

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS CONSELHOS
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: EM FOCO O
FINANCIAMENTO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Diego Dartagnan da Silva Tormes

Santa Maria, RS, Brasil 2016

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: EM FOCO O FINANCIAMENTO

DIEGO DARTAGNAN DA SILVA TORMES

Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação, Linha de Pesquisa Práticas Escolares e Políticas Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS).

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosane Carneiro Sarturi
Co-Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marilene Gabriel Dalla Corte

Santa Maria, RS, Brasil
2016

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

A comissão examinadora, abaixo assinada, aprova a dissertação
de mestrado

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE
EDUCAÇÃO: EM FOCO O FINANCIAMENTO**

Elaborada por:

Diego Dartagnan da Silva Tormes

Como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação

Comissão Examinadora

Profa. Dra. Rosane Carneiro Sarturi

Profa. Dra. Marilene Gabriel Dalla Corte

Profa. Dra. Sueli Menezes

Profa. Dra. Nalú Farenzena

Profa. Dra. Liliana Ferreira

Santa Maria, 29 de agosto de 2016.

AGRADECIMENTOS

A árdua tarefa de caminhar pelas trilhas da pesquisa e da pós-graduação foi um desafio significativo que se avolumou, nesse caso específico, uma vez que era preciso, além da pesquisa, lapidar, sistematizar e teorizar muitas experiências vividas pelo pesquisador.

Esse caminho não seria possível, em primeiro lugar, sem a minha força de vontade em, semanalmente, atravessar o estado, serras e vales, para poder estudar e se aperfeiçoar. Sem minha disposição e curiosidade em realizar as leituras, tantas quantas fossem possíveis, essa pesquisa não existiria.

Também é preciso agradecer aos professores do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Santa Maria, em especial às orientadoras Profa. Dra. Rosane Carneiro Sarturi e Profa. Dra. Marilene Gabriel Dalla Corte. À primeira pela aceitação como orientando e à segunda por todas as orientações e observações realizadas.

Por fim, e não menos importante, à minha família, que souberam dar-me o suporte necessário para a realização dessa pesquisa bem como souberam compreender os variados momentos de ausência às atividades da família dedicando-os às leituras e escrituras.

EPÍGRAFE

Profissão de fé

[...] Invejo o ourives quando escrevo:
Imito o amor
Com que êle, em ouro, o alto-relêvo
Faz de uma flor.

Imito-o. E, pois, nem de Carrara
A pedra firo:
O alvo cristal, a pedra rara,
O onix prefiro.

Por isso, corre, por servir-me,
Sôbre o papel
A pena, como em prata firme
Corre o cinzel.

Corre; desenha, enfeita a imagem,
A idéia veste:
Cinge-lhe ao corpo a ampla ropagem
Azul celeste.

Torce, aprimora, alteia, lima
A frase; e, enfim,
No verso de ouro engasta a rima,
Como um rubim.

[...] Porque o escrever --tanta perícia,
Tanta requer,
Que ofício tal... nem há notícia
De outro qualquer.

Assim procedo. Minha pena
Segue esta norma,
Por te servir, Deusa serena,

Rio de Janeiro, julho 1886.

(Olavo Bilac)

RESUMO

AS POLÍTICAS PÚBLICAS E OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: EM FOCO O FINANCIAMENTO

AUTOR: Diego Dartagnan da Silva Tormes
ORIENTADORA: ROSANE CARNEIRO SARTURI
CO-ORIENTADORA: MARILENE GABRIEL DALLA CORTE

O presente trabalho trata-se uma pesquisa acadêmica desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Maria, dentro da linha de pesquisa “Práticas Escolares e Políticas Públicas”. A pesquisa tem como título “**As políticas públicas e os conselhos municipais de educação: em foco o financiamento**”, conta com o apoio do Programa Observatório da Educação, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (OBEDUC) – CAPES/Brasil. Tem como objetivo geral analisar a atuação dos Conselhos Municipais de Educação das cidades de Santa Maria e São Sepé quanto a sua participação como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A pesquisa desenvolveu-se com elementos dos estudos de caso através de análise qualitativa e quantitativa de dados coletados sustentando-se nos conceitos de Creswell (2010); Barros e Leheld (2014) e de Bardin (1977) e Triviños (1987), quando abordam a análise de conteúdo em pesquisa qualitativa. Como referencial teórico destacam-se os conceitos de Tello (2009), Vieira (2009), Shiroma (2007), Ball (2011) e Bordignon (2010), bem como análise da legislação federal pertinente ao tema do financiamento da educação básica municipal, à gestão democrática e a função dos Conselhos Municipais de Educação, das legislações locais dos dois conselhos em questão. Em linhas gerais, ficou claro, nos casos estudados, que os CME ainda buscam sua legitimação social e institucional para poder atuar como atores no processo de gestão democrática educacional, como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais em especial em relação ao financiamento da educação básica municipal.

Palavras-Chave: Políticas Públicas Educacionais. Conselhos Municipais de Educação. Financiamento.

RESUMO EM LÍNGUA ESTRANGEIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS Y LOS CONSEJOS MUNICIPALES DE EDUCACIÓN: LA FINANCIACIÓN EN FOCUS

AUTOR: Diego Dartagnan da Silva Tormes
ORIENTADORA: ROSANE CARNEIRO SARTURI
CO-ORIENTADORA: MARILENE GABRIEL DALLA CORTE

Esta pesquisa es una búsqueda académica desarrollada en el Programa de Pós-graduação em Educação de la Universidade Federal de Santa Maria en la línea de investigación "Práticas Escolares e Políticas Públicas". La investigación se titula "Las políticas públicas y los consejos municipales de educación: la financiación en focus", cuenta con el apoyo del Programa Observatorio de la Educación (OBEDUC), de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior CAPES/Brasil. El objetivo general es analizar la actuación de los consejos municipales de las ciudades de Santa Maria y São Sepé y su participación como elementos que proponen y fiscalizan las políticas públicas educacionales, específicamente con las políticas de financiación vinculadas al Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación (FUNDEB). La pesquisa se desarrolló con elementos de estudios de caso con análisis cualitativa y cuantitativa de los datos, sosteniéndose en los conceptos de Creswell (2010); Barros e Lehfeld (2014), y de Bardin (1977) y Triviños (1987), cuando hablan del análisis de contenido en pesquisa cualitativa. Como aporte teórico destacase los conceptos de Tello (2009), Vieira (2009), Shiroma (2007), Ball (2011) y Bordignon (2010), bien como la análisis de la legislación federal pertinente al tema de la financiación de la educación básica municipal, a la gestión democrática y la función de los Consejos Municipales de Educación, presentes en las leyes locales de los dos consejos estudiados. Al final, en general, pareció claro, en los dos casos estudiados, que los Consejos Municipales de Educación aún buscan su legitimación social e institucional para poder actuar como atores en el proceso de la gestión democrática educacional, como órganos que proponen y fiscalizan las políticas públicas educacionales en especial las relacionadas con la financiación de la educación básica municipal.

Palavras-Clave: Políticas Públicas Educacionales. Consejos Municipales de Educación. Financiación.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Perguntas agrupadas segundo os elementos de análise.....	41
Quadro 2 - Competências do CME e da SMEC de São Sepé.....	74
Quadro 3 - Perfil dos entrevistados em São Sepé.....	77
Quadro 4 - Comparação entre respostas sobre a atuação no CME e a gestão democrática.....	85
Quadro 5 – Dificuldades do CME na gestão democrática.....	86
Quadro 6 - Atuação do CME quanto a fiscalização ou proposição de políticas vinculadas ao financiamento.....	89
Quadro 7 – Conceito e fiscalização de políticas públicas educacionais.....	98
Quadro 8- Competências do CME de Santa Maria.....	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População e número de matrículas das instituições de educação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria e São Sepé.....	24
Tabela 2 - Comparativo da diferença das realidades de matrículas e população dos dois municípios pesquisados.....	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Realidade da AMCENTRO quanto à existência de CME, SME e o número de municípios.....	69
Gráfico 2 - Recursos do FUNDEB de Santa Maria em 2015.....	109
Gráfico 3 - Recursos do FUNDEB de São Sepé em 2015.....	110

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema dos objetivos de pesquisa.....	32
Figura 2 – Elementos analisados nos dados selecionados.....	40
Figura 3 – Mapa do RS com a divisão das associações.....	68
Figura 4 - Constituição do SME de São Sepé.....	73
Figura 5 - Comparativo das falas dos entrevistados em São Sepé.....	79
Figura 6 - Comparativo de respostas sobre a fiscalização proposição de políticas por parte do CME.....	81
Figura 7- Dificuldades encontradas pelo CME de São Sepé.....	83
Figura 8 – O CME estuda o financiamento via FUNDEB?	91

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMCENTRO – Associação dos Municípios da Região Central do Estado
 ADTC - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
 ANDE - Associação Nacional de Educação
 ANDES - Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior
 ANPAE - Associação Nacional de Profissionais de Administração e Educação ANPE
 ANPED - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação
 CACS-FUNDEB – Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
 CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
 CC- Cargo de confiança
 CEDES- Confederação dos Professores do Brasil, pelo Centro de Estudos de Educação e Sociedade
 FASUBRA - Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras
 FENOE - Federação Nacional dos Orientadores Educacionais
 CGT - Central Geral dos Trabalhadores
 CUT- Central Única dos Trabalhadores
 CF – Constituição Federal
 CME – Conselho Municipal de Educação
 CNE – Conselho Nacional de Educação
 FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
 FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
 FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
 FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
 IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
 INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
 LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
 MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
 MEC – Ministério da Educação
 OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
 OBEDUC – Observatório da Educação
 PME – Plano Municipal de Educação
 PNATE- Programa Nacional de Auxílio ao Transporte Escolar
 PPGE – Programa de Pós-Graduação em Educação
 Pró-Conselho – Programa Nacional de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação
 RS- Rio Grande do Sul
 SBPO - Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência
 SEAF -Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas
 SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
 TPE – Todos Pela Educação
 SME – Sistema Municipal de Ensino
 UBES - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
 UFSM – Universidade Federal de Santa Maria
 UNCME – União Nacional de Conselhos Municipais de Educação
 UNE - União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	14
2 DESENHANDO A PESQUISA.....	20
2.1 O município de São Sepé	24
2.2 O município de Santa Maria	28
2.3 Caminhos teóricos e metodológicos	32
3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E SEUS DESDOBRAMENTOS... 46	
3.1 Políticas Públicas Educacionais.....	46
3.2 Gestão Democrática.....	51
3.3 Controle Estatal e Controle Social.....	55
3.4 Conselhos Municipais de Educação	56
4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: o FUNDEB e os CME	62
5 ANÁLISE DOS DADOS: desvendando a atuação dos CME de Santa Maria e São Sepé.....	68
5.1 Desvendando a atuação do CME São Sepé	71
5.2 Desvendando a atuação do CME de Santa Maria	92
6 CONSIDERAÇÕES.....	105
7 REFERÊNCIAS.....	114

1 INTRODUÇÃO

A história educacional brasileira vem sendo forjada em constantes ciclos de avanços e retrocessos, em arenas de embates e debates em torno de concepções de educação, de políticas públicas, de gestão, de Estado, de direitos e deveres para com o setor educacional, numa constante de peças que se encaixam e desencaixam, década após década. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988), após muitos embates e debates, não somente na década de 80, mas também desde o movimento dos Pioneiros da Educação na década de 30, consolidou o conceito de gestão democrática na educação e a instituição de sistemas municipais de ensino. Mas, que disputas ainda se desenvolvem em especial na educação básica? E que disputas ainda vivencia a educação básica municipal? Como o Brasil caminhou e caminha no que diz respeito à gestão, participação social e fiscalização das políticas públicas de educação básica dentro desse processo histórico? Como as peças se encaixam e se entrechocam na autonomia dos sistemas? Como ocorre atuação dos entes locais quanto à gestão democrática nos sistemas municipais de ensino (SME) e ao controle social?

Esses questionamentos e essas percepções são frutos de uma trajetória acadêmica, profissional e pessoal do pesquisador que, como professor de séries iniciais da rede municipal de ensino, na cidade de Farroupilha, no Rio Grande do Sul (RS), ingressou no Conselho Municipal de Educação (CME) dessa cidade no ano de 2009 atuando, inicialmente, como assessor técnico, posteriormente como conselheiro e logo em seguida como presidente. Logo após a eleição como presidente participou de uma série de reuniões organizadas no Rio Grande do Sul pela União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação¹, seção Rio Grande do Sul (UNCME-RS), e pode perceber a complexidade de atuação desses órgãos bem como da complexidade de concepção, execução e fiscalização de políticas públicas para a educação básica municipal. Algum tempo dentro desse universo, foi eleito Coordenador Estadual da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, seção Rio Grande do Sul, e a partir daí as inquietações aprofundaram-se sobremaneira uma vez que, viajando todo o estado em contato com os municípios,

¹ A União Nacional de Conselhos Municipais de Educação é uma entidade organizada em todos os estados da federação e tem por objetivo organizar, representar e fortalecer os Conselhos Municipais de Educação. Em cada estado agrega-se à sigla da entidade a sigla do estado em que se encontra. (UNCME-RS, UNCME-RJ, UNCME-AL).

bem como o país, foi possível perceber as dificuldades para a operacionalização de políticas públicas para educação básica bem como o obstáculo para a efetivação do princípio constitucional da gestão democrática na educação brasileira, em especial, a partir dos Conselhos Municipais de Educação. Como coordenador estadual e presidente do conselho em Farroupilha vivenciou diversos espaços de debates e de proposição de políticas públicas educacionais que proporcionaram pensar como os CME atuam (quais seus limites e possibilidades de atuação) como entes da gestão democrática na educação básica e como propositores de políticas públicas educacionais.

Entre várias atividades representando os CME do Rio Grande do Sul, destaca-se diversas reuniões no Ministério da Educação (MEC) e no Conselho Nacional de Educação (CNE) que propiciaram ricas interlocuções com os demais conselhos do país e perceber que as fragilidades dos CME gaúchos eram também fragilidades comuns em outras regiões do país. Foi possível perceber que os conselhos, de uma maneira geral, demonstravam fragilidades estruturais, mas também de compreensão em relação às suas atividades cotidianas, funções e competências.

Além disso, outra experiência importante, ainda que curta, foi a atuação como membro do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACCS/FUNDEB) na cidade de Farroupilha, representando o Conselho Municipal de Educação desse município. Algumas interlocuções entre as ações dos dois conselhos, bem como as grandes demandas de trabalho dos dois colegiados contribuíram para chegar até aqui e elaborar a presente pesquisa.

Numa tentativa de refletir sobre as funções, competências, limites e possibilidades de atuação dos Conselhos Municipais de Educação (CME) e dos Sistemas Municipais de Educação (SME), a UNCME-RS organizou um programa próprio de formação continuada de conselheiros, denominado “Caravanas UNCME-RS” que viajava às regiões do interior do estado reunindo os municípios por regiões geográficas e promovendo debates de um ou dois dias com temáticas selecionadas previamente pelos conselheiros. A respeito desse programa, Dalla Corte, Lunardi, Tormes (2014) mencionam que a ideia foi levar formação até o interior do estado; a lógica era descentralizar o processo formativo realizando encontros regionais pelo

interior do estado com a intenção de atender especificamente a demanda que cada região apresentasse. Duas temáticas que foram muito solicitadas mencionavam orientações sobre as funções dos conselhos e, ainda, formação sobre financiamento educacional.

A partir daí percebeu-se a necessidade de formação sólida e permanente dos conselheiros de educação do estado. Ao encontro dessa necessidade, outra experiência enriquecedora foi a participação, como professor formador, no Programa Nacional de Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) desenvolvido, no Rio Grande do Sul, pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) foi criado pela Portaria Ministerial nº 3.272, de 6 de novembro de 2003 (BRASIL, 2003), com o objetivo de incentivar e qualificar a participação da sociedade na tarefa de avaliar, definir e fiscalizar as políticas educacionais e, assim, garantir a universalização dos direitos básicos capazes de promover o exercício da cidadania. O curso se desenvolve na modalidade a distância e são disponibilizadas vagas por município e, cada professor formador, dispõe, em média, de 35 cursistas, em geral conselheiros de educação e técnicos das administrações públicas municipais.

Nesse espaço foi possível perceber as dificuldades expressas pelos cursistas quanto à atuação, em seus municípios, no que diz respeito às funções dos conselhos, em especial na fiscalização e proposição de políticas públicas educacionais. Outra dificuldade que se percebeu por parte dos conselheiros, não somente atuando como professor formador, mas também em toda a trajetória percorrida pelo pesquisador, foi o desconhecimento dos mecanismos de financiamento da educação pública municipal.

Fazer parte do Observatório da Educação na Universidade Federal de Santa Maria (OBEDUC/CAPES), ter cursado especialização em Direito Educacional no Centro Universitário Claretiano, e frequentar as aulas do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade Federal de Santa Maria (PPGE/UFSM) também foram contribuições importantes no sentido de sistematizar, cientificamente, conhecimentos adquiridos nessa trajetória pessoal e profissional, ampliando questionamentos, bem como leituras acerca das políticas públicas educacionais no Brasil.

A partir dessa caminhada pessoal, profissional e acadêmica junto aos CME do Brasil e do Rio Grande do Sul surgiram questões, várias, aliás, sobre a atuação dos CME, mas destaco uma que motiva a presente pesquisa: como os CME do RS articulam-se, no âmbito de suas competências, da gestão democrática e das políticas públicas educacionais, com os CACS/FUNDEB, na fiscalização e proposição de políticas públicas municipais vinculadas ao financiamento da educação básica municipal? Muitas foram as reflexões e leituras, a partir desse questionamento, para moldar a presente pesquisa denominada **“As políticas públicas e os conselhos municipais de educação: em foco o financiamento”**.

A partir das entrevistas, revisão bibliográfica, consulta a sítios institucionais e análises de dados coletados objetivou-se, de maneira geral, analisar a atuação dos CME das cidades de Santa Maria e São Sepé, no estado do RS, quanto a sua participação como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). A partir desse objetivo geral desenvolveram-se outros específicos que a pesquisa pretende alcançar, tais como:

- a. Compreender fundamentos teóricos e legais, na perspectiva das políticas públicas educacionais, considerando a gestão democrática, controle social e seus desdobramentos nos sistemas de ensino e Conselhos Municipais de Educação;
- b. Examinar a conjuntura dos Conselhos Municipais de Educação considerando as políticas públicas educacionais relacionadas aos princípios e mecanismos de gestão, tomando como foco o financiamento da educação básica que esteja relacionado com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação;
- c. Analisar os limites e possibilidades de atuação dos Conselhos Municipais de Educação, considerando os municípios de Santa Maria e São Sepé, quanto à proposição e fiscalização de políticas públicas educacionais relacionadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Nesse sentido a pesquisa que se apresenta nas páginas a seguir está organizada em cinco partes sendo que se inicia pelo capítulo denominado “Desenhando a Pesquisa” Onde apresenta-se os aspectos metodológicos utilizados e a descrição dos municípios pesquisados no desenvolvimento desse trabalho. Em seguida o item segundo aborda as “Políticas Públicas Educacionais e seus Desdobramentos” buscando revisar conceitos acerca de Políticas Públicas Educacionais, gestão democrática, controle estatal e controle social bem como Conselhos Municipais de Educação. Outro item abordado na sequência diz respeito ao financiamento da educação básica e suas relações com o FUNDEB e os CME. A partir desses subsídios teóricos, metodológicos, legais e normativos passar-se-á a análise dos dados buscando desvendar a atuação dos CME de Santa Maria e São Sepé. Por fim far-se-á considerações, não finais, nem conclusão uma vez que o tema é bastante amplo e a abrangência dessa pesquisa restringe-se a apenas dois SME do RS.

Cabe, por fim, mencionar que, ao pensar o presente projeto, chamou atenção a escassez de pesquisas, no banco de dissertações e teses da UFSM que inter-relacionem os Conselhos Municipais de Educação (CME) e os Conselhos de Controle e Acompanhamento Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (CACCS/FUNDEB), fato esse que intrigou e motivou a análise a partir do recorte apresentado. É pertinente mencionar que foi feita a mesma busca no banco de dissertações e teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e percebeu-se que havia pesquisas articulando gestão democrática, conselhos de educação, financiamento e políticas públicas educacionais. Mas, no banco de dissertações e teses da UFSM esse recorte de pesquisa era escasso. Intrigou tal fato, uma vez que a UFSM é uma universidade de referência na região central do estado, possui um curso de especialização em Gestão Educacional, Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão Educacional e um Mestrado em Educação de um PPGE experiente e bem avaliado. Em função desse contexto de escassez de pesquisa com esse recorte no contexto da UFSM, pensou-se que pesquisar o tema proposto também seria uma possibilidade de contribuir com o PPGE e com as pesquisas na área educacional realizadas pela UFSM.

Oportuno mencionar que a presente pesquisa, em função do que já foi dito, não se propõe a ser generalizada como regra, já que analisa somente dois CME do

RS num universo de 497 municípios somente nesse estado, mas sim estabelecer uma análise e uma reflexão a respeito da atuação dos CME no que diz respeito ao financiamento da educação básica municipal. E, além disso, a título de ilustração, valemo-nos das palavras de Fischer (2002), ao tratar das contribuições de Foucault para a pesquisa em educação:

Estamos falando aqui do trabalho do pesquisador como aquele que transforma, em primeiro lugar, a si mesmo: aquele que, como o filósofo, é chamado a ultrapassar não só o senso comum, ordinário ou acadêmico, mas a ultrapassar a si mesmo, a seu próprio pensamento. Fica, então, para aquele que propõe uma determinada investigação, por simples que seja, o trabalho de pensar sua própria história [...] (FISCHER, 2002, p. 59)

Pertinente essa passagem uma vez que, como já dito, a presente pesquisa articula-se com a caminhada do pesquisador, mas constitui-se, além de uma pesquisa acadêmica a possibilidade de sistematizar organizar as informações e conhecimentos acumulados, transformando, porque não, as percepções que o pesquisador construiu até aqui.

O trabalho desenvolveu-se, primeiramente com um esclarecimento a respeito da natureza e do tipo de pesquisa para, na sequência, expor os caminhos metodológicos selecionados para o presente estudo, a partir daí, realizou-se a revisão da literatura acerca das políticas públicas educacionais, gestão democrática, controle social e estatal, CME e financiamento da educação via FUNDEB e dos pressupostos teóricos e legais do financiamento da educação básica no Brasil. Por fim, dentro dos limites e possibilidade abertos em cada item, a análise do conteúdo dos dados selecionados a inter-relação com instrumentos normativos e legais, constitucionais ou infraconstitucionais existentes sobre o tema no Brasil.

Finalmente, com base nos subsídios teóricos e legais, bem como nos dados encontrados nas entrevistas, realizou-se a análise e interpretação do conteúdo desses dados relacionando-os com o objetivo geral e os objetivos específicos dessa pesquisa para, finalmente, tecer considerações, não conclusivas evidentemente, a respeito da trajetória desse estudo e suas possíveis novas rotas de investigações.

2 DESENHANDO A PESQUISA

A partir da caminhada pessoal, da pesquisa e da produção acadêmica dentro da UFSM relativas ao tema escolhido, delicado e de profunda análise e revisão também foi decidir qual/quais os procedimentos pelos quais se desenvolveria a pesquisa. Para isso buscou-se os conceitos de Gil (2002) ao definir pesquisa como “[...] um procedimento racional e sistemático que tem por objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos.” (GIL, 2002, p.17). Em perspectiva semelhante, Minayo (2008), abordando conceitos de pesquisa social afirma que:

A pesquisa científica ultrapassa o senso comum (que por si é uma reconstrução da realidade) através do método científico. O método científico permite que a realidade social seja reconstruída enquanto um objeto do conhecimento. (MINAYO, 2008, p.06)

Considerando o referencial teórico já citado, é possível pensar que a realidade social vivenciada pelo pesquisador poderá, a partir dessa pesquisa, ser reconstruída de forma racional e sistemática, mas agora como objeto de conhecimento. É importante deixar claro, além disso, que a presente pesquisa não pretende somente quantificar dados para investigar a atuação dos sujeitos foco de pesquisa. Elementos quantitativos serão importantes, em especial ao fazer uso de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) ou do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), mas o tratamento desses dados e o respectivo cruzamento com o referencial teórico e bibliográfico, bem como com as entrevistas, será de viés prioritariamente qualitativo.

