetros estabelecidos pela equipe da Secretaria Municipal de Educação para análise dos pedidos de autorização/renovação de funcionamento das instituições foram construídos à luz da Resolução n. 001/2000 e 001/2015 que também passaram a orientar o processo de debate e deliberação do Conselho.
- exerce, substancialmente, sua função normativa e propositiva de políticas públicas ao elaborar as resoluções para a educação infantil.

Tem-se, portanto, o Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte, com sua capacidade normativa na formulação das resoluções que regulamentaram a educação infantil constitui-se enquanto protagonista e fomentou um novo modelo de atendimento à educação infantil. Os avanços trazidos pelas resoluções induziram a melhoria na qualidade da oferta que, passa a seguir parâmetros de qualidade determinados pela norma, com conflitos e divergências, mas que possibilitaram conquistas importantes para a sociedade. A melhoria na qualidade expressa-se nos critérios definidos para a infraestrutura das instituições, no estabelecimento de uma razão aluno/professor, aluno/m² e na exigência de uma Proposta Pedagógica que considere as especificidades do atendimento à educação infantil. Consideram-se tais medidas como um

avanço no município, inaugurando novas diretrizes para uma política que visa a qualidade da oferta da educação infantil.

A pesquisa demonstrou que desde a instituição do órgão sua maior demanda de trabalho correspondeu às ações de deferimento e produção de pareceres e consultas, que visam autorizar o funcionamento de instituições de educação infantil. Revelou-se que essa atividade é a principal forma de a educação infantil se inscrever na agenda no órgão e, após a alteração empreendida no Regimento Interno no ano de 2014, passou a ser de responsabilidade exclusiva da CTEI. A tomada de decisão, antes realizada pela plenária, tornou-se tarefa da CTEI que por maioria simples passou a deliberar sobre os processos de autorização das instituições. Observa-se, portanto, que a CTEI tornou-se um *mini-fórum* dentro do próprio CME, e, desse modo, verifica-se um esvaziamento do órgão que retira dos conselheiros que se dedicam a outros temas pertinentes o compromisso em avaliar a qualidade e a adequação do atendimento ofertado pelas instituições de educação infantil da cidade. Reduz-se a participação dos representantes dos diferentes segmentos o que implica em uma limitação na conquista de espaços que advoguem e imprimam critérios de qualidade que o próprio conselho define. Acaba limitando as decisões ali encaminhadas a alguns que compõem tal Câmara.

No que diz respeito ao caráter deliberativo, este estudo conclui que tem sido impresso ao órgão o exercício quase único e exclusivamente às questões que se referem à autorização de funcionamento de instituições. Desse modo, evidenciou-se que:

- a ação fiscalizadora no processo de autorização de funcionamento tem tido implicações na formulação das políticas públicas, uma vez que os CME/BH têm definido as estratégias e determinado os parâmetros de qualidade, os condicionantes para o funcionamento e as diretrizes dessas políticas.
- a sobrecarga de trabalho e o desconhecimento das funções por parte dos conselheiros podem estar relacionado ao fato de a discussão de temas fundamentais, como políticas públicas para a ampliação do atendimento público à demanda da educação infantil; temas referentes à discussão da valorização dos profissionais da educação infantil, da privatização do atendimento dessa etapa e as parcerias público privada (PPP) na construção e manutenção das UMEI's não estarem presentes na pauta das discussões.
- distanciamento do CME/BH de assuntos importantes e necessários para o pleno desenvolvimento da educação do município, como os acima citados. O que contribuiu para a compreensão de que essas decisões da política pública educacional estão sendo

tomadas em outras arenas, provavelmente no executivo, na Secretaria de Educação.