Analisando as naturezas de pesquisa e métodos de pesquisa, a respeito da pesquisa de natureza qualitativa, Creswell (2010) afirma que: “A pesquisa qualitativa é um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano.” (2010, p. 26). Em linha semelhante, por sua vez, Minayo (2008) vai definir pesquisa de natureza qualitativa como aquela que:

Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalizações de variáveis. (MINAYO, 2008, p. 21)

Considerando que se pretende, de maneira geral, analisar atuação dos CME das cidades de Santa Maria e São Sepé, no estado do RS, quanto a sua participação como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas ao FUNDEB, parece pertinente a opção pela natureza de pesquisa qualitativa, uma vez a atuação desses sujeitos de pesquisa, naturalmente, está imersa em um contexto social e histórico o qual contribui para a existência de crenças, valores e atitudes dos sujeitos pesquisados. Cabe ainda mencionar que a atuação desses CME será analisada a partir do relato dos presidentes dos CME selecionados e dos conselheiros que ocupam assento no CACS/FUNDEB. Nesse sentido, ainda que se usem dados quantitativos, como já foi mencionado, a natureza primeira desse estudo é qualitativa. É importante lembrar ainda que a opção por uma análise qualitativa dos dados se dá, além do fato de dialogar com os referenciais e com os posicionamentos escolhidos, devido à necessidade de pensar qualitativamente, refletir sobre o contexto, relacionando-os com os dados coletados e não somente quantificá-los numericamente ou descrevê-los.

É pertinente ainda esclarecer que a presente pesquisa se trata de um estudo de caso que, segundo Gil (2002) consiste “[...] no estudo profundo e sistemático de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento.” (GIL, 2002, p. 54). Por sua vez, Triviños (1987) define estudos de caso como: “Uma categoria de pesquisa, cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente” (TRIVIÑOS, 1987, p. 133) e ainda completa mencionado que o estudo de caso talvez seja o mais relevante nas pesquisas qualitativas. (TRIVIÑOS, 1987).

Considerando que estudar-se-á mais profundamente a atuação de dois CME, torna-se mais relevante a definição de estudo de multicasos que, segundo Barros e Lehfeld (2014, p. 84), é um modelo de estudo voltado para a análise e estudo de mais de um caso em particular. Além disso, trata-se de uma pesquisa de campo, na qual “[...] o investigador assume o papel de observador e explorador coletando diretamente os dados” (BARROS; LEHFELD, 2014, p. 34). Ao tratar dos estudos de caso, Creswell (2010, p. 38), afirma que “[...] os estudos de caso são estratégias nas quais o pesquisador explora profundamente um programa, um evento, uma atividade, um processo ou um ou mais indivíduos”. Definição essa que parece muito pertinente com os objetivos dessa pesquisa uma vez que, como já foi dito,

analisaram-se dois CMEs em um universo de 497 municípios do RS, e, nesses, serão entrevistados mais de um sujeito. Assim, em linhas gerais, propôs-se a desenvolver um estudo de natureza qualitativa através de estudo de multicasos, quais sejam, a atuação dos CME de São Sepé e Santa Maria.

A respeito dos sujeitos selecionados para essa pesquisa cabe mencionar que a partir da caminhada pessoal, da pesquisa e da produção acadêmica dentro da UFSM, relativo ao tema escolhido, delicado também foi decidir qual o *lôcus* de pesquisa a ser analisado. Para isso passou-se a considerar o foco de atuação geográfica da UFSM que é a região centro-sul do RS e, desse modo, estabeleceu-se a ideia de recorte dentro da Associação dos Municípios da Região Central do Estado (AMCENTRO-RS) e, dentro desse universo geográfico da AMCENTRO-RS, buscar dois CME que possuíssem vaga nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica (CACS-FUNDEB) de seu município e já fizessem parte de um sistema próprio de ensino. Assim chegou-se aos dois municípios em questão sendo um de médio porte (Santa Maria) e o outro de pequeno porte (São Sepé) analisando-se assim duas realidades populacionais distintas o que, em tese, torna a pesquisa mais representativa da realidade gaúcha, mas, certamente, não estabelece regra para futuros estudos.

Cabe dizer que, inicialmente, o que se pensava era produzir análise semelhante no âmbito de toda a AMCENTRO-RS, aplicando um recorte nos municípios que já haviam constituído seus sistemas municipais de ensino. Além desse delimitador, o que se pensava era em analisar os limites e possibilidades de atuação de todos os CME da AMCENTRO-RS que já tinham instituído seu SME, no que diz respeito à fiscalização e proposição de políticas públicas educacionais. Aqui se instalou dois complicadores: a grande abrangência geográfica da AMCENTRO-RS e a dificuldade de elencar os limites e as possibilidades de atuação de todos esses conselhos. Uma pesquisa no site da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS-RS) (RIO GRANDE DO SUL, 2015) mostrou que o universo de municípios da regional AMCENTRO somava 33 municípios, sendo a maioria de pequeno porte (contam com menos de 100 mil habitantes) e de economia agropecuária. Para identificar quantos desses municípios já haviam constituído seus sistemas de ensino utilizou-se as informações disponíveis junto ao banco de dados do Pró-Conselho/UFSM no qual se constatou que, do total de 33 municípios da regional, 11 já haviam instituído seus sistemas de ensino.

Dessa forma era preciso delimitar mais precisamente o foco de pesquisa uma vez que analisar essa quantidade de municípios e de SME, muito certamente não caberia no espaço de tempo de uma dissertação de mestrado. A partir desse contexto, optou-se por analisar um município de pequeno porte que já tivesse instituído seu SME e outro médio porte que também já tivesse instituído seu SME, considerando que não existem municípios de grande porte na região da AMCENTRO, que segundo o IBGE (2014) precisam ter mais de 500 mil habitantes. Usou-se ainda as informações contidas no banco de dados do Pró-Conselho/UFSM para determinar quais CME da AMCENTRO-RS, possuem vaga nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica (CACCS-FUNDEB) de seu município e já fazem parte de um sistema próprio de ensino. Assim chegou-se a um município de médio porte (Santa Maria) e o outro de pequeno porte (São Sepé).

Segundo a Nota Técnica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicada em 2014 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014), fazendo estimativas da população dos municípios brasileiros, os municípios de pequeno porte são aqueles com população de até 100 mil habitantes, no qual se enquadra São Sepé que, segundo estimativa do IBGE, conta com 24.432 habitantes. Já Santa Maria se enquadra nos municípios de médio porte, uma vez que conta com uma população estimada para 2015 da ordem de 276.108 habitantes. Com essa classificação dos municípios selecionados pode-se pensar que a pesquisa se aproxima da realidade gaúcha, uma vez que, segundo Luce e Sari (2010), aproximadamente 84% dos municípios do RS são de pequeno porte. Cabe considerar que não foi possível analisar todos os municípios da AMCENTRO-RS, que abrange um total 33 municípios, dado o tempo e a extensão da presente pesquisa.

Considera-se importante que para pensar e analisar esses dois CME é necessário entender a proporção dos CME, uma vez que são órgãos distintos, inseridos em sistemas de proporções distintas, com realidades educacionais distintas e, em tese, demandas de financiamento e operacionalização de políticas públicas educacionais distintas. Para se ter uma ideia da diversidade das realidades educacionais buscou-se os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e montou-se a tabela abaixo:

Tabela 1-População e número de matrículas das instituições de educação do Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria e São Sepé.

Município	Matrículas 2014 ²	População 2015
Santa Maria	20.408	276.108
São Sepé	1.785	24.432

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados disponíveis no IBGE (BRASIL, 2015) e INEP (BRASIL, 2014).

O critério populacional é importante, não somente para analisar a realidade populacional dos municípios gaúchos já que um município com maior número de matrículas pode ter desafios diferentes em relação a um município de menor número de matrículas, no que diz respeito às políticas públicas educacionais e ao financiamento das mesmas. Um município de pequeno porte como São Sepé acaba por ter valores de recursos recebidos via FUNDEB menores que um município de médio porte como Santa Maria, uma vez que a distribuição dos recursos para os municípios é feita a partir do quantitativo de matrículas na rede municipal. Com essas diferenças apresentadas na Tabela 1 é pertinente pensar que as condições de financiamento disponíveis para custear as políticas públicas educacionais locais são, conseqüentemente diversas, uma vez que os recursos repassados via FUNDEB são contabilizados de acordo com o número de matrículas que o município possui. Além disso, as demandas por matrículas, formação continuada, transporte escolar, e pagamento de docentes e não docentes, também tendem a ser bem diferentes.

2.1 O MUNICÍPIO DE SÃO SEPÉ

São Sepé é um município que, segundo dados disponíveis no site da Prefeitura local, conta com 138 anos de emancipação político-administrativa com atividade econômica voltada para atividades agropastoris, produção arroz e soja. O número de matrículas na educação básica total, incluindo a rede municipal, estadual e privada em todas as modalidades ofertadas, segundo o Instituto Nacional de

² Os números de matrículas apresentados somam as matrículas em escolas públicas municipais e em escolas privadas de educação infantil excluindo as matrículas em escolas estaduais e em escolas privadas de ensino fundamental e médio. Isso ocorre por dois motivos: a. são as esferas de atuação dos sistemas municipais de ensino segundo a LDB 9394/96 (escolas municipais e escolas privadas de educação infantil) e b. os dois municípios pesquisados compram vagas de educação infantil em escolas privadas de educação infantil.

Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) é de 4258 matrículas. Considerando somente as matrículas na rede pública municipal e na rede privada de educação infantil, áreas de atuação do SME e do CME de São Sepé, chega-se ao número de 1785 matrículas. Segundo dados presentes no diagnóstico do Plano Municipal de Educação (PME) de São Sepé o município conta com 12 escolas na rede municipal, cinco escolas privadas, sendo duas escolas privadas de educação infantil e oito escolas da rede estadual. Ainda nessa parte do PME consta que a taxa de matrícula na pré-escola é de 58% e no ensino fundamental é 97,3% e no ensino médio é de 81,6%.

Quanto ao CME de São Sepé, o mesmo foi criado em 1989, logo depois da Constituição Federal possibilitar aos municípios essa autonomia, através da Lei municipal 1752 de 16 de novembro de 1989 (SÃO SEPÉ, 1989). Contudo essa lei foi alterada algumas vezes, entre elas, através da Lei municipal 2014 de 20 de abril de 1994 (SÃO SEPÉ, 1994) que proibiu, na composição dos membros do CME, a existência de cargos em comissão (CC) nem pessoas ligadas aos membros do primeiro escalão do governo (secretários municipais). Aqui percebe-se que, a necessidade de alteração da lei local, proibindo a inserção desses representantes veio no sentido de corrigir uma prática visto que a lei original não barrava a presença desses representantes. Fato esse interessante quando o CME, em tese, é fiscalizador de políticas públicas, estava composto de membros intimamente ligados com o Poder Executivo local, suscetíveis a interferências político partidárias ou eleitorais. O CME conta, atualmente, com nove membros representantes do Sindicato dos Professores Municipais, Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, Conselhos Escolares, Círculos de Pais e Mestres das escolas públicas e representante do Poder Executivo todos indicados pelos seus segmentos para mandatos de quatro anos.

No ano de 2007, através da lei municipal 2800, de 16 de abril, (SÃO SEPÉ, 2007a) foi instituído o Sistema Municipal de Ensino de São Sepé. A presente lei menciona que o SME é composto de instituições mantidas pelo poder público municipal, pelas instituições de educação infantil mantidas e criadas pela iniciativa privada, pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura, caracterizada como órgão administrativo, executivo e deliberativo do SME. No que diz respeito às

competências do CME dentro do SME de São Sepé, essa lei menciona seis funções: normativa, deliberativa, de controle social, fiscalizador, propositivo e consultivo.

A seção II da referida lei trata especificamente do CME acrescenta que esse órgão é de natureza colegiada, com autonomia administrativa e dotação orçamentária própria, competindo a ele, além das funções já citadas a de assessoramento à Secretaria Municipal de Educação. Muito pertinente em relação a presente pesquisa foi ler que, no artigo 8º, § 1º, alínea II há a menção a função de “[...] aprovar: [...] b) projetos, programas e políticas públicas que visem o processo de educação inclusiva. Além dessa, na alínea III há a função de “[...] emitir parecer sobre convênios, acordos, ou contratos relacionados à educação, geridos pelo poder público” (SÃO SEPÉ, 2007a).

De modo geral, percebe-se que o CME de São Sepé, a partir da aprovação da lei que institui o SME, conta com sete funções amplas que são detalhadas no corpo da lei. Entre todas essas funções, para a presente pesquisa, interessa mais as funções controle social, fiscalizadora, propositiva e em especial as funções aprovar projetos, programas e políticas públicas que visem o processo de educação inclusiva e a de emitir parecer sobre convênios, acordos, ou contratos relacionados à educação, geridos pelo poder público. Ora, a julgar pela lei local, o CME de São Sepé deveria ser bem atuante quanto ao foco da pesquisa aqui proposto. Interessante é observar que a lei detalha muito bem que a aprovação de políticas públicas locais se restringe às políticas que visem o processo de educação inclusiva. A lei não especifica, mas por força do ordenamento jurídico brasileiro, é possível entender que “educação inclusiva”, nesse caso, trata-se da inclusão de pessoas com necessidade especiais no ensino regular. Esse recorte especificado pela lei, poderia ser um limitador para a ação o CME, uma vez que se relaciona somente à educação inclusiva, contudo as demais funções também especificadas na lei permitem ampliar a ação do CME uma vez que a ele compete emitir parecer sobre convênios e contratos e ainda cita nominalmente a função de fiscalização e de controle social. Dessa forma, é possível crer que, ainda que a lei cite nominalmente a educação inclusiva, a atuação do CME de São Sepé, a partir da aprovação do SME, não necessariamente pode restringir-se a essa modalidade, mas pode fiscalizar e controlar variados aspectos da educação local, incluindo aí o financiamento da educação básica pública.

Relativo à composição do CACS/FUNDEB de São Sepé, buscou-se pesquisa no site da Câmara Municipal de Vereadores o que possibilitou localizar o texto das leis que criam e alteram o CACS/FUNDEB. Esse colegiado foi criado através da Lei municipal 2811 de 28 de maio de 2007 (SÃO SEPÉ, 2007b), e indicava uma composição com 8 membros, incluído aí um membro do CME. Essa mesma lei foi alterada em setembro do mesmo ano, através da Lei 2831 (SÃO SEPÉ, 2007c), para incluir mais dois membros representantes dos alunos emancipados da educação básica pública. Em outubro do mesmo ano a composição foi novamente alterada, através de Lei municipal 2838 (SÃO SEPÉ, 2007d), alterando a indicação do poder executivo que era de dois membros, dividindo esses dois em um membro indicado pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura e outro pelo Poder Executivo.

Buscou-se, ainda, informações relativas ao CACS/FUNDEB, a partir do site do FNDE, no qual encontra-se registrada, oficialmente, a organização em vigência desse colegiado. Lá a informação é que o CACS/FUNDEB de São Sepé está regular e conta com onze membros distribuídos nas seguintes representações: pais de alunos da educação básica, estudantes da educação básica, poder executivo municipal, professores da educação básica pública, diretores de escolas públicas, Servidores Técnico-Administrativos das Escolas Básicas Públicas, Conselho Tutelar e Conselho Municipal de Educação, sendo que a presidência do CACS/FUNDEB é exercida por representante dos professores da educação básica pública e a vice-presidência por servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas.

Quanto às funções do CACS/FUNDEB, estabelecidas na Lei federal nº 11.494, de 20 de Junho de 2007 (BRASIL, 2007), a lei que aprova o conselho de São Sepé não trouxe alterações significativas mantendo as atribuições, quais sejam, acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB; supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação; supervisionar a realização do censo escolar anual; instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas e acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, verificando os registros contábeis e

os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da prestação de contas desses programas.

Considerando que as funções dos dois colegiados, no caso de São Sepé, complementam-se, no que diz respeito ao financiamento, a título de ilustração buscou-se saber qual o tamanho dos recursos disponíveis via FUNDEB para um município como São Sepé. Para isso, realizou-se busca no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) vinculado ao FNDE. Em tal busca localizou-se quadro demonstrativo das receitas e despesas com o FUNDEB relativo ao ano 2015 que aponta que o município teve, com despesas via FUNDEB, naquele ano, um total de R\$ 6.941.529,82 (seis milhões novecentos e quarenta e um mil quinhentos e vinte e nove reais com oitenta e dois centavos). Desse valor, 60% (R\$ 4.384.257,65) foi aplicado com remuneração dos profissionais do magistério e 40% (R\$2.922.838,44) foi aplicado em outras despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Nessa realidade e considerando que as despesas de MDE, segundo a LDB/9394 são, por exemplo, uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; levantamentos estatísticos; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar, o CME de São Sepé tem atuado no sentido de fiscalizar ou propor usos para esses recursos, função essa estabelecida na lei municipal que institui o SME?

2.2 O MUNICÍPIO DE SANTA MARIA

Na mesma linha de análise desenvolvida em relação ao município de São Sepé analisar-se-á o município de Santa Maria que, por sua vez, configura-se como um município com importante localização geográfica no centro do estado do RS e referência para as cidades vizinhas e no ensino superior em função grande quantidade de instituições de ensino superior e, em especial, da existência da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Como já dito, o município é considerado pelo IBGE de médio porte e um dos mais antigos aglomerados urbanos do interior gaúcho tendo seu surgimento datado do início do século XIX. No que diz respeito à educação, a cidade de Santa Maria conta, segundo dados de 2014 do INEP, com 16762 matrículas na educação pública municipal e mais 3646 matrículas

na educação infantil privada, números esses que, se somados, aproximam-se da população total do município de São Sepé. A respeito dos dados percentuais de taxa de matrícula, não foi possível localizar tal informação nem no site da prefeitura, nem no diagnóstico do plano municipal de educação disponibilizado no site da Secretaria Municipal de Educação. Contudo, com maior tempo de pesquisa foi possível localizar o site do movimento Todos Pela Educação (TPE) que contém amplo e detalhado diagnóstico com percentuais da educação brasileira e, ali, foi possível encontrar esses dados sobre Santa Maria. Assim, leu-se que os dados de atendimento na faixa etária de 04 até os 17 anos, em Santa Maria, chega a 91% e, segundo o IBGE (2010), conta com 234 escolas que atendem essa demanda, sendo que dessas 105 são escolas públicas municipais e 40 são escolas privadas de educação infantil, instituições que são supervisionadas pelo órgão normativo do SME, qual seja o CME.

Quanto ao CME localizou-se, na página da Câmara Municipal de Vereadores, a lei municipal 1495 de 1971 que cria o conselho (SANTA MARIA, 1971). Considerando que esse é um período anterior a atual Constituição Federal, no qual o município ainda não contava com autonomia como ente federado, a criação de um CME é algo curioso e positivo. Quanto às competências desse colegiado o artigo 5º daquela lei estabelecia:

- a) colaborar com as autoridades educacionais em atividades que visem o aperfeiçoamento dos sistemas de ensino;
- b) promover ou colaborar com campanhas e iniciativas educacionais;
- c) realizar análises e emitir pareceres sobre a situação do ensino no Município;
- d) Manter Intercâmbio com Conselho Federal de Educação e com o Conselho Estadual de Educação, Conselhos Municipais, Círculos de Pais e Mestres e demais organizações e entidades ligadas aos assuntos educacionais; (SANTA MARIA, 1971)

Percebe-se que, ainda que positiva a ideia de criação de um CME, as funções do colegiado naquela época eram limitadas, pois, configuravam-se mais de assessoramento que propriamente nas concepções que adquiriram os CMEs posterior a LDB. O CME de Santa Maria “criado” novamente através de lei municipal 3168 de 1989 (SANTA MARIA, 1989), já sob a nova configuração republicana e federativa do país, contudo, passou a chamar-se Conselho Municipal de Educação e

Cultura. Em 1997, através da lei municipal 4122, há a separação do CME das funções relativas à cultura, sendo que o novo CME, segundo o artigo 1º da lei é:

[...] órgão de política educacional, administrativamente autônomo, de caráter consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador acerca dos temas que forem de sua competência, vinculado à Secretaria de Município da Educação. (SANTA MARIA, 1997a)

A partir desse momento, as funções ampliam-se adequando-se aos novos dispositivos legais pós-constituição, mas mantém o CME vinculado à estrutura da secretaria. Quanto às competências essa legislação atribui 11 funções ao CME de Santa Maria, entre as quais, apresenta-se a seguir as que mais dialogam com a presente pesquisa, quais sejam:

- c) acompanhar e controlar a aplicação dos recursos públicos destinados à educação;
 - e) fiscalizar o Sistema Municipal de Ensino, ou conjunto das escolas municipais;
 - g) estabelecer critérios para conservação e, quando necessário, a aplicação rede de escolas a serem mantidas pelo Município;
- (SANTA MARIA, 1997a)

Diferente do CME de São Sepé, a lei que organiza o CME de Santa Maria cita nominalmente a responsabilidade com o controle dos recursos públicos destinados à educação e avança quando menciona, no artigo 1º, a função de emitir parecer sobre concessão de auxílio e subvenções às instituições educacionais e quanto a convênios, acordos e similares a serem celebrados pelo Poder Público Municipal com as demais instâncias governamentais e não governamentais. Ora, para um município com um CME criado na década de 1970 e recriado na década de 1980, Santa Maria mostra, pelo menos no corpo da lei, que entende a função do conselho como um órgão importante na estrutura da educação local atribuindo-lhe variadas competências entre elas a de participar na fiscalização dos recursos. Pelo menos no texto da lei, demonstra uma evolução e um amadurecimento da necessidade de democratização da gestão.

O SME de Santa Maria foi instituído através de lei municipal 4123 de 1997 (SANTA MARIA, 1997b) colocando o CME como membro integrante desse sistema e definindo as competências do sistema: planejar, organizar e implementar políticas

públicas educacionais. Se o CME faz parte desse SME e atua de forma organizada e autônoma, é possível que desempenhe com certa tranquilidade as funções que lhe são atribuídas em lei, em especial as vinculadas ao financiamento?

Quanto ao CACS/FUNDEB do município de Santa Maria o mesmo foi criado através da Lei municipal nº 5065 de 2007 (SANTA MARIA, 2007). Nessa lei a composição do conselho bem como suas competências preservam as orientações e a previsão estabelecida pela Lei federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007) que regulamenta o FUNDEB. Buscou-se, também, informações relativas ao CACS/FUNDEB de Santa Maria, a partir do site do FNDE, no qual encontra-se registrada, oficialmente, a organização em vigência desse colegiado. Lá consta que a situação do CACS/FUNDEB não está regular uma vez que o cadastro oficial da composição dos conselheiros não foi concluído pelo município. A partir daí, considerando que as funções dos dois colegiados (CME e CACS/FUNDEB), no caso de Santa Maria, complementam-se explicitamente (pelo menos na lei) no que diz respeito ao financiamento, a título de ilustração buscou-se também saber qual o tamanho dos recursos disponíveis via FUNDEB para o município. Para isso, realizou-se busca no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) vinculado ao FNDE. Em tal busca localizou-se quadro demonstrativo das receitas e despesas com o FUNDEB relativo ao ano 2015 que aponta que o município teve, com despesas via FUNDEB, naquele ano, um total de R\$ 73.800.480,19 (setenta e três milhões oitocentos mil quatrocentos e oitenta reais com dezenove centavos) sendo que 81,40 % (44.280.288,11) foi usado com remuneração e 18,60 % (29.520.192,08) utilizado em outras despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Considerado valores tão expressivos e as competências do CME de Santa Maria, esse colegiado tem atuado no sentido de fiscalizar ou propor usos para esses recursos, função essa estabelecida na Lei municipal que institui o Sistema Municipal de Ensino e o Conselho Municipal de Educação?

Pois é justamente nesse ponto que se encontra tal pesquisa. Tentar analisar essas relações, se é que existem, entre os Conselhos Municipais de Educação selecionados e o financiamento da educação via FUNDEB. Esses dois Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul articulam-se, no âmbito de suas competências, da gestão democrática e das políticas públicas educacionais, com o

CACS/FUNDEB, na fiscalização e proposição de políticas públicas municipais vinculadas ao financiamento da educação básica municipal?

2.3 CAMINHOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS DE PESQUISA

Considerando os questionamentos e objetivos gerais e específicos que orientam essa pesquisa, elaborou-se a figura abaixo a fim de tornar mais claro a relação dos objetivos específicos com o objetivo geral pensados nessa pesquisa.

Figura 1 – Esquema dos objetivos de pesquisa

Objetivo Geral: analisar atuação dos CME das cidades de Santa Maria e São Sepé, no estado do RS, quanto a sua participação como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

1

Compreender fundamentos teóricos e legais, na perspectiva das políticas públicas educacionais, considerando a gestão democrática, controle social e seus desdobramentos nos sistemas de ensino e Conselhos Municipais de Educação;

2

Examinar a conjuntura dos Conselhos Municipais de Educação considerando as políticas públicas educacionais relacionadas aos princípios e mecanismos de gestão, tomando como foco o financiamento da educação básica que esteja relacionado com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

3

Analisar os limites e possibilidades de atuação dos Conselhos Municipais de Educação, considerando os municípios de Santa Maria e São Sepé, quanto à proposição e fiscalização de políticas públicas educacionais relacionadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos objetivos propostos para essa pesquisa.

Para alcançar esses objetivos na pesquisa proposta cabe pensar caminhos para percorrer e, não só isso, mas as concepções e ideias que sustentam o caminho selecionado. Nesse caminho, as setas e direcionamentos recebidos nas atividades acadêmicas do Programa de Pós-graduação em Educação da UFSM (PPGE/UFSM) foram de fundamental importância para a aproximação com conceitos ainda desconhecidos e que foram revelando-se como caminhos possíveis de serem trilhados.