Também foram verificadas na trajetória do CME/BH algumas limitações no que diz respeito às suas estruturas de funcionamento, como por exemplo: ausência de uma infraestrutura própria, uma vez que órgão compartilha o mesmo prédio da SMED; menor participação de alguns segmentos devido à pouca disponibilidade para acompanhamento das atividades; ausência de recursos financeiros próprios e de formação/capacitação dos membros do conselho; falta de acesso às informações, muitas delas restritas às gerências da SMED/BH; sobrecarga de trabalho quanto às atividades de autorização de funcionamento das instituições de educação infantil, que diminui as possibilidades de um debate mais amplo à respeito da política pública de educação do município. Registra-se que tais limites elucidados no desenvolvimento do presente trabalho coadunam com a literatura da área que ressalta os obstáculos ao exercício efetivo das atribuições dos conselhos e de suas capacidades democratizantes na gestão dos sistemas de ensino.

Cabe destacar ainda, a posição da SMED/BH em relação ao Conselho Municipal, considerado, na maioria das vezes como um órgão meramente de assessoramento técnico, presente no discurso dos conselheiros. Também, chamou atenção a existência de uma hierarquização do Executivo em relação ao Conselho e atitudes de *atropelo* da Secretaria quanto às ações do órgão. A respeito disso, constatou-se que muitas das funções realizadas, referentes aos atos de normatizar, deliberar e/ou fiscalizar, estão permeadas por uma estrutura burocratizada que termina por assumir uma função meramente *cartorial* para a atividade de reconhecimento de instituições de educação infantil.

Como conclusão desta pesquisa pode-se afirmar que o conselho possui um foco em seu papel institucional, exercendo seu caráter normativo enquanto contribuição fundamental na formulação de políticas para a educação infantil, evidenciado na construção das resoluções que fixaram as normas para essa etapa da educação básica. No entanto, no que se refere à tomada de decisões falta espaço para a discussão de ações de relevância social e/ou política, como a expansão e o financiamento público para as instituições públicas no município, decorrente, em grande medida, do volume de trabalho de autorizações de funcionamento deliberado pelo órgão, que ocupa grande parte de sua agenda. Além disso, as limitações verificadas no desempenho dos conselheiros revelam a falta de conhecimento a respeito da importância de suas funções, reduzindo sua atuação à esfera administrativa. Dessa forma, comprometem-se as ações mais

efetivas do conselho no município, a respeito do que bem expôs Lima (2009) “conselho democrático, participativo e atuante só existe se nele houver uma composição de sujeitos democráticos, participativos e atuantes”.

Por fim, pautada pela análise teórica e empírica, nas quais se sustenta apontamentos para futuras pesquisas sobre o CME/BH, em especial, um balanço crítico sobre o papel dos conselhos municipais para o fortalecimento das instituições democráticas. O Conselho estudado produziu decisões no que se refere à política pública, compreendida aqui como a regulamentação da oferta da educação e às ações que dizem respeito à sua própria organização e funcionamento, evidenciando, portanto, que estas decisões concretizadas nas resoluções aprovadas são “decisões fortes” (TEIXEIRA e TATAGIBA, 2008), pois correspondem às ações dos conselhos para o conjunto da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Débora. **Conselhos municipais de saúde e educação: distintos padrões de participação política**. Dissertação apresentada ao PPG em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense –UFF, Niterói, 2006.

ALVES, Danielle Maria Vieira. **Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora: democratização, participação e autonomia**. Dissertação apresentada à Faculdade de Educação – UFJF. Juiz de Fora, 2005.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith; Fernando, GEWANDSZNAJDER. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. São Paulo: Pioneira Thomson, 2002.

AMORIM, D. M. de. **A participação dos Conselhos de Educação nas políticas públicas dos municípios: um estudo a partir de experiências do Conselho Municipal de Educação de Uberlândia**. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, 2005.

AZEVEDO, Sérgio de. **Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação**. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. Dos (et. al.). Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BATISTA, Neuza. **Política nacional de formação de conselheiros municipais de educação: uma experiência de rede em gestão democrática?**. RBPAE – v.26, n.3, p. 515-534, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19796/11534>>. Acesso em: 15 de maio de 2016.

BAPTISTA, M.C.; COELHO, R.C.F. **Educação Infantil: a construção de um direito**. Revista Planejar, 1998. P.04-15

BAPTISTA, Mônica C. **A educação infantil em Belo Horizonte: a constituição histórica de uma etapa de ensino**. Relatório final do trabalho de assessoria prestada ao Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte. Mimeo, s/d.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2002.

BARDIN, L. (2006). **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trans.). Lisboa: Edições 70. (Obra original publicada em 1977).

BARROSO, J. **A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores**. Lisboa, PT: Educa, 2006.

BAILEY, E. Integrating policy trends into dynamic advantages. In: DAY, G. S.; REIBSTEIN, D. J.; GUNTHER, R. (Eds.). **Wharton on dynamic competitive strategy**. New York: John Wiley & Sons, 1997.

BECKER, Howard S. **Métodos de Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo, HUCITEC, 1994.

BELO HORIZONTE. Lei nº 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. <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme> A cesso em 11 de março de 2014.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 9745 de 30 de outubro de 1998. Regulamenta a Lei nº 7.543 de 30 de junho de 1998, que institui o Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte, cria o Conselho Municipal de educação e dá outras providências. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme> A cesso em 11 de março de 2014.

BELO HORIZONTE. Decreto nº 9973 de 21 de julho de 1999. Aprova Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Belo Horizonte. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme> A cesso em 11 de março de 2014.

BETLINSKI, C. **Conselhos Municipais de Educação: participação e cultura política**. São Paulo: PUC, 2003. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **A educação nas Leis Orgânicas dos municípios baianos**. In: BOAVENTURA, Edivaldo M. (Org.). Políticas municipais de educação. Salvador: EDU FBA/Fundação Clemente Mariani, 1996, p. 121-152.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

BOURDIEU, Pierre. **A Miséria do Mundo**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2007 pp. 693 -713

BORDIGNON, Genuíno. **Os Conselhos de Educação no Brasil: limites e possibilidades de controle social**. Revista Em Questão, vol. 5: Participação e Controle Social na Educação. São Paulo: Ação Educativa, 2008.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, R. V. **Gestão da Educação: o município e a escola**. In: FERREIRA, Naura; AGUIAR, Márcia. (Org.). Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000, v. 1, p. 147-176.

BORDIGNON, Genuíno. **Natureza dos Conselhos de Educação. Encontro de Conselheiros Municipais de Educação**. Caderno de Transparência, p. 35-56, CNM, Brasília, 2002/2003.

BORJA, Jordi. **As cidades e o planejamento estratégico: uma reflexão europeia e latinoamericana**. In: **Gestão contemporânea – Cidades estratégicas e organizações locais**. Tânia Fischer (org). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei Federal nº 9394 de 20 de dezembro de 1996**. Brasília, 1996.

BRASIL. **Lei Federal n. 8069, de 13 de julho de 1990**. Brasília, 1996.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Estabelece o Plano Nacional de Educação. Brasília: INEP, 2004.

BRASIL. **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009**. Estabelece as diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil. Brasília : MEC, SEB, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação**. Secretaria de Educação Básica. (SEB/MEC) Brasília, 2005. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/perfcons_05.pdf. Acesso em 26 de outubro de 2014.

BRASIL/CONAE. **Construindo o sistema nacional articulado de educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação**. Documento final. Brasília: Ministério da Educação, 2010.

BRASIL. **Lei Federal n. 13.005 de 2014** que instituiu o Plano Nacional de Educação (2014 a 2024) aprovada “ad referendum”. Brasília: FNE, 2014.