Entre tantas leituras e caminhos descobertos nos momentos de pesquisa e leitura, um deles foi novo, desafiador e complexo de se aproximar e percebê-lo com possível caminho a percorrer que, nas palavras de Fischer (2002, p. 49) colocou “verdades em suspenso”. Trata-se dos conceitos de posicionamento epistemológico estudados e defendidos por Tello (2009). Em seus estudos Tello defende que todo o trabalho de pesquisa repousa numa certa visão de mundo, numa certa concepção das coisas, num certo posicionamento epistemológico, ainda que não explícito por parte do autor. Paviglianiti (1996), ao abordar as epistemologias das políticas educativas na América Latina afirma que o campo da política educacional é um campo de estudo que considera certas concepções de mundo, de sociedade e de Estado e dos atores que habitam esse meio de tal forma que essas concepções influenciam a maneira com que se pesquisa e a maneira com o pesquisador vê o objeto pesquisado. Em outras palavras, para Tello (2012, p. 56) “[...] não devemos confundir os processos políticos y sociales com as ferramentas para pensá-los”.

Ou seja, na presente pesquisa não se pode confundir os processos e conceitos que constituem o pesquisador e o campo estudado com os procedimentos de pesquisa necessários para desenvolver a pesquisa. Ou ainda, não pode restringir-se a descrever as políticas, a atuação dos conselhos, dos atores que atuam na proposição e fiscalização das políticas, mas sim deve-se assumir estar submerso num contexto social e histórico, não só de análise da política como também de construção do próprio pesquisador. Nesse sentido, torna-se válido a passagem de Tello (2012) ao tratar da pesquisa em política educativa na América Latina:

[...] las investigaciones que hemos relevado en el estudio mencionado anteriormente, connotan un desarrollo y producción de conocimiento en política educativa desde una posición y perspectiva pseudo-neutral o positivista (TELLO; MAINARDES, 2012), esto es: llevar a cabo una

investigación desde la posibilidad inexistente de la neutralidad y objetividad valorativa [...] (TELLO, 2012, p. 55)

No mesmo sentido, Fischer (2002) ao abordar as contribuições Foucault para a pesquisa em educação e os compromissos que se assume ao pesquisar, afirma que apenas descrever ou apontar acontecimentos não pode isentar o pesquisador da crítica a tal ponto que “[...] o modo pelo qual entendemos tanto o compromisso quanto a crítica precisa ser bem explicada” (FISCHER, 2002, p. 50).

Assim, levando em consideração a condição de estar imerso num determinado contexto, bem como a necessidade de não se isentar do posicionamento frente a esse contexto que o pesquisador está profundamente inserido pensou-se, que seria pertinente debruçar-se sobre a trajetória e as peças que compuseram ao longo de três décadas o pesquisador. Recordar-se, então, que o pesquisador atual pertence a uma geração que viu a queda material de um muro que, simbolicamente, dividia o mundo em dois. Viu a queda simbólica e material das distâncias geográficas e comunicativas entre os povos. Viu, na mesma proporção, o avanço do horror e a instantaneidade da guerra, antes tão longe agora tão próxima através das lentes televisivas. Viu e vivenciou o avanço do espírito democrático através da eleição democrática de um presidente e, menos de dois anos depois, sua queda por pressão popular e política. Viu e vivenciou os avanços sociais e tecnológicos do país e a controversa reforma do Estado da década de 90. Viu e vivenciou o comando do país sair das mãos de um intelectual e sociólogo para as mãos de um operário com pouca escolaridade. Viu a igualdade social e capital aumentar no país e no mundo enquanto, controversamente, milhares morriam e morrem de fome, doenças, xenofobia e terrorismo. Viu as certezas do mundo dividido em lá e cá liquefazerem-se, plasmarem-se em dúvidas e incertezas. O que era vermelho ficou azul, o que era azul ficou vermelho, e cada processo teve seus ranços e avanços. Viu o país avançar no controle e participação social e viu e vivenciou a participação e o controle social serem mascarados atrás das burocracias estatais e dos instrumentos de poder.

A partir dessa reflexão, percebendo-se imerso nessas relações de idas e vindas, de ranços e avanços, de rompimento de estruturas, instituições, conceitos e discursos, parece pertinente as palavras de Tello e Mainardes (2011).

El estructuralismo intentó mostrarse con cierta potencia para ser ideológicamente neutro considerando que no analizaba 'la subjetividad' sino 'la estructura' y el pos-estructuralismo surge cuestionando de algún modo esta mirada. Entendiendo que en el análisis de la realidad no se pueden dejar a un lado cuestiones como las relaciones de poder que se establecen entre los sujetos que son parte de 'las estructuras' sociales, políticas y económicas (MAINARDES; TELLO, 2012, p. 16)

Essa fala, pareceu muito confortável e de fácil diálogo com a pesquisa que se propõe uma vez que a caminhada do pesquisador leva a crer que a ação dos sujeitos que compõe as estruturas de poder (CME, CACS/FUNDEB, Executivo Municipal, etc.) são determinantes para o sucesso ou não da atuação dos CME. No mesmo texto, os autores avançam um pouco mais a respeito do diálogo existente entre o pós-estruturalismo e a análise das políticas educativas argumentando que:

Los analistas pos-estructuralistas consideran la acción de los sujetos como un aspecto crucial para la comprensión de las políticas y enfatizan la fluidez del poder en manos de los diferentes y múltiples actores. (MAINARDES; TELLO, 2012, p. 16)

Assim, a partir da experiência do pesquisador e dos objetivos que se propôs não se considera confortável assumir uma postura que se proponha uma simples descrição das políticas e dos papéis que desempenham os atores sociais, já que o que se propõe é justamente analisar a atuação e a relação entre gestão democrática, CME e CACS/FUNDEB. Assim, somente descrever poderia não ser de fértil contribuição ao campo de pesquisa em política educacional e pouco contribuiria para a ampliação de saberes do pesquisador que, como já foi dito, é oriundo desse universo de conselhos e gestão democrática. Diante dessas possibilidades analisadas e do exposto acerca da trajetória própria do pesquisador, tornou-se pertinente adotar um posicionamento que considere a ação e os conteúdos dos discursos dos sujeitos pesquisados e das legislações que sustentam esses sujeitos. Assim, colocou-se ênfase no processo de proposição e fiscalização de políticas públicas locais a partir da atuação dos sujeitos dos CME selecionados para a pesquisa.

Considerando que os CME são órgãos colegiados de deliberação plural que atuam dentro do Estado, mas com a função de fiscalizá-lo, e considerando a ação desses órgãos como efeito de um contexto e de um texto normativo e legal, a presente pesquisa pretende levar em consideração as ações e o conteúdo dos discursos dos sujeitos envolvidos no processo de fiscalização e proposição de

políticas públicas educacionais considerando as palavras de Mainardes e Tello (2012) a respeito do termo discurso para Foucault:

Considerando que el término discurso fue utilizado por Foucault para designar la conjunción del poder y el conocimiento, en tanto el lenguaje es un elemento que constituye la realidad y en consecuencia el poder y así el sujeto en tanto sujeto de realidad despliega a través de su discurso efectos de poder. Así el discurso no se centra en las palabras que utilizamos para designar a las cosas, sino por el contrario, en el modo en que las palabras construyen las realidades a las que se refieren como ejercicio de poder. (MAINARDES; TELLO, 2012, p. 16)

Os sujeitos analisados vivem num contexto e numa realidade que, através de seus discursos são construídos cotidianamente. Mas como esse contexto e essa realidade são construídos a partir do conteúdo dos discursos dos conselheiros entrevistados. No contexto da prática, esses discursos corporificam-se em ações cotidianas? Ao abordarem as contribuições da análise do ciclo de políticas, defendido por Ball (2011), em relação à perspectiva pós-estruturalista, Mainardes, Ferreira e Tello (2011, p. 157) afirmam que Ball propõe analisar as políticas educacionais como texto e como discurso. Por que:

Os textos são produtos de múltiplas influências e agendas, e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do estado e dentro do processo de formulação da política. [...] A política como discurso estabelece limites sobre o que é permitido pensar e tem o efeito de distribuir vozes, uma vez que somente algumas vozes serão ouvidas como legítimas e investidas de autoridade. (MAINARDES; FERREIRA e TELLO, 2011, P. 157)

Também refletindo sobre o conceito de discurso em Foucault, Fischer (2007) resume a concepção foucaultiana de discurso como “[...] uma prática que forma os objetos de que fala”. (FISCHER, 2007, p. 43). Pertinentes essas definições, uma vez que no conteúdo do discurso educacional brasileiro é corriqueiro o uso de expressões como “gestão democrática”, “políticas públicas” ou “controle social”, em especial no texto dos marcos regulatórios que fundamentam as políticas públicas educacionais, numa tentativa de tornar o objeto (gestão educacional) democrática e com controle social. Mas o que realmente se materializa além ou aquém do conteúdo dos discursos e na ação dos conselheiros que foram entrevistados? O que falam, como falam e do que falam? E, ainda, essas falas corporificam-se em ações de proposição e fiscalização de políticas públicas educacionais relacionadas ao

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação?

Analizando os enfoques de Ball nos estudos das políticas como texto e como discurso, González e Paz (2015, p.164) afirmam que: “Siguiendo los conceptos de Ball el abordaje de la política como trayectoria, del texto a la práctica, capta las formas por las cuales las políticas evolucionan, se modifican y decaen a lo largo del tiempo.” Assim, destarte, cabe analisar os limites e possibilidades de tais conselhos dentro de uma trajetória do contexto ao texto que os criaram e materializaram até a prática atual. Em função da caminhada do pesquisador, é exatamente nesse sentido que se enquadra a possibilidade de analisar a atuação dos CME em questão quanto à proposição e fiscalização de políticas públicas de financiamento ligadas ao FUNDEB, no âmbito do município, usando uma abordagem do ciclo de políticas. Os SME e os CACS/FUNDEB surgem a partir de um movimento político de reorganização do Estado brasileiro na década de 90. Movimento esse que descentralizou ações e funções com o discurso de empoderamento local e fortalecimento da gestão democrática. Nesse trabalho a relação do termo empoderamento com o processo de descentralização vivido no Brasil nos anos 90 estabelece-se a partir da definição de empoderamento como “promover a iniciativa e a participação das pessoas, outorgando-lhes o poder de decidir os rumos da sociedade em que vivem” (GUERRA, 325, 2012).

A abordagem analítica do ciclo de políticas defendida por Ball (2011) apresenta três elementos muito claros: o contexto de influência da criação de políticas, a produção do texto das políticas e o contexto da prática das políticas. Para esse estudo considera-se como contexto de influência as mudanças no Estado brasileiro na década de 90 e o empoderamento do município com ente federado a partir da CF/88, considerou-se também a produção dos textos de políticas que afirmam a autonomia dos municípios como, por exemplo, a CF/88, a LDB e as deliberações do Conselho Nacional de Educação e outros atos normativos e, a partir daí, estabeleceu-se uma relação com o contexto da prática de dois municípios da região AMCENTRO/RS que já instituíram seus SME, e que o CME possui assento no CACS/FUNDEB.

Vencida essa etapa de justificar a opção de pensar a ação e o conteúdo dos discursos foi preciso pensar no processo em si de análise e coleta dos dados: que dados serão coletados e como serão analisados? Para isso outra vez buscou-se as

palavras de Gil (2002) quando fala da coleta de dados nos estudos de caso mencionando que nos estudos de caso a coleta de dados é mais complexa visto que se vale de variados materiais e técnicas usando “[...] tantos dados de gente quanto dados de papel” (GIL, 2002, p. 141). Na presente pesquisa, coletou-se os dados de papel a partir de documentos legais e normativos de âmbito nacional e municipal entre os quais destacam-se a Lei 9394 de 1996 que Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (BRASIL, 1996), a Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988), resoluções ou pareceres do Conselho Nacional de Educação, as leis de criação dos Conselhos Municipais de Santa Maria e São Sepé bem como as leis que instituem seus respectivos sistemas Municipais de Ensino (SME) e os Planos Municipais de Educação desses municípios.

Ainda a respeito da coleta de dados, cabe mencionar que foram coletados “dados de gente” a partir da realização de entrevistas em visitas aos conselhos selecionados. Essas entrevistas foram realizadas com os presidentes desses CME e com os membros do CME que são integrantes do CACS/FUNDEB. A respeito da realização de entrevistas na coleta de dados, Minayo (2008) menciona que essa técnica de coleta de dados constitui-se de dois níveis sendo que no primeiro uma simples comunicação verbal e o segundo nível serve como meio de coleta de dados. A mesma autora menciona ainda que:

Através desse procedimento, podemos obter dados objetivos e subjetivos. Os primeiros podem ser também obtidos através de fontes secundárias, tais como censos, estatísticas e outras formas de registro. Em contrapartida, o segundo tipo de dados se relaciona aos valores, às atitudes, e às opiniões dos sujeitos entrevistados. (MINAYO, 2008, p. 58)

Considerando os posicionamentos já explicitados anteriormente, quais sejam, que a presente pesquisa pretende levar em consideração as ações e o conteúdo dos discursos dos sujeitos e das legislações que amparam a ação dos envolvidos no processo de fiscalização e proposição de políticas públicas educacionais, utilizar entrevistas tornou-se uma opção pertinente em especial pela possibilidade de observar questões relacionadas aos valores, às atitudes, e às opiniões dos sujeitos entrevistados. Optou-se por usar entrevistas estruturadas uma vez que as perguntas foram previamente determinadas pelo pesquisador com o objetivo de articular as perguntas aos objetivos desse estudo. Essa técnica tornou-se pertinente já que “[...] permite o relacionamento entre o entrevistado e o entrevistador” (BARROS

ELEHEFELD, 2014, p. 81) uma vez que, considerando a inserção do pesquisador no tema em questão, foi possível dialogar com mais liberdade expondo com mais clareza e desinibição elementos que se demonstraram importantes para a pesquisa.

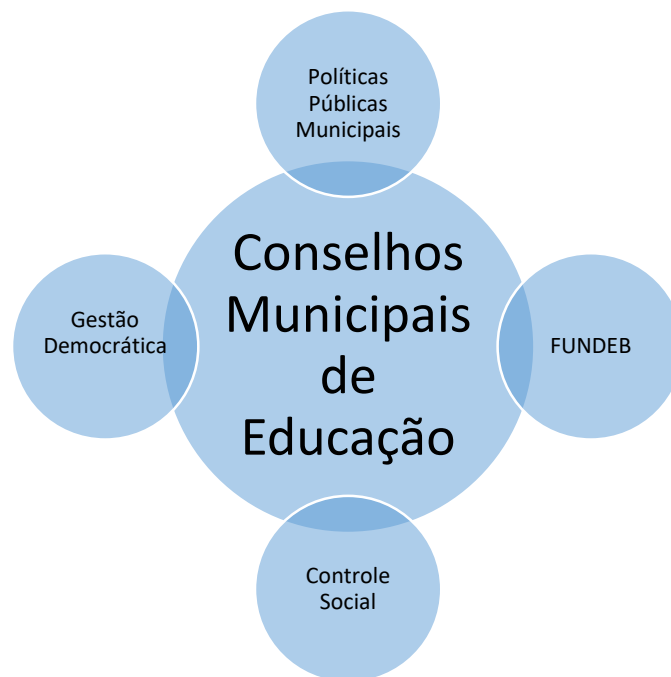
Foi realizado, inicialmente, visita ao CME de São Sepé, sendo essa previamente agendada e contando com a presença da presidente do CME e da conselheira que atua como assessora técnica do conselho e como representante do CME no CACS/FUNDEB. Na entrevista os sujeitos participaram juntos, respondendo ao mesmo tempo, a presidente do colegiado e a conselheira. O momento de entrevista foi o mesmo, mas as repostas como se verá na análise dos dados, foram diferentes uma vez que os dois sujeitos falavam de lugares institucionais distintos e de percursos profissionais distintos. Uma era professora do quadro municipal e outra não tinha formação pedagógica e representava o quadro técnico administrativo. Além disso, a entrevista realizou-se durante um turno de atendimento desse colegiado e os dois sujeitos revezavam-se entre o atendimento às demandas e o público do CME e às respostas à entrevista. Para facilitar a leitura e análise dos dados coletados identificou-se as respostas como P1 para as respostas da presidente e C1 para as respostas da conselheira.

A segunda entrevista pretendia ser aplicada aos dois sujeitos do conselho de Santa Maria, contudo, esse colegiado encontrava-se, no momento da entrevista em uma situação de transição. Estava ocorrendo a troca de presidência, de conselheiros e de assessoria técnica do colegiado fato esse que dificultou, no início, o contato para realização de entrevistas e pesquisas. Marcada a entrevista não constou presente o representante desse CME junto ao CACS/FUNDEB uma vez que, devido à troca de conselheiros, não havia sido escolhido novo representante para essa função. Além disso, a nova presidência do CME não se fez presente justificando não dominar ainda as rotinas, funções e atuações do CME, tendo, nesse caso, indicado a ex-presidente para que respondesse a entrevista e esclarecesse dúvidas, considerando a vasta atuação da mesma junto ao CME de Santa Maria bem como aos CMEs da região AMCENTRO. Também para facilitar a leitura e análise dos dados coletados identificou-se as respostas como E1.

A entrevista foi a mesma, com o mesmo número de perguntas, com as mesmas questões a serem observadas para os dois conselheiros e para os dois conselhos. Isso porque, como já bem esclarecido, esses dois Conselhos Municipais de Educação foram selecionados previamente com estudo e análise na Associação

dos Municípios da Região Central do estado, bem como análise das leis que sustentam esses colegiados, assim foi possível pensar um questionário que buscasse dar conta dos dois conselhos e dos dois conselheiros com posições institucionais diversas abrangendo elementos pertinentes a presente pesquisa. Sobre esses elementos, elaborou-se a representação abaixo para melhor entender que elementos serão analisados a partir do conteúdo dos dados coletados nas leituras e entrevistas realizadas.

Figura 2 – Elementos analisados nos dados selecionados



Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos elementos selecionados para análise.

Para cada um desses elementos que serão observados na análise dos dados coletados elaborou-se um grupo de questões e, além dessas, foram aplicadas perguntas introdutórias, que tratavam de estabelecer um perfil do conselheiro entrevistado. Essas perguntas buscaram saber qual a escolaridade, o tempo de atuação no Conselho Municipal de Educação e na função atual e ainda, qual segmento o entrevistado representava no Conselho Municipal de Educação. Considerou-se pertinente estabelecer esse perfil uma vez que, considerando a formação dos conselhos de educação no Brasil, o conselheiro entrevistado poderia

ser um pai de aluno, um aluno, um professor ou ainda alguém com pouca escolaridade o que, poderia influenciar na compreensão do entrevistado acerca dos temas abordados ou mesmo poderia significar o desconhecimento dos assuntos tratados nessa pesquisa.

A partir da elaboração do perfil desses entrevistados as demais perguntas buscaram dar conta dos elementos expostos na figura 2 e foram agrupadas da forma descrita no quadro abaixo:

Quadro 1 – Perguntas agrupadas segundo os elementos de análise

ELEMENTOS	PERGUNTA
Conselhos Municipais de Educação	<p>a. O CME no qual o Sr. (a) atua foi criado através de Lei municipal? Quando? Quais as competências do Conselho do seu município expressas nessa legislação? Em quais dessas competências o sr. (a) percebe que o CME de seu município é mais atuante? Justifique a sua resposta.</p> <p>b. O CME de seu município é composto por quantos membros? Com qual a periodicidade esses conselheiros realizam reuniões? Como são convocadas as reuniões? E como os trabalhos são desenvolvidos?</p> <p>c. Quais as maiores dificuldades de atuação que o Conselho enfrenta na execução das competências? Explique com suas palavras que dificuldades são essas</p>
Gestão Democrática	<p>a. A gestão democrática é um princípio constitucional, como o sr. (a) entende a atuação do CME de seu município no princípio da gestão democrática? Destaque os princípios da gestão democrática que estão presentes no cotidiano das atividades do Conselho.</p> <p>b. Na atuação do CME de seu município, no que diz respeito à gestão democrática, quais as dificuldades o sr. (a) encontra? Justifique.</p>

	<p>c. Quais os segmentos estão representados e porquê? Como ocorre a escolha dos representantes que compõe o Conselho, são eleitos por seus pares?</p>
<p>Políticas públicas</p> <p>FUNDEB</p>	<p>a. Considerando que algumas das funções do CME é normatizar, fiscalizar e propor políticas públicas educacionais, o que o Sr. (a) entende por políticas públicas educacionais?</p> <p>b. No período em que o Sr. (a) atua no CME, quais políticas públicas educacionais o colegiado tem fiscalizado ou proposto? Explique resumidamente do que se tratam essas ações ou projeto.</p> <p>c. O FUNDEB é um fundo de natureza contábil que regula e financia a educação pública municipal. Em seu município como o fundo funciona no que diz respeito ao financiamento de políticas públicas educacionais?</p>
<p>Controle Social</p>	<p>a. Durante seu mandato, o CME já se posicionou referente a alguma política pública (ação, programa ou projeto) de financiamento municipal que tenha vinculação com os recursos do FUNDEB? Se sim, quais foram essas políticas e qual a posição do CME em relação a elas?</p> <p>b. Considerando que o CME tem participação no CACS/FUNDEB, o financiamento da educação municipal via FUNDEB tem sido estudado pelo seu CME?</p> <p>c. Você saberia dizer outras fontes de financiamento da educação básica pública municipal? O CME já estudou o uso de recursos proveniente dessas fontes?</p>

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da entrevista aplicada aos conselheiros.

Como já mencionado aqui a pesquisa não se desenvolveu apenas a partir das entrevistas, mas também a partir da análise das legislações nacionais e municipais

que sustentam a atuação dos colegiados focos desse estudo bem como dos dados disponíveis no INEP, IBGE, FNDE e nos sites das Prefeituras e Câmaras de Vereadores dos municípios analisados. A análise desses dados, em função da natureza desse estudo, será de viés qualitativo, mas entrecruzando elementos quantitativos. Todos esses elementos, como já mencionado anteriormente, serão analisados a partir do seu conteúdo.

A respeito desse tipo de análise, qual seja, análise de conteúdo, Minayo (2008) lembra que no uso dessa técnica de análise para refletir sobre os dados é possível “[...] a descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências, do que está sendo comunicado” (MINAYO, 2008, p. 74). Informação pertinente visto que os textos das leis ou normas que sustentam a ação dos CME em questão trazem elementos importantes a respeito de suas funções, mas as falas dos entrevistados também trazem esses elementos? Ou trazem outras questões ou silêncios que podem revelar um contexto da prática diferente do texto legal?

Em sentido semelhante Bardin (1977) vai definir análise de conteúdo como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos, de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42)

Observa-se que as técnicas aqui utilizadas para coletas de dados e análise das comunicações (entrevistas e textos legais) já estão definidas e as perguntas foram elaboradas pensando em cinco elementos (CME, políticas públicas educacionais, gestão democrática, FUNDEB e controle social) para que, posteriormente, possa-se analisar o conteúdo dessas mensagens em relação a esses elementos. Que ideias ou elementos os documentos selecionados trazem a esse respeito? Ou ainda o que as respostas dos entrevistados revelam ou não faz parte da análise dos dados que foram coletados. Ou, nas palavras de Bardin (1977) buscar outras palavras, outras realidades através das mensagens coletadas. Minayo (2008) ao abordar a análise de conteúdo menciona que uma das suas funções é descobrir o que está por trás dos conteúdos explícitos.

Em sua obra clássica sobre a análise de conteúdo Bardin (1977) estabelece as etapas do processo de análise de conteúdo em basicamente três etapas: pré-

análise, descrição analítica e interpretação inferencial. A primeira parte (pré-análise), como o próprio nome diz, consiste em uma análise inicial na qual se organiza o material e reúne informações acerca do objeto de estudo, é nesse momento que ocorre o que Bardin (1977) chama de leitura flutuante que permite ao pesquisador formular objetivos, categorias, determinar o *corpus* de análise etc.

Na presente pesquisa, essa etapa, se encontra bem descrita nas páginas anteriores, mas cabe uma revisão. Na pré-análise usou-se o banco de dados da FAMURS e do Pró-Conselho/UFSM para selecionar os sujeitos de pesquisa, também se analisou, via sites institucionais locais, as características dos CME selecionados, características essas presentes nas leis locais, e, além disso, consulta no banco de dissertações e teses da UFSM a fim de refletir a pertinência da pesquisa para, com isso, pensar possíveis elementos de análise em relação aos sujeitos selecionados.