BRITO, M.C.S.C. **As concepções as concepções de infância e a implementação da Regulamentação da educação infantil no município de Belo Horizonte (2000 – 2010)**. Monografia (graduação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2012

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; SOUZA, Donaldo Bello de. **CME nos estados de Santa Catarina e do Paraná: do pioneirismo ao lugar-comum das tendências hegemônicas**. In: CAMPOS, Rogério Cunha. *Construção do espaço público e formação para a cidadania – notas, dissonantes, de pesquisa*. Associação dos pesquisadores e estudantes brasileiros de Cataluña. Barcelona, 2009.

CAPELLA, A. C. **Análise de políticas públicas: uma Revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes**. Revista Novos Estudos 101, São Paulo, março 2015, p. 57-76

CARVALHO, J. **Conselhos gestores de políticas públicas: institucionalidades ofensivas ou espaços de burocratização do “Mundo da Vida”?**. Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico (ISSN 2175-9391), n. 6, p. 1-16, 2012

CELLARD, André. *A Análise Documental*. In. POUPART, Jean. DESLAURIERS, Jean-Pierre. GROULX, Lion-H. LAPERRIÈRE, Anne. MAYER, Robert. PIRES, Álvaro (Org.). **A Pesquisa Qualitativa – enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa Qualitativa em Ciências Humanas e Sociais**. Petrópolis – RJ: Vozes, 2006.

CONSELHO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Resolução CME/BH nº 001/2000. Fixa normas para a educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte. Diário Oficial do Município, 17 de agosto de 2001. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme>>. Acesso em 22 de abril de 2014.

CONSELHO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Resolução CME/BH nº 002/2001. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme>>. Acesso em 11 de abril de 2014.

CONSELHO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Resolução CME/BH nº 002/2003. Regulamenta a renovação da autorização de funcionamento da educação infantil no Sistema Municipal de Ensino de Belo Horizonte. Diário Oficial do Município, 22 de julho de 2003. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme>>. Acesso em 11 de abril de 2014.

CONSELHO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Resolução CME/BH nº 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). Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme>>. Acesso em 21 de abril de 2014.

CONSELHO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Parecer CME/BH nº 139/2010. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme>>. Acesso em 21 de abril de 2014.

CONSELHO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Parecer CME/BH nº 150/2011. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme>>. Acesso em 11 de abril de 2014.

CONSELHO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Parecer CME/BH nº 057/2012. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme>>. Acesso em 20 de agosto de 2014.

CONSELHO MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Resolução CME/BH nº 001/2011. Disponível em: <<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=cme>>. Acesso em 21 de abril de 2014.

CORREIA, M. V. C. **Que Controle Social? O conselhos de saúde como instrumento**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.

COUTINHO, Maria Angélica. **A constituição do sistema municipal de ensino e a instituição dos conselhos municipais: um estudo de caso**. ANPAE. Apresentado em 2012. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/MariaAngelicaCoutinho-ComunicacaoOral-int.pdf>>. Acesso em 12 de abril de 2016.

CUNHA, E. P. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social**. 2009. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2009

CUNHA, E.P, ALMEIDA, D., FARIA, C, RIBEIRO, U. Uma estratégia multidimensional de avaliação Dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, Desenho institucional e fatores exógenos. In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.): gráfs., tabs

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os Conselhos de educação e a gestão dos sistemas**. In: FERREIRA, N. S.C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.) Gestão da educação. São Paulo: Cortez, 2000, p. 43-60.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes; VEIGA, Cynthia Greive (Org.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p.567-584.

CURY, C. R. J. **Os Conselhos de educação e a gestão dos sistemas**. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.) Gestão da educação. São Paulo: Cortez, 2000. p.43-60.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Conselhos de Educação: fundamentos e funções** RBPAE – v.22, n.1, p. 41-67, jan./jun. 2006

CURY, Carlos Roberto Jamil. O princípio da gestão democrática na Educação: gestão democrática da educação pública. In: Gestão democrática da Educação, Brasília, MEC, Boletim 19, out. 2005, p. 14-20. _____. A gestão democrática na escola e o direito à Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração Pública** - RBPAE, Porto Alegre, v. 23, n. 3, 2007, p. 483-495.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional de Educação**. Palestra Magna conferida por ocasião da solenidade de abertura da Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010

DAGNINO, E.; OLIVEIRA, A. J; PANFICHI, A. (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DALBEN, A. et al. **Educação infantil: o desafio da oferta pública**. Belo Horizonte: GAME/FAE/UFMG, 2002.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. CMEs no estado de Minas Gerais: das funções atribuídas no regime de colaboração. In: SOUZA, Donald Bello de (Org.). **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil**. São Paulo: Loyola, 2013. p. 23-52

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira e SANTOS, Maria Rosimary Soares. **Sistema nacional de educação e relações intergovernamentais no Brasil**. Educ. Soc., Campinas, v. 35, n. 129, p. 1115-1136, out.-dez., 2014

DUARTE, M.R.T e SANTOS, M.R.S. Planejamento da educação nacional no Brasil: da educação do povo à regulação do sistema federativo. In: SOUZA, Donald Bello de (et al). **Sistemas Educacionais: concepções, tensões, desafios**. São Paulo: Loyola, 2015.

DUARTE, M. R. T. Sistema Eduacional no Brasil: articulação e diversidade. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. C. (Ed.). **Políticas públicas e educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011.

DULCI, Otávio Soares. **Partidos e eleições em Belo Horizonte**. In: NEVES, DULCI, Otávio Soares. Belo Horizonte: poder, política e movimentos sociais. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1996. p. 02-35.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

FARIA, C. E. de (2006). **Participação e controle social: a experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal**. Brasília: FUB, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, 2006.

FARIA, C, RIBEIRO, U. desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**/ organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (372 p.): gráfs., tabs

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2014. 2222 p. ISBN 978-85-385-4198-1

FERREIRA, Andreza Alves. **Participação, sociedade civil e a capacidade de influenciar políticas sociais: o caso do Conselho Municipal da Serra**. Dissertação (mestrado em Política Social). Vitória. Centro de ciências jurídicas e econômicas. Universidade Federal do Espírito Santo, 2006

FERREIRA, Eliza Batolozzi, FERREIRA, Andreza Alves. CME's no estado do Espírito Santo: a participação regulada. In: Souza, Donaldo Bello de (Org.) **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil**. São Paulo: Loyola, 2013. p. 111-118

FLICK, Uwe (Org.) **Coleção Pesquisa Qualitativa**. Seis Volumes. Porto Alegre: Penso, 2011.

FONSECA, I.; BURSZTYN, M.; MOURA, A. **Institucionalização da participação social nas políticas ambientais: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 5., Florianópolis: Anppas, 2010.

FOREST, Nilza Aparecida; WEISS, Silvio Luiz Indrusiak. **Cuidar e educar**: perspectivas para a prática pedagógica na educação infantil: Blumenau: Instituto Catarinense de Pós-Graduação, 2008. Disponível em:< <http://www.posuniasselvi.com.br/artigos/rev03-07.pdf> >. Acesso em 28 mai. 2016.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise de Conteúdo**. Brasília, 3. ed.[S.l]: Liber Livro, 2008. (Série Pesquisa, v. 6)

FUCKS, Mario. **Arenas de Ação e Debate Públicos: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente Enquanto Problema Social no Rio de Janeiro**, Dados 41 (1). p. 230-245. 1998.

FUKS, Mário; PERISSINOTTO, Renato Monseff & SOUZA, Nelson Rosário (Org.). **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Ed. UFPR, 2004

GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1993.

GOHN, Maria da Glória. **Os conselhos municipais e a gestão urbana**. In: Governança democrática e poder local. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **O protagonismo da sociedade civil**. Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. Cortez, 2005.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GONTIJO, Cynthia. Participação e representação nos Conselhos Municipais de Educação da região metropolitana de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: FAE/UFMG, 2013.