A segunda parte da análise de conteúdo (descrição analítica), segundo Triviños (1987), começa ainda na pré-análise quando, a partir das leituras e busca de referencial teórico “[...] o corpus é submetido a um estudo aprofundado, orientado este, em princípio, pelas hipóteses e referenciais teóricos” (TRIVIÑOS, 1987, p. 161). Na presente pesquisa essa parte se desenvolveu com leituras bibliográficas acerca das políticas públicas, dos conselhos de educação, da gestão democrática, do financiamento da educação e do controle social, relacionando esses elementos às informações coletadas na pré-análise. Foi possível, por exemplo, nesse momento, incluir ou excluir elementos de análise. Uma dessas descobertas foi o elemento “controle social”, visto que inicialmente não se pensava em análise mais detalhada, porém a leitura e reflexão dos materiais selecionados revelaram ser necessário agregar esse elemento de análise nas entrevistas e nos demais materiais selecionados.

A terceira etapa consistiu na interpretação e análise de conteúdo ou, segundo Bardin (1977), tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Nessa etapa da presente pesquisa se revisitou os elementos selecionados quais sejam, as leis locais, leis federais e atos normativos que sustentam a existência e atuação dos CME e dos CACS/FUNDEB, além disso, esses dados foram cruzados com as informações coletadas através das entrevistas e dos dados estatísticos coletados em sites como o FNDE e INEP.

Nesse momento, segundo Triviños (1987) o analista tem seu maior trabalho interpretando documentos oficiais, relacionados com o dito e não dito pelas entrevistas e ainda cruzando com os elementos quantitativos coletados. Aqui percebeu-se aproximações e distanciamentos entre os textos legais da esfera local com a esfera nacional e limites de atuação dos sujeitos pesquisados.

De forma resumida, com base no que foi exposto até aqui, esse é um estudo de natureza qualitativa, do tipo estudo de multicascos, cujos sujeitos são os CME de Santa Maria e São Sepé na região da AMCENTRO-RS. O Estudo desenvolveu-se a partir da análise de documentos, de dados constantes em sites institucionais, e da aplicação e análise de entrevistas estruturadas. Todos esses dados foram analisados a partir dos conceitos de análise de conteúdo estabelecidos por Bardin (1977) explorados ainda por Triviños (1987) e Minayo (2008).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E SEUS DESDOBRAMENTOS

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Considerando que a presente pesquisa, como já mencionado, busca, analisar atuação dos CME de Santa Maria e São Sepé, quanto a sua participação como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas ao FUNDEB, em certos momentos da caminhada revelou-se o desafio que é escrever sobre políticas públicas educacionais. Propor-se a escrever sobre políticas públicas em tempos revoltos como os que se vive hoje no Brasil, às vezes é desafiador. Escrever sobre políticas públicas educacionais apresenta um agravante a essa atitude, uma vez que, via de regra, no século XX, a educação brasileira vivenciou rancos e avanços sempre movidos aos ventos mais ou menos democratizantes, mais ou menos esclarecidos, mais ou menos dedicados aos temas educacionais. Por isso, aqui, nas próximas páginas desse capítulo buscar-se-á compreender fundamentos teóricos e legais, na perspectiva das políticas públicas educacionais, considerando a gestão democrática, controle social e seus desdobramentos nos sistemas de ensino e Conselhos Municipais de Educação.

Somente a título de recordação cabe mencionar que os estudos de Bordignon (2009), Andrade (2012), Rossinholi (2010), Saviani (2007), Saviani (2008a), Saviani (2008b) explicam que, no século XX, o Brasil viveu variadas mudanças significativas no contexto político econômico e social. Começando com o golpe Estado que instituiu a República em 1889, até 1930, com a chegada à Presidência da República do gaúcho Getúlio Vargas, o Brasil viveu a chamada República do Café com Leite que alternava o poder político do país entre os estados de Minas Gerais e São Paulo. Nessa época o Brasil contava uma população gigante de imigrantes, negros libertos, mulheres e homens brancos que estavam alijados da educação formal ou por serem pobres, ou por serem negros, ou por serem mulheres. Para se ter uma ideia, em 1911, o país contava com um Conselho Superior de Ensino através do Decreto nº 8.659, de 05/04/1911 (BRASIL, 1911) preocupado basicamente com o ensino superior num país cheio de negros libertos e analfabetos, mulheres sem escolaridade formal, imigrantes (aqui chegados ao fim do século XIX) que nem a língua portuguesa falavam, enfim um país em que a imensa maioria da população

vivia no campo sustentando a característica agrária da nação ou ainda povoando regiões distantes. Em 1934 o Brasil contava com o Ministério da Educação e Saúde Pública que, somente na década de 1950 seria separado surgindo o Ministério da Educação e Cultura. Nesse período, até 1964, o Brasil viveu distintas agendas políticas e econômicas, desde a agenda desenvolvimentista de Juscelino Kubistchek até a conquista de direitos sociais na era Vargas, não sem muita disputa de poder político e econômico. A educação, nesse jogo, esteve mais voltada para a qualificação da mão de obra trabalhadora das classes mais pobres, destinada à industrialização iniciada no governo Vargas e fortemente impulsionada pelo governo Juscelino Kubistchek, em que pese a existência de ensino superior para boa parte da elite industrial e agrícola do país.

A década de 1960 foi marcada por uma forte polaridade política e também instabilidade social e econômica a ponto de o país mudar inclusive sua forma de governo, assumindo por pouco tempo o regime Parlamentarista. A luta pela ampliação de reformas de bases que incluíam mais direitos sociais e reforma agrária, aliada à instabilidade política com a renúncia do presidente Jânio da Silva Quadros em 1961, culminou com um golpe de Estado pelos militares brasileiros que levaria o país a uma profunda agenda nacional desenvolvimentista na qual a educação era pensada como formação de mão de obra para o trabalho com viés muito dogmático. As duas décadas de ditadura militar, além de prenderem, matarem, torturarem e expulsarem diversos intelectuais do país, fortaleceram o surgimento, no início da década de 1980, da voz rouca das ruas para a necessidade de reformas sociais, abertura política e estabilidade econômica.

As agendas de políticas públicas, durante o século passado, em especial as políticas públicas educacionais, sempre ficaram imersas nesses contextos de rupturas e radicalismos institucionais vividos pelo Estado brasileiro. Mas o que é Estado? O que é política pública? O que é política pública educacional? É de extrema relevância fazer esses questionamentos, uma vez que a presente pesquisa se encontra imersa nesse campo de estudo da esfera de ação do Estado. A frequência às aulas no Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE-UFMS) possibilitou a leitura de uma série de estudos teóricos e alguns debates sobre o assunto, em especial Shiroma (2007), Bobbio (2010), Bonetti (2011) e Vieira (2009) que trabalham com conceitos de Estado, políticas públicas e políticas públicas educacionais.

É muito comum, ao tratar-se de políticas públicas, mencionar o Estado com agente promotor de políticas públicas, mas o que especificamente se pode considerar e definir como Estado a partir do percurso tão tumultuado que o Brasil viveu no século XX e demonstra estar vivendo nessa segunda década do século XXI? A fim de delimitar esses conceitos, as leituras realizadas no âmbito do PPGE/UFSM funcionaram como bússolas indicando o caminho para outras leituras abrindo cada vez mais os caminhos dessa pesquisa.

Nesse percurso encontrou-se as palavras de Bobbio (2010) que, ao tratar, em seu Dicionário de Política, do conceito de Estado moderno, menciona que o mesmo é “[...] uma forma de ordenamento político surgido na Europa, nos fins do século XIII até os fins do século XVII” (BOBBIO, 2010, p. 425). A continuação, o mesmo autor menciona que o Estado moderno pode ser entendido como uma organização histórica de poder que centraliza ações acabando por englobar todas as relações de poder político num dado território. Por outro lado, ao tratar do conceito de Estado contemporâneo, Bobbio (2010) menciona que há certa dificuldade e complexidade de definir o termo na contemporaneidade em função das diversas formas de relação existentes entre o poder central (Estado) e a sociedade civil. Nesse sentido menciona que:

Os direitos fundamentais representam a tradicional tutela das liberdades burguesas: liberdade pessoal, política e econômica. Constituem um dique contra a intervenção do Estado. Pelo contrário, os direitos sociais representam direitos de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida. A forma de Estado oscila, assim, entre liberdade e participação. (BOBBIO, 2010, p. 401)

O que se vê aqui é a tentativa do autor de explicitar algumas das formas que o Estado se apresenta na contemporaneidade, reflexão essa muito pertinente para a presente pesquisa uma vez que essa pesquisa trata de conselhos de educação que, entre as suas mais variadas funções, encontra-se a de participação na gestão estatal da educação. A continuidade o autor define que a diferença entre Estado de Direito e Estado Social encontra-se no sentido de que aquele garante a sociedade separada do Estado e esse representa um caminho por onde a sociedade influi, participa e age dentro do Estado.

Nesse contexto de pressões e influências nos parece oportuno mencionar também as ideias de Bonetti (2011) a respeito do conceito de Estado:

[...] o Estado constitui-se de uma instituição não neutra, resultante de uma correlação de forças entre diversos agentes da sociedade civil. [...] O Estado é assim uma instituição que organiza e institucionaliza os diversos interesses e carências sociais. (BONETTI, 2011, p.17)

As ideias de Bonetti (2011) e Bobbio (2010) tornam-se muito úteis para a presente pesquisa ao conceituar Estado uma vez que a maior parte das pesquisas que tratam de CME e políticas públicas os conceituam como órgãos de Estado e não de governo e representativos da sociedade, atuando no âmbito das políticas públicas. Nesse sentido, sendo o Estado uma instituição que detém o poder político e equilibra ou equaciona as pressões e carências sociais, parece pertinente não distanciar os CME do campo de atuação do Estado nem tampouco distanciá-los do papel de representantes da sociedade civil, atuando dentro do aparato estatal. Equilibrar as demandas e necessidades sociais parece-nos ser uma das funções principais do poder central instituído (Estado) e, é possível pensar que essas funções se materializam através de ações ou programas emanados a partir do Estado para a sociedade.

Nessa perspectiva, Bonetti (2011) vai definir política pública como a intervenção do Estado na realidade social. Por outro lado, ao tratar da política e gestão da escola de educação básica no Brasil, Vieira (2009) vai, ainda na introdução de sua obra, explicar a diferença entre “Política Educacional” e “políticas educacionais” e “políticas públicas”, esclarecendo a diferença de abrangência das mesmas. Nesse sentido a autora afirma que “políticas públicas” são ações governamentais, ações sociais de um modo geral, as quais podem ser políticas públicas de educação, de saúde, de segurança entre outras (VIEIRA, 2009, p. 22). No caso dessa pesquisa, entende-se as ações educacionais como ações dentro do campo da política pública. A partir desse esclarecimento, entende-se uma diferença clara entre “Política Educacional” e “políticas educacionais” e para isso vale-se da perspectiva da mesma autora ao afirmar que políticas educacionais (com minúsculas) são uma dimensão das políticas sociais (VIEIRA, 2009, p. 22) e vai dizer ainda que o termo, ao ser usado com letras maiúsculas refere-se à ciência política aplicada à educação.

Por outro lado, Shiroma (2007) ao também refletir sobre os conceitos de política, política pública e política educacional vai afirmar que:

Na modernidade, o termo reporta-se, fundamentalmente à atividade ou ao conjunto de atividades que, de uma forma ou de outra, são imputados ao Estado moderno capitalista ou dele emanam. O conceito de política encadeou-se, assim, ao poder de Estado - ou sociedade política- em atuar, proibir, ordenar, planejar, legislar, intervir, com efeitos vinculadores a um grupo social definido e ao exercício do domínio exclusivo sobre um território e da defesa de suas fronteiras. (SHIROMA, 2007, p. 07)

Nessa perspectiva é importante pensar que os estudos sobre os CME se enquadram no campo da política, mas não somente no campo da política como poder do Estado, mas também como ciência política, uma vez esses colegiados fiscalizam a ação do Estado sendo formados pela sociedade local, mesmo compondo a estrutura administrativa do Estado. Importante pensar que os estudos sobre esses colegiados se enquadram no campo da Política Educacional (assim com maiúscula) uma vez que eles são atores existentes no campo teórico e prático, mas também se relacionam com o campo das políticas educacionais (em minúsculo) uma vez que não somente fiscalizam essas políticas, as regulam, normatizam, como também podem até propô-las. E, ainda se relacionam com as políticas públicas, já que umas de suas principais funções são justamente a fiscalização e normatização de políticas que surgem do Estado.

Dialogando com os conceitos de Shiroma (2007) e Vieira (2009), Souza (2013), ao tratar das complexidades de relacionar acesso, sucesso e qualidade no serviço educacional, e as relações desses com a arena política, faz uma reflexão que dialoga com os conceitos teóricos sobre política pública educacional usados na presente pesquisa:

No campo da pesquisa em política educacional, tal complexidade se revela na necessidade de compreendermos melhor o que e como se constitui a agenda política (a pressão social), o que e como se institui a política propriamente dita (as decisões governamentais), a sua execução e os resultados desse processo, com vistas a se saber os desenhos e os movimentos da ação do Estado ante as demandas, mesmo pouco reconhecidas, por educação. (SOUZA, 2013, p. 15)

Essa passagem de Souza (2013) é de muita valia para a presente pesquisa uma vez que o contexto da organização do sistema educacional brasileiro na atualidade surgiu, ou melhor, moldou-se a partir de grandes debates e embates, em especial a partir do processo de construção da Constituição Federal de 1988 até a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996 (LDB). Esse contexto de redemocratização e reestruturação do Estado brasileiro vivido a partir da

década de 80 teve, sem dúvida, influência no texto das leis e das políticas públicas educacionais surgidas a partir daquele período.

Aqui cabe menção aos conceitos de Stephen Ball (2011) a respeito da abordagem do ciclo de políticas (*Policy Cycle Approach*), isso pois nessa abordagem o autor menciona que ao analisar-se uma política pública é necessário considerar o contexto de influência, a produção do texto e o contexto da prática. Esses três elementos são marcadamente distintos: o contexto de influência da criação de algumas políticas, a produção do texto das políticas influenciado pelo contexto em que está inserido e o contexto propriamente dito que é a operacionalização das políticas. Ainda que os CME não sejam propriamente ditos uma política pública, não é possível, na presente pesquisa desconsiderar o contexto que influenciou a concepção desses órgãos, a produção do texto legal brasileiro bem como (foco central dessa pesquisa) o contexto da prática de atuação desses colegiados.

A presente pesquisa, além de considerar os CME como elementos dentro de um contexto de influência, de um texto e de uma prática, vai utilizar-se dos conceitos já explicados de política pública educacional e vai buscar perceber justamente essa relação mencionada por Souza (2013), mas não somente compreender melhor o que e como se constitui a ação do Estado, mas sim dos órgãos fiscalizadores da ação do Estado (CME) no que diz respeito às políticas públicas educacionais desenvolvidas pelo poder estatal nos municípios em questão, vinculadas ao financiamento da educação básica pública municipal. E, além disso, buscar compreender fundamentos teóricos e legais, na perspectiva das políticas públicas educacionais, considerando a gestão democrática, controle social e seus desdobramentos nos sistemas de ensino e Conselhos Municipais de Educação

3.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA

Além dessa relação de forças entre o poder central instituído (Estado) e a sociedade civil, é muito importante mencionar que, pelo menos no caso do Estado brasileiro, o conceito de gestão democrática é princípio constitucional. Nesse conceito é importante, mais uma vez buscar o método de abordagem do ciclo de políticas de Ball (2011) quando menciona o contexto de influência para a produção de política como sendo o início da política, os primeiros discursos, as primeiras forças e concepções vigentes que influenciam a definição de uma política. Ainda que

a gestão democrática não seja uma política, mas uma concepção, um princípio expresso na Constituição Federal de 1988 que orienta diversas políticas públicas educacionais, sempre é importante mencionar o contexto que influenciou o surgimento dessa concepção no texto constitucional.

Em 1988, o Brasil caminhava para a redemocratização após 20 anos de ditadura militar e as pressões sociais por mudanças políticas, econômicas e sociais eram muito fortes. Uma assembleia constituinte é instaurada e muitas são as esperanças de mudanças que são colocadas sobre os deputados e senadores constituintes. Uma pesquisa no site da Câmara dos Deputados mostrou a existência de atas e relatórios das comissões de sistematização da nova constituição. Entre eles há o “DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (Suplemento "B")” datado de quarta-feira, 27 janeiro de 1988 no qual relata-se sessão em que a comissão de sistematização das emendas à nova Constituição, presidida pelo então Deputado Constituinte Plínio de Arruda Sampaio, e que analisava a emenda popular nº 49 (BRASIL, 1989) que tratava do ensino público e gratuito patrocinada pela Confederação dos Professores do Brasil, pela Associação Nacional dos Docentes do Ensino, pela União Nacional dos Estudantes (UNE), pelo Fórum Nacional de Educação na Constituinte, pela Associação Nacional de Educação (ANDE), pela Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior (ANDES), pela Associação Nacional de Profissionais de Administração e Educação (ANPAE), pela Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPE), pela Confederação dos Professores do Brasil, pelo Centro de Estudos de Educação e Sociedade (CEDES), pela Central Geral dos Trabalhadores (CGT), pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), pela Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), pela Federação Nacional dos Orientadores Educacionais (FENOE), pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), pela Sociedade Brasileira Para o Progresso da Ciência (SBPO), pela Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF) e pela União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES). A referida emenda foi defendida, naquela ocasião, pelo o Sr. Tomaz Wonghon, Presidente da Confederação dos Professores do Brasil que argumentou:

Sr. Presidente da Mesa, Srs. Constituintes, Srs. Populares, encerrando o nosso pronunciamento, queremos dizer que se os dados iniciais que apresentamos são percentuais alarmantes à luta pela educação pública,

pela escola pública, à luta pela transformação desta sociedade, deverá ser garantida e, nisto concitamos a todos os Srs. Constituintes presentes- bem como aos ausentes - para que a educação democrática deva estar baseada na liberdade de expressão, na soberania nacional, no respeito aos direitos humanos e estando a serviço da construção de uma sociedade justa e livre. Obrigado. (BRASIL, 1988)

Optou-se por usar essa citação e mencionar a emenda popular nº 49 (BRASIL, 1989) a título de ilustração do contexto que se vivia no Brasil naqueles meses. Percebe-se que a referida emenda é patrocinada por um número muito expressivo de entidades atuantes no contexto educacional e jurídico brasileiro da época e que foram chamadas a participar e serem ouvidas no âmbito dos debates constituintes. Somente esse movimento, de chamar a sociedade para debater uma nova Constituição demonstra um contexto mais participativo e mais democrático surgindo no Estado brasileiro depois de anos de centralismo de poder e cerceamento das liberdades individuais pelos governos militares. Por outro lado, a fala do Presidente da Confederação dos Professores do Brasil, Sr. Tomaz Wonghon, corporifica, em palavras, o sentimento da sociedade educacional brasileira no final da década de 80 para uma educação mais democrática e baseada na liberdade de expressão. A partir desse elemento é possível mencionar que o contexto que se vivia na época influenciou o texto legal e o contexto da prática da gestão dos sistemas municipais de educação no Brasil.

Quando se menciona a gestão democrática é importante não perder de vista que, no caso do Brasil, ela tornou-se, depois de muitos debates, um princípio constitucional expresso no artigo 206 que, ao explicar os princípios da educação nacional traz, explicitamente “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988). Além da CF/88 a LDB também vai mencionar esse princípio, reafirmando-o no artigo 3º, inciso VIII que o ensino será ministrado com base no princípio “[...] gestão democrática do ensino público, na forma da Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1988).

Segundo Andrada (2012), na obra Dicionário de Políticas Públicas, o conceito de democracia é muito antigo, oriundo da Grécia antiga, passando pelo Império Romano e consolidando-se pós Revolução Francesa no século XVIII. Para definir democracia esse autor menciona o pensador Francês do século XIX, Duguit, para quem a democracia era um sistema de governo dos governados. Por outro lado, Bobbio (2010) na obra “Dicionário de Política”, ao falar dos variados conceitos de

democracia menciona “[...] que por democracia se foi entendendo um método ou conjunto de regras de procedimentos para a constituição de governo e para a formação das decisões políticas [...]”.

Já por gestão, entende-se, de acordo com os conceitos de Neves (2012), que significa gerenciamento ou administração cujo objetivo é o crescimento através do esforço organizado. O mesmo autor vai abordar ainda o termo gestão pública como práticas amparadas em competência legal para gerir o patrimônio público.

Nesse sentido pode-se pensar que gestão democrática é um princípio constitucional que visa estabelecer a participação dos governados, ou seja da população local, ou da população envolvida, nos processos de administração que visam formação e decisões políticas surgidas no âmbito de atuação do Estado.

No caso brasileiro, além de um princípio legal, a gestão democrática é uma concepção presente na educação nacional, seja nos textos das políticas públicas educacionais seja nas falas dos atores envolvidos nos processos de gestão da educação. Schoffen (2006, p. 272) ao abordar a gestão democrática relacionada com o processo de eleição de diretores de escola afirma que:

A gestão democrática, incorporada no texto constitucional de 1988 como princípio do ensino público, inclui a noção de espaço de vivência democrática e de administração participativa. Implica, portanto a superação da dominação imposta pelo poder, estabelecendo uma relação diálogo e a adoção de procedimentos de participação efetiva [...] (SCHOFFEN, 2006, p.272)

Ao encontro do que afirma Schoffen (2006) é pertinente mencionar que a incorporação desse princípio no texto legal, representa não somente uma formalidade legal ou textual, mas uma mudança de postura na sociedade brasileira ocorrida, em especial a partir do movimento de redemocratização e de abertura política que o país vivia na década de 80, a partir do fim de mais de duas décadas de autoritarismo e uma, mais longa ainda, tradição de clientelismo e centralismo de poder.

Ao analisar as políticas públicas para a gestão democrática da educação básica, Batista (2013) afirma que alguns dos primeiros efeitos desse movimento democrático e de abertura da década de 80 foi a incorporação do princípio da gestão democrática na educação básica e que esse princípio nasceu articulado com as ideias de emancipação social e descentralização da gestão pública (BATISTA, 2013, p. 92).

Na mesma obra, ao analisar as relações entre gestão democrática e CME, Batista (2013, p. 92) afirma que os CME sempre estiveram vinculados a gestão do sistema educacional e, mais recentemente, com a democratização dos processos educacionais e com a autonomia constitucional dos municípios esse papel se intensifica.

Especificamente em relação a presente pesquisa, cabe mencionar que os CME selecionados, por fazerem parte de um SME e possuírem espaço no CACS-FUNDEB, atuarem enquanto órgãos normativos dos sistemas a que pertencem, articularem-se (em tese) com outro órgão de controle e possuírem uma composição colegiada plural com representatividade de membros da comunidade local, possam corporificar, nos seus espaços de atuação, conceitos e ações referentes à gestão democrática.

3.3 CONTROLE ESTATAL E CONTROLE SOCIAL

Nessa linha de debates e conceituação de gestão democrática como espaço de vivência democrática e de administração participativa, ou seja, a participação dos governados, da sociedade, na gestão das atividades públicas desenvolvidas a partir do aparato estatal, é importante mencionar também as noções de controle social. É importante refletir um pouco sobre esse termo uma vez que, de modo geral, os conselhos de educação e os CACS/FUNDEB são abordados com órgãos de controle social nas ações o Estado. Pode-se perceber isso a partir das regulamentações disponíveis a respeito desses conselhos ou mesmo pelas informações institucionais disponibilizadas. A respeito do CACS/FUNDEB, por exemplo, o site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) explica que “O controle exercido pelos conselhos do FUNDEB representa a atuação da sociedade, que pode apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas [...]” (BRASIL, 2016). O uso da expressão “atuação da sociedade” como elemento de controle e fiscalização pode ser uma intenção de indicar a função de controle social, pelo menos pensada, para os CACS/FUNDEB.

Contudo, considerando que os dois órgãos colegiados (CME e CACS/FUNDEB) são criados a partir de leis aprovadas nos Poderes Legislativos e sancionadas pelos Poderes Executivos e, em geral, existem dentro da estrutura organizacional do aparato estatal municipal, é possível falar de controle social puro?

Nessa reflexão é pertinente as palavras de Davies (2010) que, ao abordar o controle das verbas da educação, menciona que o que existe é uma idealização do controle social como se esse fosse alijado do Estado e do aparato estatal. O mesmo autor menciona que é um equívoco apresentar uma dicotomia entre controle estatal e controle social, uma vez que o Estado, composto por representantes da sociedade, representa indiretamente a sociedade, de tal forma que o controle realizado pelo Estado através de órgãos oficiais, também é uma forma de controle social.

No mesmo sentido de refletir, entre outros elementos, sobre o controle institucional de políticas públicas federais, Farenzena (2010) menciona que o controle estatal (realizado por instâncias do Estado) e social (realizado pela sociedade civil) configuram-se a partir da posição sociopolítica em que estão as instâncias de controle em relação à instância controlada. E acrescenta ainda: “Incluo no controle institucional o controle social que se faz através de conselhos, já que os mesmos fazem parte da estrutura estatal e tem atribuições legalmente conferidas.” (FARENZENA, 2010, p. 241).