GRACINDO, R. **Os sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades**. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2000, p. 211-232.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J. M. R. **A Demanda pelo educação infantil e os recursos disponíveis para o seu financiamento**. Em Aberto, v.18, n.74, p.92-105, dez. 2001. (Número temático: Financiamento da educação no Brasil.)

GURGEL, C e JUSTEN, A. **Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(2):357-378, mar./abr. 2013

HEIDEMANN, Francisco G. . **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. 2.ed. Brasília – DF: Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40.

KRAMER, Sonia. Infância, cultura contemporânea e educação contra a barbárie. In: Bazílio, Luiz Cavalieri; Kramer, Sônia. **Infância, educação e direitos humanos**. São Paulo: Cortez, 2007. p. 83- 106.

KUHLMANN JR., Moysés. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. 2. ed. Porto Alegre: Editora Mediação, 2001.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. **Sociologia da Ação Pública**. Tradução e estudo introdutório George Sarmiento. Maceió: EDUFAL, 2012. 244p.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LEITE, C. M. **A representação do executivo municipal nos conselhos gestores de políticas públicas**. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/executivo_conselhos.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2016.

LIBÂNEO, J. C.; OLIVEIRA, J. F.; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

LIMA, Waner Gonçalves. **Política pública: discussão de conceitos**. Interface (Porto Nacional), Edição número 05, Outubro de 2012, p. 49-54

LIMONTI, R.M, PERES, U.D, CALDAS, E.L. **Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi**. Rev. Adm. Pública vol.48 no.2 Rio de Janeiro Mar./Abr. 2014.

LINDBLOM, Charles E. The Science of Muddling Through, **Public Administration Review**, n.19, p. 78-88, 1959.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through, **Public Administration Review**, n. 39, p. 517-526, 1979.

LORD, L. J. D. **O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre: estrutura, funcionamento e papel político-pedagógico**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

LORD, L. Limites e dificuldades à gestão democrática: Um estudo sobre a área de educação a partir do Conselho Municipal de Porto Alegre. In: PERONI, V.M.V.; BAZZO, V.L. PEGORARO, L. (Org.). **Dilemas da Educação em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 95 – 117.

LUCE, Maria Beatriz, FARENZENA, Nalu. Conselhos municipais em Educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. In: SOUZA, Donald Bello (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 75-96.

LUDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1999.

MAGALHÃES, Lázaro Moreira de. **O processo de construção da autonomia do Conselho Municipal de Educação de Anápolis**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós- Graduação em Educação. Brasília, 2011. 210 p.

MAINARDES, J. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de Políticas educacionais**. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

MARTINS, Angela Maria, OLIVEIRA, Cleiton de, PIMENTA, Cláudia Oliveira. CMEs no estado de São Paulo: uma análise de órgãos colegiados em municípios paulistas. In: SOUZA,

Donaldo Bello de (Org.). **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil**. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

MAYRING, P. Feminists knowledge and the knowledge of feminisms: epistemology, theory methodology, and method. In: MAY, T. E WILLIAMS, M. (Eds.). **Knowing the social world**. Buckingham: Open University Press, 1983

MELO, Marcus André. **Estado, Governo e Políticas Públicas**. In: MICELI, S. (Org.). **O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política**. São Paulo/ Brasília: Sumaré/Capes. 1999

MELO, C. de M. (2005). **A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Educação da cidade do Recife no período de 2001 a 2004**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, 2005.

MEIRA, Nelson Wanderley Ribeiro. **Municipalização: os Conselhos Municipais de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MENY, I.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social: teoria método e criatividade**. 17. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MONLEVADE, J. A.. **A Importância do Conselho Municipal de Educação na Elaboração, Implantação e Acompanhamento da Execução do Plano Municipal de Educação**. In: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pro-Conselho: Caderno de Referencia. Brasília: Ministério da Educação, 2004.