Nessa perspectiva, é possível dizer que, apesar de estarem formados por membros da comunidade local, eleitos em seus respectivos segmentos (pais, professores, associações, etc.) e, em alguns casos, não serem funcionários estatais, os Conselhos Municipais de Educação podem ser considerados órgãos de controle institucional, uma vez que usam recursos humanos e materiais do aparato estatal para, entre outras funções, fiscalizar as ações do Estado. Atuam no campo das políticas públicas educacionais, inserem-se num conceito de gestão mais democratizada do Estado Brasileiro, como já mencionado anteriormente, mas não se afastam totalmente da estrutura do Estado, de tal forma que podem ser considerados órgãos de controle institucional, com representantes da sociedade civil.

3.4 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Recordando que um dos propósitos da presente pesquisa consiste em examinar a conjuntura dos CME considerando as políticas públicas educacionais relacionadas aos princípios e mecanismos de gestão, tomando como foco o financiamento da educação básica que esteja relacionado com o FUNDEB, cabe mencionar que essa conjuntura é muito ampla uma vez que o Brasil é um país de

proporções continentais e organizado em forma federada contando com mais de cinco mil entes federados.

Há quem diga que o famoso jogo de quebra-cabeças tenha surgido na idade média quando se cortavam peças de madeiras nas quais haviam sido colados mapas. Há quem considere um jogo de crianças, mas há adultos que se “ocupam”, e muito, na montagem e coleção desse tipo de jogo. Olhar um quebra cabeça de 5568 peças, todas independentes, mas, ao mesmo tempo, dependentes uma das outras, pode ser algo, complexo para uns e fácil para outros. Não somente um quebra-cabeças com um número tão grande peças e com essas características de independência, dependência e interdependência (ao mesmo tempo) pode apresentar-se como uma tarefa complexa. Observando o mapa do Brasil, por exemplo, percebe-se que há exatamente esse número de “peças” que, segundo a Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988), através de sua cláusula pétrea que estabelece união indissolúvel dos entes federados que formam a República Federativa do Brasil, chamados de municípios. Essas peças, também denominadas “entes federados”, são organizadas em quatro grupos: a União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, todos organizados sob forma federada. (BRASIL, 1988)

Segundo Abrucchio (2010, p. 41) essa forma federada ou federalismo é uma forma de organização territorial e política do Estado muito distinta do Estado unitário que é outra forma de organização territorial. Para esse autor, no federalismo vigora o princípio da autonomia dos entes subnacionais e da interdependência entre esses entes durante o processo decisório. O autor ainda complementa: “Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração de políticas públicas, além de ser necessária, em maior ou menor medida, a ação conjunta e/ou negociação entre os níveis de governo [...]” (ABRUCCIO, 2010, p. 41).

Especificamente em matéria educacional a independência das peças do quebra-cabeça do federalismo brasileiro se acentua com a possibilidade constitucional dos Municípios, os Estados e o Distrito Federal poderem instituir seus próprios sistemas de ensino autônomos entre si. A CF/88 vai orientar os princípios e regras gerais da educação brasileira, indicando, em seu Capítulo III da Educação, da Cultura e Desporto, artigo 211 que a União, os Estados, O Distrito Federal e os Municípios “organizarão” seus sistemas próprios de ensino (BRASIL, 1988).

Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Nº. 9394 de 1996 (LDB) (BRASIL, 1996), no seu título IV que trata “Da Organização da Educação Nacional”, vai referendar essa questão fortalecendo o conceito de federalismo. O artigo 11 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional deixa mais claro a autonomia dos entes federados, em especial do município³, ao possibilitar que esse seja autônomo instituindo seu próprio sistema municipal de ensino ou que forme com o estado um sistema único. Assim:

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. (Incluído pela Lei nº 10.709, de 31.7.2003)

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, 1996)

O que se percebe com esse trecho da LDB é que não só o princípio federativo de autonomia dos entes foi respeitado como também se fortaleceu a independência das peças ao estabelecer competências para os municípios que instituem seu sistema de ensino (Inciso I; III e IV). Quando se fala em instituir seu próprio sistema municipal de ensino (SME) significa dizer que a criação de SME “[...] se enraíza profundamente no processo político de construção da democracia e consolidação do regime federativo, pela gradativa afirmação de autonomia, vale dizer, de cidadania das unidades federadas” (BORDIGNON, 2010, p. 23).

Ainda nessa lógica de autonomia das peças/entes federados, os municípios brasileiros, por tradição republicana, ao instituírem seus sistemas de ensino (ou mesmo antes disso) criaram e/ou reorganizaram órgãos colegiados com funções

³ Até a Constituição Federal de 1988 os municípios existiam de fato, mas não com autonomia de ente federado como ocorre hoje. Estavam atrelados aos estados. A partir de 1988 a lógica federada brasileira inclui mais um ente, autônomo e interdependente dos demais: o município. Até então autonomia municipal na proposição e financiamento de políticas públicas ainda era limitada e não havia muitos CME e nem havia SME.

específicas dentro desses sistemas, órgãos esses denominados de Conselhos Municipais de Educação (CME). Um CME, independentemente de o município ter sistema próprio de ensino ou não, torna-se um ator importante dentro da política pública local para educação, o que significa dizer:

Ancorada no princípio de participação e autonomia, tornou-se necessária a criação ou [re]significação de diversos mecanismos institucionais de participação direta e representativa dos órgãos públicos envolvidos com a educação, entre os quais se incluem os Conselhos Municipais de Educação, que deve ter o papel articulador e mediador das demandas educacionais na sociedade local junto às instâncias do poder público. (BORIN; LUNARDI; KANTORSKI; 2015, p. 90)

Ainda pensando na função dos CME toma-se como referência os estudos de Bordignon (2010, p. 53) que buscam a origem dos conselhos no modelo de *boards* ingleses que se constituíam em órgãos colegiados que exerciam função deliberativa e consultiva do órgão ao qual estavam vinculados. No caso do Brasil, Bordignon (2010, p. 54) relembra que desde os tempos do Império Brasileiro já existiam conselhos, e cita como exemplo o Conselho de Instrução Pública, em 1842, na província da Bahia. O mesmo autor afirma ainda que após a CF/88 o papel dos conselhos muda e passa a falar para o governo, tornando-se espaço de poder e participação do cidadão.

Nesse sentido é correto afirmar que os CME, que fazem parte de um Sistema Municipal de Ensino (SME) são, após a CF/88, órgãos de Estado e não somente de auxílio aos governos, com características colegiadas e funções próprias. Entre essas funções, encontram-se no Parecer 42 de 2006 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE) (BRASIL, 2006), algumas que merecem destaque:

- a) participação na organização de recenseamentos escolares e na chamada escolar para a matrícula; b) a elaboração do Plano Municipal de Educação; c) o estabelecimento de normas de orientação para a organização institucional e curricular das unidades integrantes do sistema municipal de ensino; d) o acompanhamento da aplicação de recursos constitucionais para a educação – bem como os provenientes do FUNDEF/FUNDEB e merenda escolar, em articulação, nesses casos, com os conselhos específicos; e) o zelo pela valorização do magistério; f) a contribuição para a gestão democrática das políticas e das instituições educacionais do município; e g) a colaboração na efetiva execução do Estatuto da Criança e do Adolescente. (BRASIL, 2006)

Percebe-se aqui que, em 2006, o CNE listava uma série de competências aos SME que se sustentam nos princípios federativos nacionais, na autonomia dos municípios e no empoderamento dos munícipes, ou seja, lhes outorgando a possibilidade de decidir os rumos do SME. O que chama atenção nesse parecer, e vem dialogar com a presente pesquisa, é a alínea d que diz que o CME, quando parte de um SME, deve acompanhar a aplicação de recursos constitucionais para a educação, bem como os provenientes do FUNDEB⁴ e merenda escolar, em articulação com os conselhos específicos. Eis aí um dos princípios nos quais se ancora a presente pesquisa. Já, há algum tempo, normas nacionais orientam a atuação dos CME para que esses também prestem atenção nas questões relativas ao financiamento da educação básica e citam nominalmente a necessidade de articulação com o CACS/FUNDEB.

Segundo Batista (2013), é comum relacionar os CME com a gestão democrática da educação básica. Por sua vez Werle (2008) menciona que os CME contam com a presença de elementos do Estado e da sociedade civil e, entre outras funções, encontra-se o controle social de políticas, conhecimento técnico da legislação e articulação com as forças sociais. Ao analisarem a representatividade social nos CME do Rio Grande do Sul, Sarturi e Tormes (2015) defendem que o conselheiro desse colegiado é de grande relevância na comunidade em que está inserido, “[...] uma vez que ajuda, a partir de seu lugar institucional e profissional a pensar e planejar a educação municipal.” (SARTURI; TORMES, 2015, p. 70). Ao analisar-se o CME enquanto mecanismo de gestão democrática em um SME, é possível encontrar variadas funções que dependem de cada lei municipal que cria o sistema e o conselho, mas em linhas gerais, é possível considerar o estudo de Lunardi, Kantorski e Borin (2015) muito pertinente ao listarem como principais funções desse colegiado a deliberativa, propositiva, mobilizadora, acompanhamento e controle social, normativa e fiscalizadora.

Considerando esses elementos, quais sejam, as orientações legais/normativas de funcionamento dos SME e dos CME e suas funções principais,

⁴ O texto do Conselho Nacional de Educação usa a sigla FUNDEF/FUNDEB uma vez que essa norma é de um período de transição onde o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) estava em extinção e começou-se a instituir-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Assim, naquele ano muitos municípios ainda atuavam com o FUNDEF e não haviam se atualizado e instituído Conselho de Controle e Acompanhamento Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (CACS-FUNDEB).

pensar como e se os CME das cidades de Santa Maria e São Sepé participam como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação tornou-se questão importante.

4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: o FUNDEB e os CME

Quando se discute políticas públicas educacionais, quaisquer que sejam, sempre é necessário levar em consideração as condições e recursos disponíveis para a elaboração e execução de tais políticas. O financiamento educacional no Brasil sempre é um debate, às vezes interminável, que, na maior parte das vezes ancora-se no discurso da escassez de recursos frente às grandes demandas educacionais existentes. A presente pesquisa, como já dito, não pretende deter-se nesse aspecto, ainda que o mesmo seja importante, mas antes pensar a fiscalização e proposição de políticas públicas educacionais municipais por parte dos CME, mas políticas que estejam relacionadas à educação básica pública municipal. Enfim, nesse momento da pesquisa, se busca examinar a conjuntura dos Conselhos Municipais de Educação considerando as políticas públicas educacionais relacionadas aos princípios e mecanismos de gestão, tomando como foco o financiamento da educação básica que esteja relacionado com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Para isso é importante voltar-se para a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em seu artigo 212, estabeleceu que, anualmente, a União aplicará pelo menos 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento de ensino.

A LDB, por sua vez, e naturalmente, reafirmou esses percentuais e avançou no sentido de explicar que, além da receita de impostos constituem recursos destináveis à educação, receita do salário-educação⁵, receitas de incentivos fiscais, receitas de transferências constitucionais e outras transferências. A LDB, em seu artigo 70, explicitou ainda o que vem a ser manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE) citada na CF/88: remuneração e aperfeiçoamento de pessoal, aquisição, manutenção e conservação de instalações e equipamentos, uso e manutenção de bens e serviços, concessão de bolsas de estudos, aquisição de

⁵ O salário-educação, instituído em 1964, é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados.

material didático escolar, levantamentos estatísticos visando o aprimoramento e qualidade do ensino. (BRASIL, 1996).

Para isso, hoje, o ordenamento jurídico brasileiro conta com um fundo que é o principal financiador da educação municipal brasileira que é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Esse fundo foi criado em 2006 a partir da Emenda Constitucional 53/2006 (BRASIL, 2006) que alterava a redação do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADTC). Para entrar em vigor no âmbito de cada estado, município e do Distrito Federal o FUNDEB foi regulamentado pela Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007), sendo que essa lei, em seu artigo 8º, afirma que os recursos devem ser distribuídos entre os governos estaduais e seus municípios.

O FUNDEB surgiu em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização Magistério (FUNDEF) que organizava e arrecadava recursos para investimentos no ensino fundamental, deixando de fora a educação infantil e o ensino médio. O FUNDEB amplia a cobertura de etapas e modalidades da educação amparados pelo financiamento público o que proporcionou um aumento do número de alunos amparados pelo fundo. Além disso, Rossinholi (2010), ao abordar a política de financiamento da educação básica no Brasil, aponta que, além da ampliação da cobertura, o FUNDEB trouxe outros elementos positivos como o estabelecimento de valores de complementação da União para os entes que não alcançassem o valor mínimo por aluno e o aumento do valor mínimo por aluno (ROSSINHOLI, 2010, p. 126).

O foco da presente pesquisa não é a constituição do FUNDEB nem a transição entre o antigo FUNDEF para o atual fundo. A presente pesquisa busca analisar a atuação dos CME das cidades de Santa Maria e São Sepé quanto a sua participação como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculados ao FUNDEB. E para isso faz-se necessário entender como funciona o FUNDEB e o CACS-FUNDEB no âmbito dos municípios.

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil que possui vigência prevista até 2020 e destina-se à manutenção e desenvolvimento da educação básica e a remuneração do magistério. Segundo o artigo 21 da Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007) 60% dos recursos devem ser aplicados em remuneração profissional em

efetivo exercício e os demais 40% em manutenção e desenvolvimento do Ensino (MDE). A LDB vai explicar, em seu artigo 70, o que vem a ser a MDE:

- I- Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.
- II- Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III- Uso e Manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV- Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V- Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI- Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII- Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens anteriores;
- VIII- Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996)

Nesse sentido de significado da MDE atribuído pela LDB é importante relacionar essas possibilidades com a presente pesquisa. Os recursos do destinados via FUNDEB aos municípios brasileiros e, no caso dessa pesquisa, aos municípios de Santa Maria e São Sepé, podem ser usados nos limites e possibilidades previstos nos incisos de I a VIII do artigo 70 da LDB (BRASIL, 1996). Assim, a título de exemplo, um desses municípios pode desenvolver uma política pública educacional de manutenção, construção e/ou conservação de instalações necessárias ao ensino. Sendo os CME desses municípios membros de um SME e com funções fiscalizadoras, como eles atuam no sentido de fiscalizar essa política pública? Ou ainda, eles empoderam-se no sentido de propor uma política pública de manutenção, construção e/ou conservação de instalações necessárias ao ensino? Os membros desses CME, que fazem parte do CACS-FUNDEB conseguem atuar nesse sentido?

Outro exemplo de política pública educacional possível de ser financiada via MDE, vide inciso I do artigo 70 da LDB, seria a formação e qualificação de pessoal docente através de programas de capacitação continuada. Sendo os CME desses municípios membros de um SME e com funções fiscalizadoras, como eles atuam no sentido de fiscalizar essa política pública? Ou ainda, eles empoderam-se no sentido de propor uma política pública de formação docente que dialogue com as suas diretrizes curriculares, por exemplo? Os membros desses CME, que fazem parte do CACS-FUNDEB conseguem atuar nesse sentido? Essas são apenas questões a título de exemplos do que pode, em tese, ser feito pelo CME.

Percebe-se aqui que a presente pesquisa tem uma variedade de possibilidades de atuação para investigar no âmbito de cada CME selecionado. E, além disso, não se pode deixar de lado a importância do CACS-FUNDEB e a função de seus conselheiros, ainda mais os oriundos do CME de São Sepé e Santa Maria, que fazem parte de nossos objetos de análise.

O CACS-FUNDEB de cada município deverá ser cadastrado no Ministério da Educação (MEC) e possuem funções também disciplinadas na Lei 11.494/2007 (BRASIL, 2007), entre as quais destaca-se, no art. 24, § 9º a supervisão do censo escolar anual e a elaboração de proposta orçamentária anual, acompanhar a aplicação dos recursos transferidos via Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), poderão solicitar cópias de documentos que tratem da movimentação financeira envolvendo licitações e pagamento de obras, solicitar folhas de pagamento, documentos relativos a convênios, realizar inspeções *in loco*, etc.

A respeito da atuação no controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil, Farenzena (2010) faz distinção entre controle societal e estatal e, a respeito do controle societal, afirma que:

Na literatura revisada, são encontradas várias tipologias de controle. Uma delas diz respeito à posição do órgão que controla em relação ao órgão controlado: controle externo (controle de um poder sobre o outro e da administração direta sobre a indireta) e interno (controle exercido pelos poderes sobre seus próprios atos). Outra discriminação tem como critério o foco do controle, podendo-se identificar, então, um tipo de controle com ênfase nos processos e outro tipo com ênfase nos resultados das ações e políticas públicas. Mais uma tipologia encontrada diz respeito à posição sociopolítica em que estão as instâncias de controle, quer dizer, o controle realizado por meio de instituições do Estado pode ser chamado de controle estatal ou institucional e o controle através de instâncias da sociedade seria o controle social. Este último compreenderia a “atuação dos grupos sociais (sociedade civil) por meio de qualquer uma das vias da participação democrática no controle das ações do Estado e dos poderes públicos” (SILVA, 2001, p. 26). Inclui no controle institucional o controle social que se faz através de conselhos, já que os mesmos fazem parte da estrutura estatal e tem atribuições legalmente conferidas. Já o controle por parte da sociedade que se faz por intermédio de movimentos sociais, de associações civis e da mídia pode ser chamado de controle societal (PERUZZ OTTI e SMU LOVITZ, 2002), mas este não será tratado neste texto. (FARENZENA, 2010, p. 241)

Revisando a literatura a respeito de conselhos percebe-se que o poder de fiscalização do CACS-FUNDEB é relativamente grande e os seus membros desempenham uma importante função dentro do processo de empoderamento do

cidadão e de gestão democrática surgido no Brasil pós-constituente, mas considerando os conceitos expostos é pertinente considerá-los como de controle institucional já que são criados e instituídos dentro do aparato estatal e seu funcionamento se dá através da estrutura administrativa do Estado.

O que se pretende investigar na presente pesquisa é justamente a atuação ou não dos CME em questão, uma vez que os mesmos contam com espaço dentro do CACS-FUNDEB, instituíram seu SME, são fiscalizadores e propositores de políticas públicas educacionais, e se, com isso, conseguiram compreender e atuar na perspectiva dos fundamentos teóricos e legais das políticas públicas educacionais, considerando a gestão democrática, e sua articulação com o financiamento.

O CME, como já mencionado anteriormente, quando integrante de um SME, também tem entre suas responsabilidades a fiscalização dos recursos públicos aplicados em educação. Entendendo a fiscalização como uma prática de vigilância, acompanhamento e controle sobre determinada atividade, nesse caso o uso dos recursos disponíveis vai FUNDEB. Os dois CME estudados nessa pesquisa integram um SME e, além disso possuem assento no CACS/FUNDEB e, ainda, possuem competências de fiscalização dos recursos públicos destinados à educação ou de políticas públicas municipais. No CME de São Sepé, por exemplo, na lei que cria o SME, verifica-se a presença das seguintes funções relativas ao CME:

II – Aprovar:

b. Projetos, programas e políticas públicas que visem o processo de educação inclusiva;

III- Emitir:

a. Parecer sobre convênios, acordos ou contratos relacionados à educação, geridos pelo poder público; (SÃO SEPÉ, 2007a)

Se esses acordos, convênios ou projetos usam recursos públicos ou ainda, se usam recursos relativos ao MDE, a relação do CME de São Sepé com a fiscalização dos recursos públicos destinados à educação, a partir da aprovação da lei de criação do sistema, lei 2800/2007 (SÃO SEPÉ, 2007a) é muito significativa.

Já o CME de Santa Maria, no que diz respeito às suas funções, a partir da aprovação da lei municipal 4122 de 1997 (SANTA MARIA, 1997a) apresenta, claramente uma função relacionada ao financiamento educacional qual seja “c) acompanhar e controlar a aplicação dos recursos públicos destinados à educação;” (SANTA MARIA, 1997a). Aqui não se refere especificamente aos recursos vinculados ao FUNDEB, mas todos os destinado à educação.

Nesses dois casos percebe-se que, pelo menos na lei, há uma estreita relação entre os CME o financiamento educacional via FUNDEB.

5 ANÁLISE DOS DADOS: DESVENDANDO A ATUAÇÃO DOS CME DE SANTA MARIA E SÃO SEPÉ

Analisados os marcos legais e normativos, bem como os conceitos de políticas pública, gestão democrática e financiamento da educação no Brasil buscase, agora, analisar os limites e possibilidades de atuação dos Conselhos Municipais de Educação, considerando os municípios de Santa Maria e São Sepé, quanto à proposição e fiscalização de políticas públicas educacionais relacionadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

O estado do Rio Grande do Sul conta com 497 municípios organizados, segundo a FAMURS em 27 associações de municípios assim agrupadas de acordo com sua localização geográfica, características socioeconômicas ou culturais. A Região da AMCENTRO localiza-se no centro do estado constituindo-se numa das maiores regiões em extensão territorial (como se pode ver, em verde no centro do mapa abaixo) e número de municípios totalizando 33.

Figura 3 – Mapa do RS com a divisão das associações.



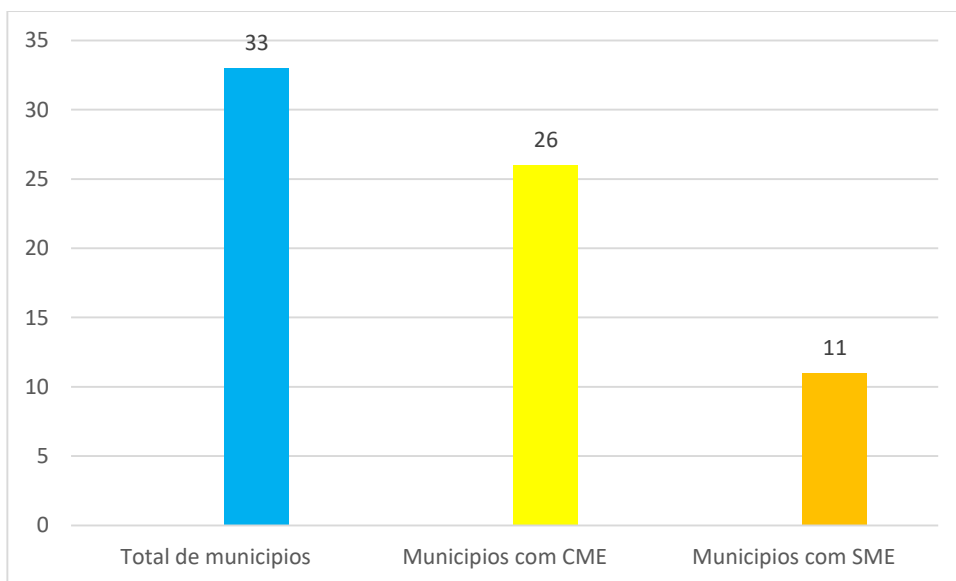
Fonte: Elaborado pela FAMURS e disponibilizado em seu site.

A AMCENTRO é a região do estado onde se localiza a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e, por conseguinte, sua principal zona de abrangência, em

que pese a existência de polos em outras regiões do estado. E foi nesse espaço de atuação da UFSM que se selecionou os dois municípios que se constituíram em objetos de estudo da presente pesquisa.

Inicialmente a busca de elementos para análise deu-se através de sites institucionais como o das prefeituras dos municípios da AMCENTRO/RS e do banco de dados do Pró-Conselho/UFSM, cruzando todos esses dados com os disponibilizados pela Federação das Associações Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os primeiros para auxiliar na seleção dos municípios a serem analisados e os demais no sentido de buscar informações estatísticas sobre os mesmos. Esse processo de pré-análise, nos termos de Bardin (1977), auxiliou a delimitar os objetos a serem estudados dentro do espaço geográfico da AMCENTRO/RS. Afim de ilustrar melhor a região analisada elaborou-se o gráfico abaixo com o cruzamento dos dados do Pró-Conselho/UFSM quanto a existência ou não de Conselhos Municipais de Educação (CME) e de Sistemas Municipais de Ensino (SME) e número de municípios da regional analisada, com base nas informações disponibilizadas pela FAMURS em seu site institucional.

Gráfico 1 - Realidade da AMCENTRO quanto à existência de CME, SME e o número de municípios.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do banco de dados do Pró-Conselho/UFSM e da FAMURS.

Observando esses dados percebe-se que do total de 33 municípios que compõe a AMCENTRO, 26 criaram seus CME e apenas 11 instituíram seus SME, isso significa menos da metade do número total de municípios e menos da metade dos que já criaram seus conselhos. Ainda que a CF/88 tenha atribuído autonomia aos municípios e a LDB tenha referendado essa autonomia no sentido de instituírem seus sistemas, pelo menos no caso da AMCENTRO, a julgar por esses dados, os municípios, na sua maioria, não conseguiram ainda empoderar-se e assumir um passo a mais de autonomia.

Cabe dizer ainda que esses municípios que não instituíram seus SME encontram-se respaldados pela lei uma vez que a LDB, em seu Art. 11, parágrafo único, estabelece a possibilidade de os municípios se integrarem ao respectivo sistema estadual de ensino compondo com ele um sistema único de educação básica. (BRASIL, 1996).