MOREIRA, M.T.V. **Instâncias deliberativas dos sistemas descentralizados e participativos das políticas públicas de cunho social: contorno jurídico dos conselhos**. Informativo Cepam, São Paulo, v. 1, n,1, p. 65-69, 1999.

OLABUENAGA, J.I. R.; ISPIZUA, M.A. **La descodificación de la vida cotidiana: métodos de investigación cualitativa**. Bilbao, Universidad de deusto, 1989

OLIVEIRA, Adão F. **Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática** In: PIZZIO, A e FRANÇA, G **Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas**, Editora da PUC Goiás, P. 93-99, 2010

OLIVEIRA, Adão F. de. **Percalços da escola e desafios da educação**. In: OLIVEIRA, Adão F. De; NASCIMENTO, Claudemiro G. do (Org.). **Educação na alternância: cidadania e inclusão social no meio rural brasileiro**. Goiânia: Editora da UCG, 2007.

OLIVEIRA, O.S. **Conselho Municipal de Educação: perspectivas de consolidação de práticas democráticas no ensino público**. Currículo sem Fronteiras, v. 5, n. 2, p. 37-56, Maio/Ago 2011

OLIVEIRA, O.S. **Análise do contexto de influências na organização de um sistema municipal de ensino: as imbricações entre sociedade política e sociedade civil**. Currículo

sem Fronteiras, v. 14, n. 2, p. 37-56, Maio/Ago 2014

OLIVEIRA, Izolde H. **Conselho Municipais de Educação de Ponta Grossa: aspectos históricos, funções e contribuições**. Dissertação (Mestrado em Educação) – PPG em Educação, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2008.

OLIVEIRA, Cleiton, et al. (Org.). **Conselhos Municipais de Educação: um estudo na Região Metropolitana de Campinas**. Campinas: SP: Editora Alínea, 2006.

ROCHA, J. C. **A participação popular nos conselhos municipais de educação na Bahia**. Dissertação (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 2001.

ROSÁRIO, Laysala C.L, SANTOS, Shirli S. FONSÊCA, Kátia, N.S. **Conselho Municipal de Educação, em Macapá: instância em foco na gestão do sistema de ensino**. Revista de Ciências da Amazônia, Macapá, n. 1, v. 2, p. 9-19.

PEREIRA, Tarcísio Luiz. **Conselhos municipais de educação: desafios e possibilidades na gestão democrática de políticas educativas**. Dissertação (mestrado em educação) – Universidade Estadual Paulista, 2008

PIEROZAN, S. S. H. **Um estudo dos Conselhos Municipais de Educação, seus limites e possibilidades**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

PINTO, Mércia F. N. **O trabalho docente na educação infantil pública em Belo Horizonte**. 192 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, 2009.

PIRES, A. P. **Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico**. In Vários Autores. *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes. 2010.

POUPART, Jean. **A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas**. In: *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Trad.: Ana Cristina Nasser. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

POLETO, I. **Papel do Conselho Municipal de Educação na ação educacional do município**. Mestrado em Educação – Universidade de Brasília, 1982.

ROMÃO, J.E. **Conselhos Municipais de Educação: Municipalização Sem Prefeiturização**. In: _____. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

ROVER, Oscar J.; FOGOLARI, Hoilson. **A gestão social para o desenvolvimento local em municípios essencialmente rurais**. Revista Grifos, Chapecó, n. 18, p. 47-70, 2005.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. **Desafios para a democratização da gestão municipal através dos conselhos municipais: a questão da representatividade e da autonomia**. Disponível em: <www.rls.org.br/publicue/media/Mauro> Acesso em: 12 de abril de 2016.

SARMENTO, D. C. **Criação dos Sistemas Municipais de Ensino**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 26, n. 93, p. 1363 – 1390, set./ dez. 2005.