Dentro desse universo de 11 municípios que já haviam instituído seus SME buscou-se um município de pequeno porte que já tivesse instituído seu SME e outro médio porte que também já tivesse instituído seu SME. Considerando que não existem municípios de grande porte na região da AMCENTRO, que segundo o IBGE (2014) precisam ter mais de 500 mil habitantes e, considerando o recorte pensado, um dos sujeitos de pesquisa já estava determinado que era o CME de Santa Maria (visto que esse é o maior município da região), constituindo-se como município de médio porte. Buscou-se ainda as informações contidas no banco de dados do Pró-Conselho/UFSM para determinar quais CME da AMCENTRO-RS, possuem vaga nos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica (CACCS-FUNDEB) de seu município e já fazem parte de um sistema próprio de ensino. As informações dadas pelos conselheiros que responderam aos questionários do Pró-Conselho/UFSM nem sempre foram tão precisas para localizar a existência ou não de assento no CACCS/FUNDEB desses 11 municípios. Assim, optou-se por buscar junto aos sites das Câmaras de Vereadores as legislações que aprovaram a criação desses colegiados, fato esse que também encontrou obstáculos uma vez que nem todos os sites estavam atualizados. Contudo foi possível chegar a um município de médio

porte (Santa Maria) e o outro de pequeno porte (São Sepé) que atendessem ao recorte proposto na presente pesquisa.

Selecionados os dois municípios, Santa Maria e São Sepé, considerando a existência de CME, de SME e pelo número de habitantes o passo seguinte foi buscar informações sobre legislações ou outras normas locais analisando-as e comparando-as com outras normas e leis federais, bem como com o referencial teórico selecionado.

Vencida essa etapa de pré-análise restou o momento da descrição analítica que, nos termos de Triviños (1987), ao analisar as etapas da análise de conteúdo definidas por Bardin (1977), é o momento em que “[...] o material de documentos que constitui o corpus é submetido a um estudo aprofundado” (TRIVIÑOS, 1987, p. 161). Nessa etapa da análise, segundo Triviños (1987) é possível concentrar-se no conteúdo manifesto dos documentos ou aprofundar ainda a análise nos conteúdos latentes. No primeiro caso usou-se a análise do que dizem os documentos estudados e, em alguns casos, os dados quantitativos. Já no trabalho de conteúdos latentes, levou-se em consideração algumas informações não ditas nos documentos ou ainda, implicitamente ali colocadas. Aqui passou-se a analisar as legislações existentes referentes aos dois CME, não somente em sua estrutura bem como se as mesmas dialogavam com os elementos que se analisa na presente pesquisa.

5.1 DESVENDANDO A ATUAÇÃO DO CME DE SÃO SEPÉ

Na legislação referente ao Conselho Municipal de Educação de São Sepé chamou atenção a longevidade desse colegiado sendo criado através de Lei Municipal 1752 de 1989 (SÃO SEPÉ, 1989), (um ano após a Constituição Federal ter elevado os municípios a condição de ente federado autônomo) sendo assim esse órgão tem quase trinta anos de existência e tendo passado por variadas alterações legais. Uma dessas alterações ocorreu através da lei municipal 2014 de 20 de abril de 1994 (SÃO SEPÉ, 1994) que proibiu, na composição dos membros do Conselho Municipal de Educação, a existência de cargos em comissão (CC) nem pessoas ligadas aos membros do primeiro escalão do governo (secretários municipais). Aqui percebe-se que, a necessidade de alteração da lei local, proibindo a inserção desses representantes veio no sentido de corrigir uma prática visto que a lei original não barrava a presença desses representantes. Ora, pode-se inferir que, até aquele

momento, essa seria uma prática ou, pelo menos, uma possibilidade na composição do Conselho Municipal de Educação. Considerando que o Conselho Municipal de Educação, em tese, é fiscalizador de políticas públicas, estar composto de membros intimamente ligados com o Poder Executivo local, podia comprometer as ações do colegiado da época, tornando-o suscetíveis à interferências político partidárias ou eleitorais. Sarturi e Tormes (2015), ao analisarem a representatividade social dos Conselhos Municipais de Educação partícipes do Pró-Conselho/UFMSM já mencionaram essa questão apontando que, na composição dos Conselhos Municipais de Educação analisados, a maioria era presidido por membros indicados/ligados pelo/ao poder Executivo Municipal o que, na visão desses autores, poderia dificultar a fiscalização e o controle social exercidos pelo Conselho Municipal de Educação.

Somente no ano de 2007 o Conselho Municipal de Educação da cidade de São Sepé passa por uma profunda reformulação quando da instituição do Sistema Municipal de Educação através da aprovação e sanção da Lei Municipal 2800 de 26 de abril daquele ano (SÃO SEPÉ, 2007a). Logo em seguida alterou-se duas vezes a composição desse colegiado a partir da aprovação e sanção da Lei Municipal 2817 de 19 de junho de 2007 (SÃO SEPÉ, 2007b) e da Lei Municipal 3119 de 07 de outubro de 2010 (SÃO SEPÉ, 2010). Considerando que, segundo o site da Câmara Municipal de Vereadores da cidade de São Sepé, a lei de criação do Conselho Municipal de Educação está revogada pela lei que institui o Sistema Municipal de Ensino, na presente pesquisa considerar-se-á, para fins de análise das competências do Conselho Municipal de Educação, a lei que institui o Sistema Municipal de Ensino, qual seja Lei Municipal 2800 de 26 de abril de 2007 (SÃO SEPÉ, 2007a).

Um elemento chamou bastante a atenção no momento da análise da legislação municipal referente a esse tema. Ocorre que a lei municipal que instituiu o Sistema Municipal de Ensino da cidade de São Sepé menciona que esse sistema está composto por diversos elementos, cinco na verdade, e, entre esses elementos, um item que, a julgar pelas pesquisas já realizadas a partir do Pró-Conselho/UFMSM, é pouco comum, e ser mencionado como integrante do sistema, antes aparece como consequência desse. Para sistematizar a composição desse sistema, elaborou-se a figura abaixo.

Figura 4 - Constituição do SME de São Sepé.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da Lei Municipal 2800/2007 (SÃO SEPÉ, 2007a)

Naturalmente a instituição de um SME é composta pelo órgão do poder executivo municipal responsável pela educação, o CME e as escolas públicas municipais e as privadas de educação infantil, organização essa mencionada ainda na LDB. Agora o que não fica claro, pelo menos no texto da lei, é a inserção de “normas complementares”, como um dos elementos que compõe esse SME. Na instituição de um SME é natural, e de orientação legal, que normas complementares sejam exaradas pelo órgão normativo do sistema, geralmente o CME, o que, a princípio, torna redundante a inclusão desse termo no corpo da lei. Contudo, o caso de São Sepé é ainda mais curioso.

O que ocorre é que, aparentemente, a estrutura do SME de São Sepé, pelo menos na lei, não difere muito da estrutura de outros SME brasileiros, o que chama mesmo atenção é a caracterização de dois órgãos que compõe esse SME: Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC) e Conselho Municipal de Educação. Essa lei menciona que a SMEC é “órgão administrativo, executivo e deliberativo” (SÃO SEPÉ, 2007a) no âmbito do SME, mas vai atribuir funções semelhantes ao CME quando diz que esse colegiado é “órgão normativo, deliberativo, de controle social, fiscalizador e propositiva e deliberativa” (SÃO SEPÉ,

2007a). Percebe-se que logo no início a lei local apresenta uma função (deliberativa) atribuída a dois órgãos diferentes do SME, dessa forma não fica claro quem tem essa função e sobre o que vai deliberar.

Na tentativa de sanar essa dúvida recorreu-se às competências de cada um desses órgãos expressas na lei em análise e, para a surpresa desse pesquisador, mais uma vez algo dúbio encontra-se na lei. No artigo 7º que trata das competências da SMEC e no artigo 8º que trata das competências do CME encontra-se competências iguais, em alguns casos, como se pode ver a partir do quadro abaixo.

Quadro 2 - Competências do CME e da SMEC de São Sepé

Competências do CME	Competências da SMEC
Art. 8º, inciso I, alínea B: elaborar normas para o credenciamento e o funcionamento das instituições ligadas à educação.	Artigo 7º, inciso III: baixar normas complementares para seu sistema de ensino
Artigo 8º, inciso III, alínea A: autorizar o funcionamento de instituições de ensino públicas municipais e privadas de educação infantil	Artigo 7º, inciso IV: autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de seu SME

Fonte: elaborado pelo autor com base na lei municipal 2800/2007. (SÃO SEPÉ, 2007a)

Antes de partir para análise dessas competências cabe salientar que há outras competências descritas na lei, mas que se selecionou essas por apresentarem uma situação peculiar dentro do SME de São Sepé. A leitura desse quadro mostra que a competência de autorizar o funcionamento de instituições de ensino e baixar normas complementares é dos dois órgãos e não do CME como o ordenamento normativo nacional menciona. Talvez, e essa é uma inferência que se faz, o legislador tenha confundido a autonomia municipal dada pela LDB em seu artigo 11 para “[...] autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino” (BRASIL,1996), e atribuiu essa competência, no caso de São Sepé, para os dois órgãos. Ora, a literatura brasileira acerca de CME e suas funções

é muito vasta e pacífica ao afirmar que entre as competências do CME, quando dentro de um sistema, estão as de baixar normas complementares e a de autorizar e credenciar o funcionamento de instituições de ensino, Bordignon (2009), Lunardi, Kantorski e Borin (2015), Werle (2008), Sarturi e Tormes (2015), entre tantos outros, já analisaram essas competências. Verdade é que a LDB não menciona literalmente os conselhos municipais de educação, antes menciona órgãos normativos dos sistemas de ensino (Artigos 51, 60 e 90), mas com a existência de conselhos estaduais de educação que delegavam funções aos CME, antes mesmo da LDB e da CF/88, constituiu-se aí uma tradição republicana de perceber, no CME, a legitimidade para atuarem como órgãos normativos dos sistemas. Nesse caso, cabendo a eles, órgãos colegiados, e não ao poder executivo normatizar ou baixar normas complementares para seus SME.

Considerando o conteúdo da lei, uma vez que posteriormente analisar-se-á o conteúdo das entrevistas, no SME de São Sepé, tanto a SMEC quanto o CME estão autorizados a elaborar normas e autorizar o funcionamento de instituições de ensino e, além disso, os dois órgãos apresentam a função deliberativa. Pode ser, a respeito da função deliberativa, que o legislador tenha pensado que cada órgão é deliberativo no seu âmbito de atuação, mas isso não está dito de forma explícita na lei, assim que somente é possível subentender essa intenção ou ainda, nos usar a literalidade da lei, afirmando que os dois órgãos, por serem normativos e deliberativos, atuam de forma concorrente nessas funções.

Outro elemento interessante no que diz respeito à lei do sistema de São Sepé encontra-se no artigo 7º, inciso VI, quando menciona que entre as competências da SMEC está a de “[...] elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes, objetivos e metas do Plano Nacional de Educação” (SÃO SEPÉ, 2007a). Essa competência, considerando que a SMEC é um órgão vinculado estreitamente ao Poder Executivo, parece muito pertinente e adequada. Contudo uma relação entre a atuação do CME e da SMEC dentro desse sistema é possível quando se verifica a presença das seguintes funções relativas ao CME:

II – Aprovar:

b. projetos, programas e políticas públicas que visem o processo de educação inclusiva;

III- Emitir:

b. Parecer sobre convênios, acordos ou contratos relacionados à educação, geridos pelo poder público; (SÃO SEPÉ, 2007a)

Se compete à SMEC elaborar e executar políticas educacionais locais, e compete ao CME aprovar políticas e emitir pareceres sobre convênios, acordos ou contratos, nesse caso, pode-se pensar que, pelo menos no corpo da lei, a atuação do CME ocorre de forma articulada com a Secretaria e que a SMEC, quando propõe uma política, encaminha para o CME aprovar ou ainda quando celebra um acordo, o colegiado se manifesta acerca desse acordo ou convênio.

No que diz respeito ao princípio da gestão democrática, a lei de criação do SME de São Sepé, ao estabelecer os princípios que norteiam a educação local, menciona, entre outros, o princípio da gestão democrática, dialogando com o ordenamento jurídico nacional. Fato esse que parece ocorrer, pelo menos a julgar pela lei, pois quando trata, por exemplo, da elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) a mesma lei menciona que compete ao CME subsidiar e acompanhar a elaboração do mesmo, além de avaliar a sua execução. Considerando, como já foi dito, que o CME é um órgão de natureza colegiada, com representatividade social que exerce certo controle institucional, é possível considerar que essa lei, pelo menos no que se refere ao PME, sustenta uma percepção mais democrática da gestão pública municipal uma vez que possibilita que outros atores também contribuam nesse processo, inclusive fiscalizando seu cumprimento.

Ainda sobre gestão democrática a lei dedica um capítulo inteiro sobre esse princípio e menciona que a gestão democrática local abrange o CME e “[...] transparência nos mecanismos pedagógicos, administrativos e financeiros” (SÃO SEPÉ, 2007a). Percebe-se que a lei local vincula a gestão democrática à existência do CME, o que é de certa forma corriqueiro no conteúdo dos discursos educacionais brasileiros, mas e quanto à transparência em relação aos recursos financeiros (visto que compete ao CME, inclusive, fiscalizar a execução do PME no qual há metas e estratégias sobre investimentos públicos em educação) como anda essa questão? Aliás, pertinente questionamento e objeto de estudo dessa pesquisa: se o controle exercido por conselhos, no caso o CME, a respeito do financiamento tem sido efetivo ou tem enfrentado limitações.

Pensando nesse sentido, cabe mencionar a Lei Municipal 2811 de 29 de maio de 2007 (SÃO SEPÉ, 2007c) que cria o CACS/FUNDEB de São Sepé. Ainda que essa legislação não traga grandes alterações em relação aos dispostos na legislação federal que sustenta a existência e as competências desses conselhos no

Brasil, cabe aqui três considerações. A primeira diz respeito ao fato de, apesar de ter sofrido três alterações quanto a sua composição, ainda no ano de 2007, desde o início, a vaga do CME dentro desse colegiado manteve-se presente. A segunda diz respeito ao fato de que entre as funções desse colegiado estão as de acompanhar e controlar a repartição, transferências e aplicações dos recursos do fundo e examinar registros contábeis relativos aos recursos repassados via FUNDEB. A terceira consideração diz respeito ao foco dessa pesquisa, considerando que o CME tem lugar no CACS/FUNDEB, e considerando que entre suas funções (já mencionadas na lei local e nas normas nacionais), está a de atuar como fiscalizador dos recursos públicos educacionais, o Conselho Municipal de Educação tem se debruçado sobre esses demonstrativos e registros ou utilizados essas informações durante suas reuniões?

Essas reflexões são importantes em função do objetivo da presente pesquisa, qual seja, analisar os CME selecionados quanto a sua participação como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas ao FUNDEB.

Para essa pesquisa, como já foi dito, além dessa análise da legislação local, buscou-se também ouvir os sujeitos que atuam nos conselhos selecionados, em especial o (a) presidente do CME e o conselheiro do CME que atua como representante desse colegiado no CACS/FUNDEB. Nesse caso as perguntas foram realizadas em visitas aos CME em questão e, no caso do CME de São Sepé, a entrevista ocorreu na sede do CME na presença da Presidente, da assessora técnica do colegiado (que é quem representa o CME no CACS/FUNDEB) e outra conselheira representante da educação infantil. Como a entrevista ocorreu durante o horário de expediente do CME as entrevistadas revezavam-se entre as respostas para essa pesquisa e os atendimentos usuais do conselho. Iniciando a análise das entrevistas elaborou-se o quadro abaixo com o perfil dos entrevistados:

Quadro 3 - Perfil dos entrevistados em São Sepé

Item analisado	Presidente CME	Conselheiro CME- CACS/FUNDEB
Formação	Mestrado em educação	Ensino médio

Tempo de atuação no conselho	8 anos de atuação no CME sendo 4 como presidente	6 anos no CME e 3 anos no CACS/FUNDEB
Segmento que representa	Representa o Sindicato dos Professores	Não é conselheira e sim assessora técnica

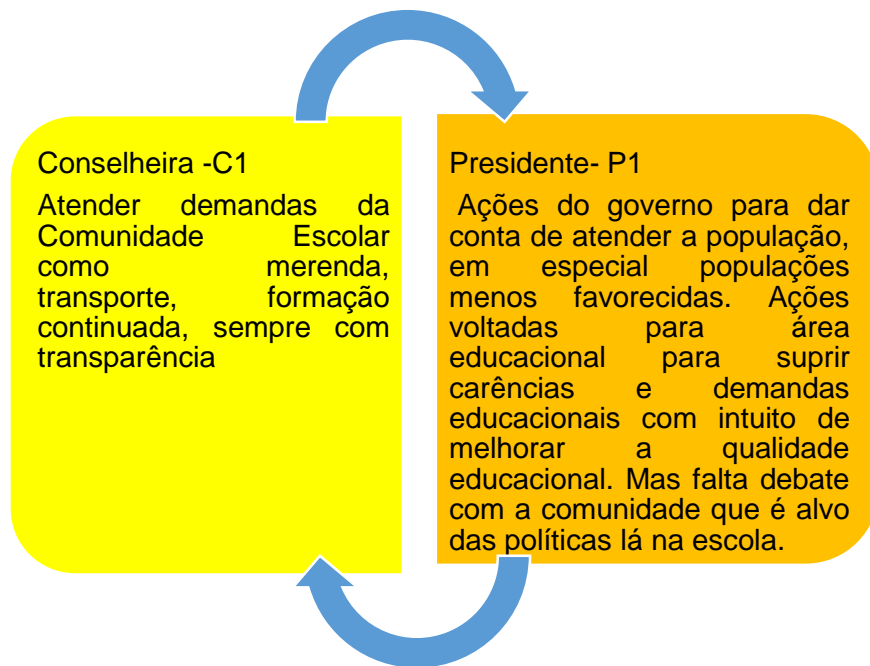
Fonte: elaborada pelo autor a partir dos dados coletados nas entrevistas.

A respeito desse perfil das entrevistadas cabe esclarecer que, no caso do CME de São Sepé, quem representa o CME no CACS/FUNDEB é a assessora técnica do colegiado e não um conselheiro, uma vez que no entendimento local, segundo informado durante as entrevistas, isso é permitido. Em verdade a lei local do CACS/FUNDEB menciona um representante indicado pelo CME não dizendo que esse deve ser conselheiro. Quanto a escolaridade desses entrevistados inicialmente pensou-se na possibilidade de os entrevistados serem membros da comunidade local e não professores ou funcionários públicos, uma vez que como já dito aqui, os Conselho Municipais de Educação são órgãos colegiados com representatividade social da comunidade em que estão inseridos. Assim, podem ser formados por pais de alunos ou mesmo alunos ocupando esses espaços institucionais e, conseqüentemente, sua escolaridade poderia ser outra que não uma de nível superior. Fato esse que poderia influenciar as concepções acerca dos temas aqui pesquisados. Contudo, essa hipótese inicial, configurou-se em parte no colegiado de São Sepé já que a presidente possui inclusive pós-graduação e a outra entrevistada possui ensino médio.

A esse respeito, como já dito na explicação dos caminhos metodológicos dessa pesquisa, na análise das demais respostas usar-se-á a seguinte identificação para facilitar a leitura e análise dos dados: C1 para as respostas dadas pela conselheira de São Sepé e P1 para as respostas dadas pela presidente.

Quando questionados sobre o que são políticas públicas as respostas às entrevistas, mesmo apresentando elementos diversos, mantiveram certa proximidade no conteúdo, como se pode ver a partir da sistematização apresentada na imagem abaixo:

Figura 5 - Comparativo das falas dos entrevistados em São Sepé a respeito do conceito de políticas públicas.



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas das entrevistas.

Optou-se pela transcrição total das falas em virtude de dois conteúdos importantes. O primeiro diz respeito a vinculação do conceito de políticas públicas com ações do governo para atender “demandas da comunidade” e “a população”. Ideia essa que dialoga intimamente com o conceito de políticas públicas usados na presente pesquisa qual seja, na perspectiva de Bonetti (2011) que vai definir política pública como a intervenção do Estado na realidade social. Além desse, Souza (2013), ao tratar das complexidades de relacionar acesso, sucesso e qualidade no serviço educacional, e as relações desses com a arena política, faz uma reflexão que dialoga com os conceitos teóricos sobre política pública educacional usados na presente pesquisa:

No campo da pesquisa em política educacional, tal complexidade se revela na necessidade de compreendermos melhor o que e como se constitui a agenda política (a pressão social), o que e como se institui a política propriamente dita (as decisões governamentais), a sua execução e os resultados desse processo, com vistas a se saber os desenhos e os movimentos da ação do Estado ante as demandas, mesmo pouco reconhecidas, por educação. (SOUZA, 2013, p. 15)

Essa passagem de Souza (2013) é de muita valia e articula-se como a fala das entrevistadas uma vez que situa agenda política como fruto da pressão social e política como as decisões governamentais. Conceitos que dialogam com o que mencionaram as respostas definido políticas públicas como atender as demandas da comunidade ou da população.

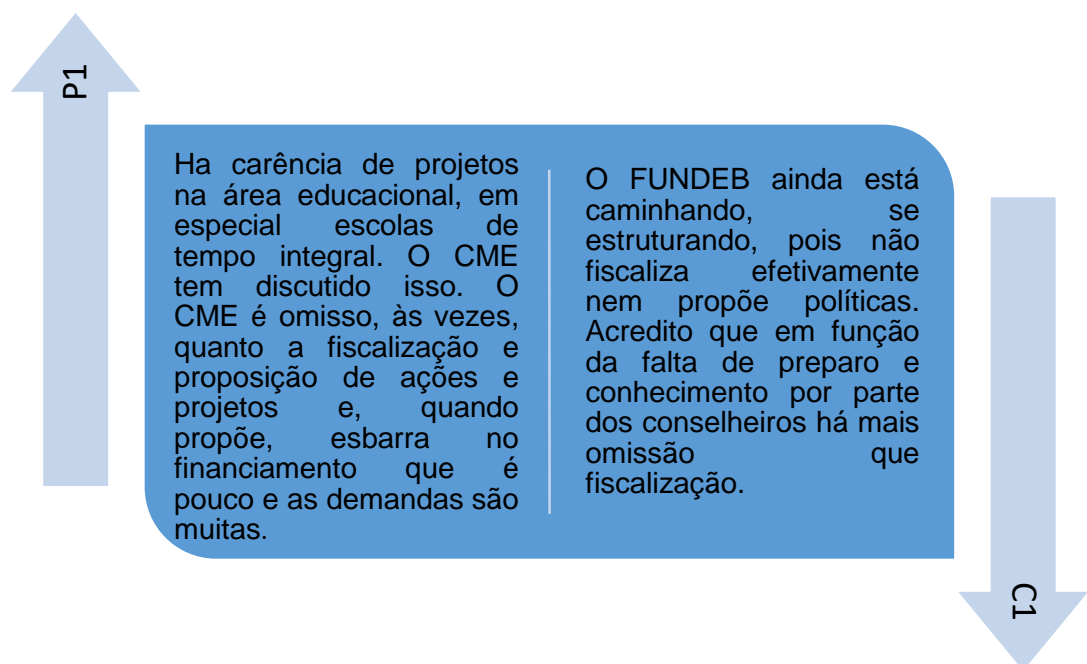
Não é surpresa que, nas respostas, os exemplos de políticas públicas estejam centrados em ações voltadas para o setor educacional uma vez que os sujeitos entrevistados transitam nessa área e representam, nessa pesquisa, papéis institucionais vinculados a esse setor da ação pública. Mas o que chamou atenção no conteúdo latente dessas respostas foi o uso de duas construções no final das respostas: “sempre com transparência” (C1) e “Mas falta debate com a comunidade que é alvo das políticas lá na escola” (P1).

A menção a respeito da transparência na definição das políticas, (ainda que não se possa afirmar que falta transparência nesse processo na comunidade de São Sepé), articulada a resposta P1, pode ser um indicativo interessante. Para estabelecer essa relação são pertinentes as palavras de Spinoza (2012) ao analisar o termo *accountability* definido esse termo como controle, responsabilização, fiscalização ou prestação de contas. Nesse mesmo trabalho o autor vai relacionar ainda a transparência vivida nas últimas décadas com o conceito de *accountability*. A partir desse esclarecimento parece possível não distanciar, ou pelo menos não mencionar como coisas absolutamente distintas, a transparência com o debate social acerca da construção e fiscalização de políticas públicas. Assim, seguindo essa linha de raciocínio, quando a fala de um dos entrevistados menciona a necessidade de transparência e a outra fala menciona que falta debate com a comunidade, pode-se inferir⁶ como conteúdo latente, que na definição de políticas públicas locais, pelo menos na área educacional, a transparência, controle e debate público nem sempre ocorrem, ou pelo menos não com a participação do Conselho Municipais de Educação ou ainda, como citado anteriormente, “com a comunidade que é alvo das políticas lá na escola”(P1).

⁶ Segundo Santos (2011), ao refletir sobre a análise de conteúdo para Bardin (1977), as inferências “buscam o que se esconde por trás dos significados das palavras para apresentarem, em profundidade, o discurso dos enunciados.” (SANTOS, 2011, p. 386).

Ao mesmo tempo em que as repostas coletadas deixam transparecer uma certa falta de debate na definição de políticas públicas locais quando questionadas se, no período de atuação junto ao Conselho Municipal de Educação esse colegiado tinha fiscalizado ou proposto alguma política pública local, as respostas foram, em princípios muito distintas, como se poderá ver na figura abaixo.

Figura 6 - Comparativo de respostas sobre a fiscalização e proposição de políticas por parte do Conselho Municipal de Educação.



Fonte: elaborado pelo autor a partir das respostas às entrevistas.

Claramente se percebe que cada um falou de seu lugar institucional, um abordou o CACS/FUNDEB e outro a ação do CME. E, nesse caso, o conteúdo está bem manifesto afirmando, pela parte do CME que esse encontra limitações de suas ações, mencionando inclusive a omissão do colegiado na proposição e fiscalização de políticas públicas, mas não descarta que o colegiado debate essas questões e limitações (P1). Por outro lado, há menção a um processo de estruturação e organização do CACS/FUNDEB ainda em curso e relaciona esse processo a ausência de fiscalização e proposição. Mais ainda relaciona essa fraqueza do colegiado a falta de conhecimento por parte dos conselheiros que compõe o conselho do fundo (C1).

A partir daqui cabe analisar separadamente o restante das respostas das entrevistas considerando que cada uma falou de seu ponto de vista institucional, quais sejam o CME e o CACS/FUNDEB.

Quanto a atuação do CME dentro do CACS/FUNDEB a C1 mencionou que o conselho atuava e tentava cobrar do FUNDEB para que se propusesse e fiscalizasse, mas que essa postura do CME causava desconforto. O Conselho Municipal de Educação (CME) tentava pedir explicações no CACS/FUNDEB, mas “nada anda.” (C1). Pela literalidade manifesta na resposta percebe-se uma postura ativa do Conselho Municipal de Educação (CME) frente ao conselho do fundo, mas “nada anda” (C1). Mas o que chama atenção é a menção ao fato de que essas cobranças causam desconforto. Ora, se esses colegiados existem para materializarem o princípio da gestão democrática, constituindo-se como de controle institucional, qual o motivo do desconforto?

Por sua vez a resposta P1 menciona que “O CME debate internamente, mas não consegue articular-se com a comunidade e a gestão pública municipal. Dessa forma, ainda não propõe nem consegue fiscalizar.” (P1) Veja bem que, apesar de instituído o Sistema Municipal de Ensino (SME), e estabelecidas as competências do conselho (aprovar projetos, programas e políticas públicas que visem o processo de educação inclusiva e emitir parecer sobre convênios, acordos ou contratos relacionados à educação, geridos pelo poder público) o colegiado não conseguiu empoderar-se e firmar-se institucionalmente a ponto de falar para fora do colegiado e executar suas competências legais. Mas o mais interessante (pelo menos assim julgou-se) nessa resposta é a citação de um programa em desenvolvimento no município chamado “União Faz a Vida⁷” patrocinado pelo Banco Sicredi sobre o qual “Conselho Municipal de Educação (CME) debate, mas não consegue agir para mudar a realidade. Esbarra também na falta de tempo e estrutura para fazer isso.” (P1).

Essas respostas levam imediatamente às questões relativas a atuação própria do Conselho Municipal de Educação (CME), pois, deixa explícito alguns limites de atuação desses órgãos no que diz respeito à suas competências legais. Nessa

⁷ Esse programa atua nas escolas municipais numa parceria entre o Banco Sicredi e a SMEC. Segundo o banco esse programa se desenvolve nos estados Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Goiás e Mato Grosso. O programa busca desenvolver cidadãos cooperativos por meio de valores como o empreendedorismo e a solidariedade e desenvolver uma visão de mundo e a compreensão sobre o modo de organização econômica e social que deseja reafirmar.

entrevista foram elaboradas três questões relativas a atuação do Conselho Municipal de Educação (CME), já mencionadas no Quadro 1. Uma dessas questões dizia respeito às dificuldades de atuação do Conselho Municipal de Educação (CME) e solicitava que se elencasse essas dificuldades. Para melhor visualização das mesmas nesse item agrupou-se as respostas na forma da imagem a baixo:

Figura 7- Dificuldades encontradas pelo CME de São Sepé



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados coletados nas entrevistas

A partir dessa sistematização cabe dois esclarecimentos. O primeiro diz respeito ao item “legitimação”. As duas C1 e P1, ainda que de formas diferentes, mencionaram que a comunidade e a administração local não entendem que o CME é diferente dos outros conselhos, com competências diferentes entre elas a de normatizar todo o SME. Quando as duas respostas mencionam essa questão é possível perceber que, ainda que esse não seja um colegiado novo, visto que foi criado em 1989, nem um sistema novo, e, apesar de, no *site* da Prefeitura Municipal de São Sepé, estarem disponibilizados muitos atos normativos desse colegiado, inclusive um se posicionando a respeito do Plano Municipal de Educação (PME), o

mesmo não consegue, segundo as respostas dadas, legitimar-se com a necessária força e importância que os CME possuem.

O segundo esclarecimento diz respeito à possibilidade de incluir as demais dificuldades encontradas (falta de tempo, falta de recursos materiais e humanos) também dentro do processo de legitimação do CME. Ora, ainda que nas falas esses elementos tenham sido apresentados como coisas distintas, é possível considerar a atuação desse colegiado sem os recursos humanos disponíveis no tempo necessário para executar suas funções legais? E ainda, havendo esses recursos humanos, de que adianta a sua existência sem, como mencionado na entrevista “impressora que funcione” ou acesso à internet?

Cabe ainda, a respeito dessas dificuldades, mencionar que a lei local ao instituir o SME menciona literalmente em seu artigo 8º que o CME tem “autonomia administrativa e dotação orçamentária própria” (São Sepé, 2007a) e, no mesmo artigo, inciso X, § 2º, menciona que:

O Conselho Municipal de Educação contará com infraestrutura física, e recursos humanos, incluindo assessoramento técnico [...] jurídico e administrativo de apoio, necessários ao atendimento de seus serviços, restando ser previstos recursos orçamentários para tal fim, com rubrica específica. (SÃO SEPÉ, 2007a, s.p.)

Há, a princípio, uma divergência entre o que diz a lei e o que diz C1 e P1 nas entrevistas. Ou existe essa infraestrutura e a mesma é inadequada ou ela não existe. Considerando que na entrevista a resposta mencionou “impressora que funcione” e, além disso, a entrevista ocorreu na sede do CME e uma das entrevistadas era a assessora técnica do colegiado, pode-se inferir que, nas respostas, tentou-se dizer que a infraestrutura não é adequada, ou ainda deficiente, e não que ela de fato não exista. De qualquer modo, inexistente ou deficiente, atrapalha o desempenho das funções comprometendo a execução das competências legais entre elas o controle, fiscalização e proposição de políticas.

Quando o assunto da entrevista mudou e abordou a gestão democrática numa relação com a atuação do Conselho Municipal de Educação de São Sepé e o conceito de gestão democrática, as respostas dadas por C1 e P1 foram, inicialmente diferentes, como se pode ver na sistematização elaborada no quadro abaixo:

Quadro 4 - Comparação entre respostas sobre a atuação no CME e a gestão democrática

Entrevistado	Resposta
C1	Há eleições de conselheiros, isso traz diferentes visões e vozes dentro do CME o que colabora com a atuação do CME. Gestão democrática é a participação de todos ocorre, por exemplo, na eleição dos conselheiros.
P1	A atuação do CME se pauta pelo diálogo e respeito aos pensamentos heterogêneos e articula a busca pelo consenso. Estimula a participação dos conselheiros, inclusive em formações. Quanto a elementos penso que são a gestão partilhada das escolas e nos SME, conselhos escolares, eleição de diretores desde 2014, mas ainda precisa estimular as pessoas a participarem, em especial os alunos nos grêmios.

Fonte: elaborado pelo autor a partir das repostas apresentadas nas entrevistas.

Aparentemente as duas respostas são diferentes, porém, realizando uma leitura mais detalhada pode-se perceber aproximações. Quando as duas respostas mencionam a existência de eleições, primeiro dos membros do CME e, na segunda resposta dos conselhos escolares e das direções das escolas, percebe-se que há uma vinculação ao processo de eleições e escolha de representantes ao conceito de gestão democrática.

Entretanto, nessa pesquisa, consideram-se os conceitos de democracia, abordado por Andrada (2012) e Bobbio (2010), já apresentados aqui, articulados ao conceito de gestão explorado por Neves (2012), entende-se que gestão democrática é um princípio constitucional que visa estabelecer a participação dos governados, ou seja da população local, ou da população envolvida, nos processos de administração que visam formação e decisões políticas surgidas no âmbito de atuação do Estado. Por sua vez, Schoffen (2006) ao abordar a gestão democrática relacionada com o processo de eleição de diretores de escola afirma que:

A gestão democrática, incorporada no texto constitucional de 1988 como princípio do ensino público, inclui a noção de espaço de vivência democrática e de administração participativa. Implica, portanto a superação da dominação imposta pelo poder, estabelecendo uma relação diálogo e a adoção de procedimentos de participação efetiva [...] (SCHOFFEN, 2006, p.272)

O que chama atenção, articulando as respostas apresentadas com o referencial selecionado, é que o discurso apresentando da conta de entender gestão democrática como eleições e como possibilidade de diálogo entre os conselheiros. Cabe ainda mencionar que, mesmo demonstrando esse entendimento explicitou-se a necessidade de participação das pessoas. Ora, se há necessidade de participação das pessoas nesses processos elencados, isso significa que a população (assim entendida o uso da expressão “pessoas”) local ainda não atua com frequência nesses processos descritos como de gestão democrática.

A respeito disso, outra pergunta dava conta exatamente desse ponto: dificuldades que o CME enfrenta no que diz respeito à gestão democrática. Aqui cabe destaque para as falas C1 e P1:

Quadro 5 – Dificuldades do CME na gesto democrática

P1	O discurso oficial do executivo é de gestão democrática e participativa, mas não para o tempo necessário para ouvir a comunidade. Estimula-se as direções escolas ao debate, mas ainda falta cultura de participação. Há muita dificuldade de mobilizar a comunidade
C1	A comunidade não atua muito, não participa, há dificuldades na mobilização da comunidade quando, por exemplo a escola chama. Há diferenças entre o que chama a escola e o que a comunidade enxerga. Assim há baixa participação da comunidade na construção do PPP e do Regimento, por exemplo

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das respostas dadas à entrevista

Percebe-se dois elementos muito importantes que podem estar na raiz da dificuldade de operacionalizar e gestão democrática através da participação da população. Primeiro na participação relativa a comunidade escolar aparece uma expressão interessante: “Há diferenças entre o que chama a escola e o que a comunidade enxerga” (C1). É possível pensar que, na visão do CME, as dificuldades de democratizar a gestão, no âmbito da gestão escolar, começam no entendimento e no diálogo entre escola e a comunidade que a cerca. Há aqui a menção a dois elementos de gestão da escola (regimento e Proposta Político Pedagógica) que deveriam contar com a participação da comunidade, mas, a julgar pelo dito na entrevista, ocorre de forma ainda insipiente. Pode-se entender que há elementos de participação da comunidade nas escolas, quais sejam, a construção do regimento escolar e a proposta político pedagógica. O interessante aqui é o deslocamento do foco na resposta, uma vez que a pergunta se referia a atuação do CME e o foco recaiu sobre a ação da escola. O que ajuda a ilustrar as limitações para a materialização desse princípio constitucional na educação desse município.

Por sua vez, a P1 expressa bem o contraditório que é a realidade municipal entre discurso e a prática. Lembrando que, considerando as palavras de (MAINARDES; TELLO, 2012) a respeito do termo discurso para Foucault, esse não se limita as palavras usadas para explicar os fatos e as coisas que nos rodeiam, mas a maneira como as palavras constroem a realidade. E ainda, refletindo sobre o conceito de discurso em Foucault, as palavras de Fischer (2007) resumindo a concepção foucaultiana de discurso como “[...] uma prática que forma os objetos de que fala”. (FISCHER, 2007, p. 43). Nesse caso, articulando esse referencial com a resposta dada, percebe-se que, na realidade local, tenta construir uma realidade defendendo o discurso “de gestão democrática e participativa” (P1), porém se não há o devido tempo para debater as questões nem a infraestrutura adequada para o CME, nem a legitimação desse e, ainda há dificuldades de diálogo entre as escolas as comunidades em que estão inseridas, como falar de gestão democrática e participativa? A dificuldade de participação das pessoas nos processos de gestão mais democratizados poderia, a julgar pelas falas coletadas, encontrar-se justamente no distanciamento entre os discursos promovidos pela escola, pelo SME e pela comunidade bem como na falta de tempo para qualificar a participação da comunidade local nos processos decisórios.

Considerando essas dificuldades já relatadas parece que já se pode apontar limites sobre o controle exercido por esse colegiado ou mesmo para a possibilidade ou não de os mesmos proporem ou fiscalizarem políticas públicas locais vinculadas ao FUNDEB. A respeito desse fundo as respostas foram muito pertinentes em relação ao objeto de estudo dessa pesquisa, qual seja, analisar atuação dos CME em questão quanto a sua participação como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas ao FUNDEB.

Quando questionados sobre a funcionalidade do fundo em seu município as respostas foram incisivas e nelas destacam-se três elementos importantes. o desconhecimento por parte dos conselheiros sobre o funcionamento do Fundo, a possível atuação pró-forma do CACS e a falta de preparo para compreender os dados contábeis e tributários que envolvem o fundo.

A respeito do desconhecimento por parte dos conselheiros sobre o funcionamento do fundo cabe dizer que os dois mencionaram que se aplica o que determina a Lei federal, 60% pelo menos com remuneração de professores e 40 % em MDE, mas foi taxativa “ [...] de fato, com detalhes, não conheço” (C1). Demonstrando não saber como funciona o fundo em suas questões operacionais a segunda pergunta tentava descobrir como e se o fundo financia políticas públicas educacionais. Contudo, as respostas C1 e P1 afirmando não saberem como o fundo funciona, somente os percentuais já citados, demonstram que, pelo menos na percepção dos dois entrevistados, o CME não tem informações acerca do financiamento de políticas públicas educacionais via FUNDEB, mesmo afirmando que, em seu município 40% é investido via MDE.

O segundo elemento diz respeito a possível atuação pró-forma do CACS/FUNDEB uma vez que, de formas diferentes, esse fato apareceu nas duas respostas dessa questão. Na primeira resposta aparece explicitamente, quando fala a respeito do funcionamento do CACS/FUNDEB, “não funciona, pois não fiscaliza, somente assina atas” (C1). Na outra resposta “[...] o debate e a fiscalização dos recursos e da política ainda são poucos, insipientes, pois não há cultura do debate. [...]” (P1), percebe-se mais uma vez a menção a cultura de participação não existir e aqui atribuímos mais um elemento para possível justificativa desse fator: se é só para assinar atas será que a população se sente atraída a participar? Se há uma atuação pró-forma não fica claro uma vez que uma das respostas menciona haver

reuniões, mas com poucos detalhes e outra resposta afirma que não há reuniões. De qualquer forma reuniões há, o conteúdo das mesmas e atuação dos sujeitos presentes nelas é que é diferente.

O terceiro elemento diz respeito à falta de preparo para compreender os dados contábeis e tributários que envolvem o fundo. Uma das respostas (P1) afirma que há reuniões, mas o detalhamento das informações não acontece e que isso prejudica a fiscalização, mas finaliza dizendo que, “Mesmo se houvesse o conselheiro não compreenderia, pois há pouco conhecimento sobre o setor financeiro e o financiamento em si”(P1). A outra resposta anda na mesma linha ao mencionar que “não sei como funciona bem os percentuais e valores” (C1) ou ainda “de fato, detalhes, não conheço”(C1). Ora se cabe ao CME atuar dentro desse contexto de fiscalização dos recursos e, se ao CACS/FUNDEB cabe acompanhar e controlar a repartição, transferências e aplicações dos recursos do fundo e examinar registros contábeis relativos aos recursos repassados via FUNDEB, pode-se pensar que o fato de o conselheiro desconhecer esses mecanismos realmente pode tornar a sua atuação como pró-forma.

Outra questão que também tratava do FUNDEB perguntou: Durante o seu mandato, o CME já se posicionou sobre alguma política pública (ação, programa ou projeto) de financiamento municipal que tenha vinculação com os recursos do FUNDEB, ou ainda propôs alguma política pública (ação, programa ou projeto)? Se sim, quais foram essas políticas e qual a posição do CME em relação a elas? ” Aqui buscou-se analisar a atuação do CME quanto a fiscalização ou proposição de políticas vinculadas aos recursos do FUNDEB de forma bem explícita. Além disso, caso houvesse essa proposição buscar-se-ia saber que políticas eram essas. O quadro relatado até agora já permite pensar a respeito, contudo seguem os dados em si.

Quadro 6 - Atuação do CME quanto a fiscalização ou proposição de políticas vinculadas ao financiamento

Entrevistado	Resposta
C1	Não sei bem se já fez isso algum dia. Sei que recursos de MDE são usados com formação como o MOBREC, por

	exemplo, mas o CME não se posiciona sobre assuntos desse tipo.
P1	Não nos posicionamos nem propomos. E a prefeitura nunca mandou nada para ser analisado.

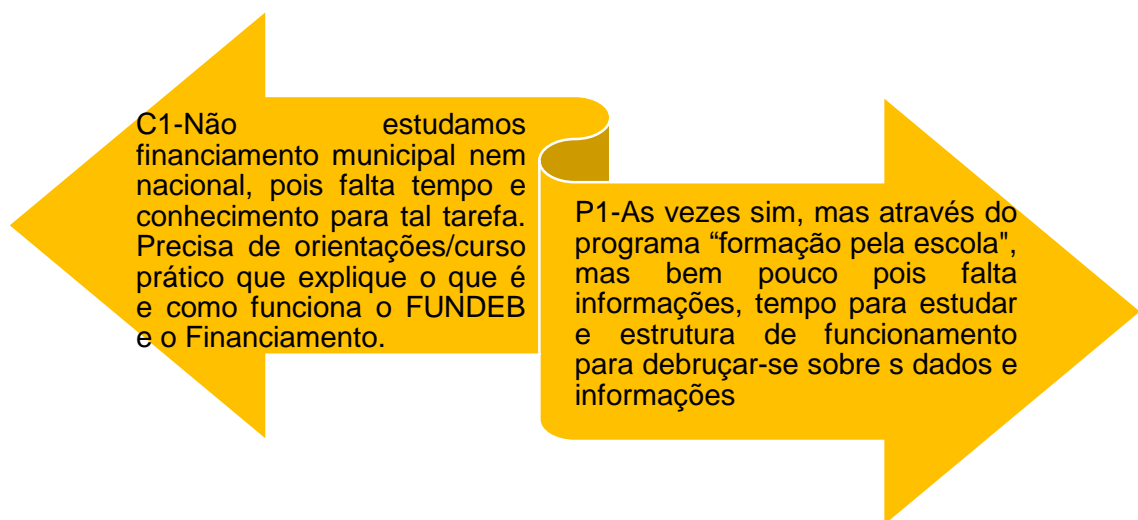
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados coletados na entrevista.

Quanto às informações latentes ou manifestas nas falas coletadas, primeiramente percebe-se que há conhecimento de uma política pública, no caso de formação de professores denominado MOBREC. Segundo foi possível apurar no blog da SMEC de São Sepé essa política é o Movimento Brasileiro de Educadores Cristãos (MOBREC) que ocorre anualmente na forma de seminário internacional de educação no qual os profissionais da educação de São Sepé participam. Como também há o reconhecimento de que o colegiado não se manifesta sobre isso mesmo sendo usados recursos considerados de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) para custear essa formação. O que mais chama atenção é a frase inicial “Não sei bem se já fez isso algum dia” (C1). Considerando que a resposta afirma que o colegiado não se manifesta sobre e, agregando ao fato de não saber isso já foi feito algum dia pode-se, com certa segurança, afirmar que, de fato o Conselho Municipal de Educação (CME) em questão não se posiciona e nem fiscaliza os recursos que são usados e se são usados da forma indicada, nesse caso Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Por outro lado, a segunda resposta (P1) avança com outra informação, mencionando que o poder executivo nunca mandou nada para ser analisado pelo conselho. Isso significaria que o Conselho Municipal de Educação (CME) aguarda que essas informações cheguem e não as busca, investiga, questiona? Ou, articulado com o que já foi dito antes, considerando que os questionamentos feitos pelo Conselho Municipal de Educação (CME) geram “desconforto” o colegiado passou a assumir uma posição de passividade aguardando provocações para agir? Se sim, se for possível estabelecer essa relação, então certamente esse colegiado não atua como proponente e, como mencionado nas falas coletadas, nem fiscalizador desses recursos que são utilizados pelo município.

Ainda a respeito do financiamento, outras duas questões foram realizadas. Uma perguntando se o financiamento da educação municipal via FUNDEB tem sido estudado pelo Conselho Municipal de Educação (CME) e a segunda se o entrevistado saberia dizer outras formas de financiamento além do FUNDEB e se o Conselho Municipal de Educação (CME) as tem estudado. Como é possível supor as respostas nessas duas últimas questões mantiveram o teor das respostas anteriores.

A respeito do conhecimento sobre outras fontes de financiamento para a educação básica municipal as duas repostas foram semelhantes argumentado que não conhecem e, como não conhecem, não estudam. Porém, quando perguntados se o financiamento da educação municipal via FUNDEB tem sido estudado pelo Conselho Municipal de Educação (CME) as respostas tomam caminhos distintos.

Figura 8 – O CME estuda o financiamento via FUNDEB?



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da coleta de dados nas entrevistas.

Consta-se assim, que se um membro do colegiado diz que não estudam (C1) o financiamento e outro diz que estudam (P1) e ainda cita um programa de formação

federal, nesse caso o Formação Pela Escola⁸, o que é possível pensar disso? Bom em primeiro lugar há concordância em um ponto: falta tempo e conhecimento para executar tal tarefa (C1 e P1). Vale lembrar que o Formação pela Escola funciona na modalidade a distância e tem duração curta além de não se aprofundar em mecanismos de financiamento, como a composição do FUNDEB e limites e possibilidades de aplicação via MDE. O que se pode inferir é que o estudo pode não ser institucionalizado, ou seja não é uma agenda dentro do CME, ocorrendo somente ações individuais de formação. Se for isso (o que não fica claro a partir das falas coletadas), é possível considerar que sim, o CME estuda, “mas bem pouco” (P1) e não, não estuda institucionalmente (C1). Interessante é que uma das respostas complementou “Desse modo é difícil fazer a interlocução entre o CACS/FUNDEB e o CME” (P1). Isso sem dúvida, mas de forma geral, a respeito dessa questão, fica claro que não há tempo para esse estudo nem conhecimento por parte dos conselheiros entrevistados para impulsionar esse processo.

Destarte, ainda que a essa situação descrita e analisada do CME de São Sepé, não possa ser considerada uma regra geral, nem único foco de análise dessa pesquisa, já é possível fazer algumas considerações a respeito do objetivo desse estudo que consiste em, de maneira geral, analisar os CME selecionados quanto a sua participação como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas ao FUNDEB. Mas antes considera-se pertinente analisar a situação do CME de Santa Maria e, na sequência, dentro das considerações finais, estabelecer paralelos a respeito da situação desses colegiados de acordo com os objetivos estabelecidos para presente pesquisa.

5.2 DESVENDANDO A ATUAÇÃO DO CME DE SANTA MARIA

Ainda antes de analisar a situação do CME de Santa Maria cabe esclarecer, mais uma vez o momento de transição que o mesmo se encontra. Essa transição diz respeito a troca de presidência, de conselheiros e de assessoria técnica do

⁸ O projeto Formação pela Escola é um programa do FNDE que busca fortalecer o monitoramento, a avaliação, a prestação de contas e o controle social dos programas e ações educacionais financiados por esse órgão e é destinado aos professores, técnicos e gestores públicos e representantes da comunidade escolar e da sociedade organizada.

colegiado fato esse que dificultou o contato para realização de entrevistas. Diversas foram as tentativas para localizar a presidência e o conselheiro desse colegiado que atua no CACS/FUNDEB. Marcada a entrevista não constou presente o representante desse CME junto ao CACS/FUNDEB uma vez que, devido a troca de conselheiros, não havia sido escolhido novo representante para essa função e o antigo membro já não atuava mais junto ao CME. Dessa forma, o proposto originalmente para a presente pesquisa, não se concretizará na sua totalidade uma vez que um dos sujeitos a serem pesquisados não se encontra identificado. Tentou-se buscar o representante antigo ou seu suplente, mas o suplente relatou que participou apenas de uma reunião do FUNDEB, não sentindo-se capacitado para assumir, enquanto sujeito pesquisado, tal posição institucional. Por sua vez o titular, não foi localizado, além de não fazer mais parte do CME. Além disso, a nova presidência do CME não se fez presente justificando não dominar ainda as rotinas, funções e atuações do CME, tendo, nesse caso, indicado a ex-presidente, que está em fase de entrega das documentações, ou seja, transição de presidências, para que respondesse a entrevista, considerando a vasta atuação da mesma junto ao CME de Santa Maria, junto à UNCME-RS bem como aos CMEs da região AMCENTRO.