SARMENTO, G. **Estudo Introdutório: Políticas Públicas como instrumento para a efetividade dos direitos sociais**. In: **Sociologia da Ação Pública**. Maceió: EDUFAL, 2012. p. 09 - 30

SAVIANI, Dermeval. **Educação Brasileira: estrutura e sistema**. 8. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

SAVIANI, Dermeval. **A nova Lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 5. ed. Campinas, SP: Autores associados, 1999.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SICME - BRASIL. MEC. **SICME**. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho. Perfil dos Conselheiros Municipais de Educação - 2006. Brasília: MEC, 2006.

SILVA, De Placido. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: [s.d], 1991.

SILVA, Darci Bueno da. **Conselhos Municipais de Educação na instituição dos Sistemas Municipais de Ensino no Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado). Porto Alegre, 2009.

SILVA, Isabel de Oliveira e. **Profissionais da Educação Infantil: uma contribuição ao debate sobre a formação das educadoras de creches comunitárias**. Infância na Ciranda da Educação, Belo Horizonte, 5, p. 45-48, 2003.

SILVA, Camila Crosso (Org.) **Os Conselhos de Educação no Brasil: limites e possibilidades de controle social**. Revista Em Questão, vol. 5: Participação e Controle Social na Educação. São Paulo: Ação Educativa, 2008.

SILVA, Isa T. F. Rodrigues da. **O processo de constituição de políticas públicas de educação infantil em Belo Horizonte: 1983 a 2000**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

SILVA, Silmara C. **Sociedade civil e poder local: participação nos conselhos municipais gestores de políticas públicas para a ampliação do debate do desenvolvimento local**. Anais do I Circuito de Debates Academicos. Ipea, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo22.pdf>>. Acesso em: 12 de março de 2016.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa**. Caderno CRH, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, D. B.; FARIA, L. C. M. O processo de construção da educação municipal pós-LDB 9.394/96: políticas de financiamento e gestão. In: _____ (Org.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003.

SOUZA, D.B. (Org.). **Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2009.

SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil**. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

SOUZA, Donaldo Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **CMEs no Brasil: uma cartografia a partir dos estudos teórico-empíricos**. IN: SOUZA, Donaldo Bello de (organizador). **Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil**. São Paulo: Loyola, 2013

TATAGIBA, Luciana. **A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo**. In: AVRITZER, Leonardo. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

TATAGIBA, L. **Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, p. 209-214, 2005.

TEIXEIRA, Lucia Helena Gonçalves. **Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino**. *Caderno de pesquisa*, São Paulo, v.34, nº 123 (set-dez. 2004) 691-708

TELES, Rosângela Mendonça. **Conselho Municipal de Educação: a participação da sociedade civil na gestão do direito à educação**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte: FAE/UFMG, 2003.

TELES, Rosângela Mendonça Teles. **O Papel dos Conselhos de Educação na Formação dos Sistemas Educacionais Brasileiros**. Dissertação (Mestrado em Educação) -Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte FAE/UFMG, 2000.

TERRA, Cyntia. **A implementação do atendimento público de educação infantil em Belo Horizonte: processo e perspectivas**. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte, 2008.

THEODOULOU, Stella Z.. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. cap. 1, p. 1-9.

TJORA, A. H. **Writing small discoveries: an exploration of fresh observers' observations**. *Qualitative Research*, London, v. 6, n. 4, p. 429-451, 2006.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos municipais e a institucionalização da participação política: a Região Metropolitana de São Paulo. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves et al. **Governança democrática e Poder local**. A experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2004.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1992.

VIEIRA, Livia Maria Faria **Mal necessário: creches no Departamento Nacional da Criança (1940-1970)**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 67, p. 3-16, nov. 1988.

WERLE, F. O. C. **Gestão da Educação Municipal: Composição dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul**. Ensaio: avaliação de políticas públicas, Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, p.349-364, jul./set. 2006.

ZANCHETT, V.L.; DALL'IGNA, M.A. **Conselhos Municipais de Educação**. Revista do Professor, Porto Alegre, n. 54, abr./jun.1998