A entrevista foi a mesma que a de São Sepé, com o mesmo número de perguntas, com as mesmas questões a serem observadas. Isso porque, como já bem esclarecido, esses dois CME foram selecionados previamente com estudo e análise na regional AMCENTRO, bem como análise das leis que sustentam esses colegiados, assim foi possível pensar um questionário que desse conta dos dois conselhos e dos dois conselheiros com posições institucionais diversas abrangendo elementos pertinentes a presente pesquisa.

Como já mencionado no presente estudo o CME de Santa Maria chama a atenção pela sua longevidade tendo sido criado em 1971 através de Lei municipal, foi reformulado em 1989, agora sob as orientações da nova CF/88, e incluindo funções da cultura junto as da educação. Já em 1997, sob as orientações da CF/88 e da LDB/96 (BRASIL, 1988) nova lei altera as funções e composição do conselho. Considerando que no mesmo ano de 1997 Santa Maria aprova lei municipal que institui o SME, utiliza-se, na presente pesquisa, essas duas últimas alterações ocorridas, respectivamente, através das leis municipais 4122 de 22 de dezembro de

1997 (SANTA MARIA, 1997a) e a lei municipal 4123 de 12 de dezembro do mesmo ano (SANTA MARIA, 1997b).

A lei municipal que cria o “novo” CME de Santa Maria, lei 4122/1997 (SANTA MARIA, 1997a), caracteriza o CME de Santa Maria como:

[..] órgão de política educacional, administrativamente autônomo, de caráter consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador acerca dos temas que forem de sua competência, vinculado a Secretaria de Município da Educação. (SANTA MARIA, 1997a)

Além da caracterização do que vem a ser, no município de Santa Maria, esse conselho, a mesma lei determina sua composição indicando que nove membros titulares e nove suplentes, mas todos esses “nomeados pelo Poder Executivo Municipal” (SANTA MARIA, 1997a) Mas, ainda que possa parecer arbitrário e pouco democrático a nomeação singular do executivo, é importante lembrar que cada segmento indica o membro que o representará e o Prefeito apenas nomeia. Ainda, essa mesma lei condiciona, ou melhor caracteriza, quem pode ser indicado com conselheiro:

Art. 3º Os membros do CMESM serão escolhidos entre as pessoas de reconhecida formação pedagógica e/ou cultural e de outros setores ligados à educação, atendido o que dispõe o Artigo 2º desta Lei.
Art. 4º Não poderão compôr o Colegiado, detentores de Cargos de Confiança do Executivo Municipal ou pessoas investidas de mandato legislativo. (SANTA MARIA, 1997a)

Estabelecer que os membros a serem indicados não podem ser Cargos de Confiança (CC) e devem ter “reconhecida formação pedagógica e/ou cultural”, não elimina, com base nos referenciais já aqui usados, o tom centralizador da lei.

Quanto às funções desse colegiado a lei traz um total de 11 funções, mas aqui analisa-se apenas em três funções que dialogam diretamente com o presente estudo:

- b) participar na discussão do Plano de Educação para o âmbito do Município, e aprová-lo;
- c) acompanhar e controlar a aplicação dos recursos públicos destinados à educação;
- f) zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação e ensino, representando junto às autoridades competentes, quando for o caso; (SANTA MARIA, 1997a)

Como o foco desse estudo é a relação entre o CME e o CACS/FUNDEB e se o primeiro atua como fiscalizador e proponente de políticas de financiamento via FUNDEB, essas funções são importantes de se mencionar. A primeira, pois o PME aprovado consta com diversas metas e estratégias que dão conta do financiamento educacional e cabe a esse colegiado aprová-lo. Se ele aprovou o plano, em tese, o assunto financiamento da educação deve ter sido alvo de estudos internos. A função expressa pela letra “C” é a mais importante nessa pesquisa, pois está escrito, expressamente que a função do CME de Santa Maria é fiscalizar os recursos. Diferente de São Sepé, que não aparece expresso na lei, mas articula-se essa função em relação a outras funções, aqui a literalidade da lei é clara.

Além desse item, ainda no artigo 11 dessa mesma lei, encontra-se outras duas funções do CME que são a de emitir parecer sobre:

e) concessão de auxílio e subvenções às instituições educacionais; f) convênios, acordos e similares a serem celebrados pelo Poder Público Municipal com as demais instâncias governamentais e não-governamentais. (SANTA MARIA, 1997a)

Aqui tem-se mais um elemento que atribui funções desse CME relativas ao foco da presente pesquisa. O termo subvenções é utilizado na administração pública como uma modalidade de transferência de recursos financeiros públicos, para instituições, objetivando cobrir despesas com ações, programa ou projetos sociais, assistenciais que tenham relação com as funções dos entes públicos. Assim, mais uma vez aparece na lei local a competência desse colegiado em debruçar-se sobre os recursos públicos investidos em educação.

Quando analisa-se a lei de criação do SME, Lei Municipal 4123 de 22 de dezembro de 1997 (SANTA MARIA, 1997b), vê-se uma organização diferente do SME de São Sepé:

Art. 2º Integram o Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria:
I-Secretaria de Município da Educação;
II-Conselho Municipal de Educação;
III-Escolas Municipais do Ensino Fundamental;
IV- Instituições de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal e pela iniciativa privada;
V - Escolas de Ensino Profissionalizante da Rede Municipal (SANTA MARIA, 1997b),

Há aqui um elemento interessante que diferencia Santa Maria não somente de São Sepé como de boa parte dos municípios brasileiros, que é a existência de escola profissionalizante. A LDB é bem clara ao indicar as áreas de atuação dos municípios, mas permite a esses, quando atendidas toda a sua demanda, atuar em outras áreas de seu interesse. Contudo, nesse caso específico é preciso esclarecer que a escola de Ensino profissionalizante municipal surge, segundo dados do site da Prefeitura, no ano de 1973, portanto mais de vinte anos da aprovação da LDB. Muitos municípios, ao ocorrer a mudança de legislação, em 1996, optaram por manter em suas redes/sistemas instituições como essa ou ainda, instituições de ensino médio que são, no atual ordenamento jurídico, competência dos estados, muito em função de sua já existência nas comunidades locais. Quanto aos demais órgãos que compõe o SME santa-mariense observa-se que se manteve a estrutura determinada pela LDB.

Outro elemento interessante aparece no artigo 3º dessa lei quando menciona que ao SME compete “planejar, organizar e implementar políticas educacionais públicas” (SANTA MARIA, 1997b), Ora, ainda que não esteja escrito literalmente no texto da lei, e estabelecendo uma relação com a noção de sistema já utilizada nessa pesquisa, qual seja instituir seu próprio sistema municipal de ensino (SME) significa dizer que “[...] se enraíza profundamente no processo político de construção da democracia e consolidação do regime federativo, pela gradativa afirmação de autonomia, vale dizer, de cidadania das unidades federadas” (BORDIGNON, 2010, p. 23), atribuir essas competência a todo o SME, significa que é competência de todos os órgãos do SME?. Ainda nessa lógica de autonomia, os municípios brasileiros, ao instituírem seus sistemas de ensino criaram e/ou reorganizam órgãos colegiados com funções específicas dentro desses sistemas. Um CME, independentemente de o município ter sistema próprio de ensino ou não, torna-se um ator importante dentro da política pública local para educação, o que significa dizer:

Ancorada no princípio de participação e autonomia, tornou-se necessária a criação ou [re]significação de diversos mecanismos institucionais de participação direta e representativa dos órgãos públicos envolvidos com a educação, entre os quais se incluem os Conselhos Municipais de Educação, que deve ter o papel articulador e mediador das demandas educacionais na sociedade local junto às instâncias do poder público. (BORIN; LUNARDI; KANTORSKI; 2015, p. 90)

Aqui nos chama atenção dois elementos importantes. Primeiro que é preciso considerar a instituição de um SME um elemento de autonomia e de resignificação da estrutura interna municipal, no que diz respeito a educação, em especial ressignificar a prática democrática interna promovendo não somente o debate como, a partir dele, a autonomia e articulação dos e entre os elementos constitutivos do sistema. Segundo que, amparados nesses conceitos, é possível pensar que a lei municipal, ao atribuir as funções de planejar, organizar e implementar políticas para o SME e não especificamente para a secretaria de educação ou para o CME, ou ainda para as escolas, órgãos que, nesse caso, compõe o sistema, estaria intencionada a motivar uma participação articulada entre os órgãos que compõe o sistema de Santa Maria.

Evidente é que a lei não menciona isso nem de forma escrita nem forma indireta, contudo entendendo o que a própria lei diz, que o SME é composto por Secretaria Municipal da Educação; Conselho Municipal de Educação; Escolas Municipais do Ensino Fundamental; Instituições de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal e pela iniciativa privada; Escolas de Ensino Profissionalizante da Rede Municipal, e que compete a esse SME planejar, organizar e implementar políticas, seria possível supor, que a intenção do legislador foi propor uma ação articulada entre esses órgãos na implementação de políticas públicas educacionais locais. Ou ainda que não tenha sido, a leitura do texto da suscita interpretações como essa.

Quanto ao CACS/FUNDEB, foi criado através de lei municipal Lei nº 5065/2007, em 19 de novembro de 2007 (SANTA MARIA, 2007), e mantém muitas das orientações estabelecidas na lei federal, contudo, diferente da lei de criação do CME, essa lei se diferencia na escolha dos membros que compõe os conselhos. Enquanto no CME os membros seriam indicados pelo Poder Executivo, não mencionando eleição entre os pares, no conselho do FUNDEB a lei é bem clara, mais até que a lei federal, ao mencionar que os representantes dos professores das escolas públicas municipais, dos diretores das escolas públicas municipais, dos servidores administrativos das escolas públicas municipais, dos pais de alunos das escolas públicas municipais e dos estudantes das escolas públicas municipais sejam indicados “[...] após processo eletivo organizado para escolha dos indicados, pelos respectivos pares.” (SANTA MARIA, 2007). Além desses representantes, o CACS/FUNDEB de Santa Maria conta com um membro indicado pelo CME. Cabe

recordar que a presente pesquisa pretendia entrevistar o presidente do CME e o representante desse no CACS/FUNDEB, contudo, como já foi dito, em função da transição vivida no CME de Santa Maria, no momento da coleta dos dados não foi possível entrevistar esse sujeito, uma vez que o CME não havia indicado ou decidido ainda que ocuparia tal espaço de representação.

Dessa forma passar-se-á a analisar somente os dados coletados a partir da entrevista com a ex-presidente do CME que encontra-se me fase de transição de gestão com a nova presidente eleita. Da mesma forma que se fez com a análise de dados de São Sepé todas as respostas identificadas como E1 e, iniciou-se aqui por um perfil do entrevistado e depois para as respostas analisadas em blocos temáticos, ou análise temática⁹, nos termos de Bardin (1977), quais sejam: políticas públicas, CME, gestão democrática, financiamento e controle social.

O sujeito entrevistado atua no CME desde 1986, ou seja, acompanha o colegiado desde os seus primórdios tendo passado por todos as mudanças legais que, ao longo do tempo ampararam o colegiado. Segundo seu relato, iniciou como assessora técnica, passando a conselheira, vice-presidente e em seguida a Presidente. Atuou como vice-presidente por dois anos e depois passou a atuar como presidente por sete anos. Representa o segmento dos professores municipais e quanto a sua escolaridade possui graduação.

Como, nesse caso, não tem dois entrevistados para estabelecer aproximações ou distanciamentos, como ocorreu com os dados coletados em São Sepé, optou-se por analisar em blocos temáticos as questões de tal forma que o quadro abaixo apresenta as repostas sobre o conceito de políticas públicas entendendo pelo sujeito entrevistado e quais políticas públicas educacionais (ações ou projetos educacionais) o CME tem fiscalizado.

Quadro 7 – Conceito e fiscalização de políticas públicas educacionais

Conceito de Políticas públicas	Políticas fiscalizadas pelo CME
Gerenciar a educação buscando melhor qualidade dos serviços, como	O CME não fiscaliza muito, somente quando há denúncia, em geral os

⁹ O tema é a unidade de significado que se libera naturalmente de um texto analisado segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura. (BARDIN, 1979, p. 105)

<p>por exemplo: educação infantil pública e privada, diretrizes curriculares para educação de jovens e adultos, ensino fundamental entre outras coisas.</p>	<p>projetos chegam prontos. Mas atuou muito na elaboração do PAR e do PME. No plano atuou muito na elaboração e coordenação e agora deve fiscalizar, mas também não ocorre pois o FME não se reúne, assim o CME não se manifesta sobre o assunto.</p>
---	---

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados coletados nas entrevistas.

São necessários dois esclarecimentos antes de analisar as respostas, o primeiro diz respeito à menção ao Plano de Ações Articuladas (PAR) que é uma ferramenta de planejamento adotada no Brasil, a partir de 2011 com o intuito de estabelecer uma articulação entre os estados, município, o Distrito Federal e a União no que diz respeito às demandas educacionais de escolas, laboratório de informática, formação continuada, etc. Cada município tem um grupo local de elaboração e diagnóstico do PAR do qual fazem parte os CME. Elaborado o diagnóstico da realidade socio-educacional, do município que, via PAR, era enviado ao MEC que, a partir das informações constantes no documento, podia perceber a demanda real por investimentos por parte dos entes federados. Ou seja, o PAR, em termos práticos é requisito para assistência financeira voluntária da União para os demais entes federados.

O segundo esclarecimento diz respeito ao Fórum Municipal de Educação (FME) que é um elemento criado a partir da aprovação do Plano Nacional de Educação que tem, entre outras funções, a de acompanhar a execução das metas do PME e mobilizar a comunidade para o debate acerca das metas e estratégias locais.

O que chama atenção nas duas respostas é o fato de que há uma definição de políticas públicas como gerenciar a educação buscando qualidade dos serviços. Isso significa aproximar o conceito de política pública ao conceito de gestão da educação infantil ou para educação de jovens e adultos, por exemplo, mas se for isso é importante lembrar que, ainda que, via de regra, a função do CME não seja executar políticas, visto que é um órgão normativo e de controle, em Santa Maria, a todos os

órgão do SME compete “[...] planejar, organizar e implementar políticas educacionais públicas” (SANTA MARIA, 1997b). Assim, poderia se dizer que, a partir das respostas dadas, o CME não fiscaliza pois “os projetos chegam prontos”, a suposta articulação imaginada pelo legislador atribuindo a todos os órgãos do SME de Santa Maria a função de planejar, organizar e implementar políticas não esteja ocorrendo na prática, ou pelo menos por parte do CME.

Por outro lado, a menção da atuação do CME no PAR e no PME indica que ele tem ajudado no planejamento e organização de algumas políticas públicas locais. Talvez o que ocorra na prática (e necessitaria de mais tempo e mais dados para comprovar) é que o CME atua, ainda que de forma discreta, no planejamento de algumas ações ou políticas públicas, mas a fiscalização e a proposição acabam não ocorrendo de fato.

Quando o tema de análise foi o CME duas perguntas foram realizadas dando conta do perfil geral da composição do conselho, de suas competências, de seu funcionamento e abordando as dificuldades de atuação desse colegiado.

Esse CME é composto por nove membros titulares e nove suplentes que reúnem-se quinzenalmente em um calendário pré-estabelecido para reuniões com duração de duas horas. Segundo a entrevistada a função não é remunerada e os conselheiros atuam “de boa vontade” em cada uma das comissões: legislação e normas e comissão de ensino. Os conselheiros são indicados pelos segmentos a que pertencem e não eleitos.

Quanto às funções do CME cabe lembrar que já mencionou-se aqui que há 11 funções desse colegiado estabelecidas em lei sobre as quais, no momento da entrevista, foram mencionadas algumas delas e abordadas relativamente a atuação ou não do CME em cada uma delas. Para facilitar a leitura dessa realidade elaborou-se o seguinte quadro com as respostas e as competências que foram mencionadas na entrevista e que são pertinentes para essa pesquisa:

Quadro 8- Competências do CME de Santa Maria

Competência	Resposta
C) acompanhar e controlar a aplicação dos recursos públicos destinados à educação;	Não cumpre e não é consultado. Quando questiona ou pressiona, não consegue as devidas respostas e

	informações.
E) fiscalizar o Sistema Municipal de Ensino, ou conjunto das escolas municipais; F) zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação e ensino, representando junto às autoridades competentes, quando for o caso;	Fiscaliza sim, mas atua mais conferindo denúncias, buscando informações e promovendo embates institucionais para o cumprimento das normas e leis.
I) manter o intercâmbio com o Conselho Estadual de Educação e com os demais Conselhos Municipais de Educação;	Mantém muito contato com os CMEs da região em formações e reuniões.
J) pronunciar-se quanto à criação e ao funcionamento de estabelecimentos de ensino público de qualquer nível a serem instalados no Município.	Somente quando são solicitados pelo executivo.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados coletados.

Cinco são as competências sobre as quais se falou durante a entrevista e sobre as quais conseguiu-se dados significativos para análise. Optou-se por agrupar as competências E e F uma vez que durante a entrevista elas foram agrupadas pelo próprio sujeito considerando a mesma resposta para as duas funções. Considerando o foco dessa pesquisa, a competência C que trata da fiscalização dos recursos a resposta foi definitiva no sentido de o CME não cumprir. Essa resposta por si só já significa um elemento para muitas considerações, mas antes realizou-se a articulação do restante da resposta relativa a essa competência C com a resposta dada nas competências E e F.

A fala menciona que o CME “questiona, pressiona” por informações relativas aos recursos públicos aplicados em educação, mas respostas não surgem e quando vai fiscalizar ou zelar pelo cumprimento das normas acaba por promover “embates

institucionais”. Observa-se que, mais uma vez, ainda que na lei esteja escrito que é competência de todos os órgãos do SME atuarem no planejamento, organização e implementação de políticas públicas, o CME tenta obter informações ou fiscalizar o cumprimento de normas e leis mas, nas palavras próprias da entrevistada, acaba por promover embates institucionais. Ora quando questiona não consegue informações e quando pressiona ocorrem embates? Se essa é a realidade, é possível pensar, que a lei não conseguiu materializar-se na prática cotidiana desse SME, ainda que o CME tente agir nesse sentido.

Sobre o posicionamento do CME quanto à criação e ao funcionamento de estabelecimentos de ensino público a serem instalados no Município, a resposta pode ser um indicativo de que, além de não ter se empoderado o suficiente a ponto de promover embates institucionais, o colegiado atua quando solicitado e não de forma pró-ativa no sentido de pensar e propor o planejamento e organização do sistema.

Por outro lado o CME menciona manter grande intercâmbio com os conselhos da região AMCENTRO-RS o que em tese, pode significar busca na qualificação de sua atuação, através de informações e troca de experiências entre os colegiados da região.

Quanto às dificuldades de atuação do CME há dois elementos já mencionados aqui relativos ao CME de São Sepé, quais sejam: a falta de tempo e de infra-estrutura de recursos humanos e materiais do conselho. Mas, há um elemento novo que é muito pertinente no caso do SME de Santa Maria: “ a falta de tempo agravada pela falta de integração dos órgãos (SME, Prefeitura, CME, Poder Legislativo e FUNDEB)”. Essa dificuldade mencionada é muito interessante, pois o CME reconhece que não há essa integração, ainda que a lei local direcione para isso. Nessa resposta, excluindo-se o Poder Legislativo que tem funções diferentes e não é parte do SME, segundo a lei, os demais elementos mencionados, pelo menos no que diz respeito ao planejamento, organização e implementação de políticas públicas locais deveria atuar organicamente, não somente pelo que menciona lei, como também em função dos estudos teóricos na área. Por exemplo, Werle (2008), menciona que os CME contam com a presença de elementos do Estado e da sociedade civil e, entre outras funções, encontra-se o controle social de políticas, conhecimento técnico da legislação e articulação com as forças sociais. Articulação essa que, a julgar pelas respostas dadas não está de todo se efetivando. Quando se fala em instituir seu próprio SME, como Santa Maria o fez em 1997, significa dizer

que esse ato “[...] se enraíza profundamente no processo político de construção da democracia e consolidação do regime federativo, pela gradativa afirmação de autonomia, vale dizer, de cidadania das unidades federadas” (BORDIGNON, 2010, p. 23). Autonomia, articulação com as forças sociais, fortalecimento da democracia e afirmação de autonomia sem a interlocução entre os órgãos que compõe o sistema e com limitações a atuação desses órgãos, parece, como se viu pelas respostas, um caminho pouco frutífero.

Quando abordada a gestão democrática a afirmação foi de que essa, apesar de constar em lei, não existe no município “uma vez que falta diálogo entre os órgãos”(E1). Internamente o conselho atua democraticamente possibilitado todos os conselheiros debaterem e colaborarem com os trabalhos do CME. Contudo, para fora, no âmbito do SME, falta diálogo. O mesmo ocorreu na construção do PME, mas depois não mais, visto que o FME não se reúne. Aqui há a manejão há três elementos importantes no processo de gestão democrática do SME: PME, CME e FME. Internamente o conselho age de forma democrática, a construção do PME foi de forma democrática, mas depois disso, não há a corporificação desse princípio visto que “falta diálogo” (E1) e o “FME não se reúne” (E1), por exemplo.

Quando o assunto foi o FUNDEB e o financiamento da educação pública municipal a informação obtida menciona que todo o recurso recebido via FUNDEB é utilizado para folha de pagamento, não sobrando recursos para investir em outras políticas, projetos ou programas educacionais. O conselho nunca se posicionou em relação, mas sabe que há outros recursos federais e estaduais que ajudam a financiar ações e programas. Até aqui, considerando que 100% dos recursos arrecadados via FUNDEB são utilizados em folha de pagamento, não restando possibilidade de outros investimentos, o CME tem estudado o financiamento da educação municipal? Para esse questionamento a resposta coletada informava que “O CME não tem estudado, pois não há liberação dos dados por parte do CACS/FUNDEB. As reuniões do FUNDEB são bimestrais e somente prestavam conta do gasto total, não disponibilizando os relatórios. Assim fica difícil conseguir informações para debate dentro do CME” (E1).

Há aqui dois elementos importantes: um é a falta de estudo por parte do CME e o outro é a não disponibilização dos dados. Ora se a função do CME é fiscalizar recursos públicos e a do FUNDEB é disponibilizar esses relatórios, para que existem esses dois órgãos se eles não se articulam e não desenvolvem suas funções? A

falta de tempo é um elemento importante, mas, a julgar pelas respostas dadas até aqui, a falta de articulação, mesmo compartilhando assentos nos conselhos, ainda é o maior desafio a ser enfrentado.

Quando questionada sobre o estudo ou fiscalização de outras fontes de financiamento da educação foram mencionados os recursos próprios e programas federais e estaduais como Programa Nacional de Livro Didático e outros via FNDE. Mencionou ainda que o município não faz parte do PEATE, pois rompeu o convênio com o estado. E menciona mais uma vez que, o conselho, institucionalmente não estuda nem toma conhecimento desses programas.

A respeito do Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar (PEATE-RS) é importante mencionar que Santa Maria é um dos poucos municípios do estado que rompeu o convênio com o Governo do Rio Grande do Sul, alegando a insuficiência de recursos disponibilizados pelo governo do estado para cobrir os custos do transporte dos alunos da rede municipal e estadual. Assim, quem faz a gestão e o financiamento desse serviço é o próprio município com recursos próprios ou transferidos pela União. Na prática, o município de Santa Maria continua se responsabilizando pelo transporte escolar dos alunos da rede pública municipal, mas deixando de se responsabilizar pelo transporte dos alunos das escolas públicas estaduais. Seria uma boa oportunidade de o Conselho Municipal de Educação analisar essa política pública e o financiamento da mesma visto que está entre suas competências acompanhar e controlar a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Até aqui procedeu-se a análise dos dados coletados através das leis locais e das respostas às entrevistas. Esses dados foram analisados isoladamente de cada município. A partir de agora busca-se alguns distanciamentos e aproximações ou limites e possibilidades nos dois conselhos analisados em relação aos temas abordados nesse estudo.

6 CONSIDERAÇÕES

Considerando o objetivo geral dessa pesquisa, qual seja, analisar atuação dos CME das cidades de Santa Maria e São Sepé, no estado do RS, quanto a sua participação como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas ao FUNDEB, e, considerando ainda, um dos objetivos específicos, qual seja, compreender fundamentos teóricos e legais, na perspectiva das políticas públicas educacionais, considerando a gestão democrática, controle social e seus desdobramentos nos SME e CME, pode-se perceber, no decorrer das leituras, da coleta e da análise de dados que os fundamentos teóricos e legais usados no Brasil atualmente, na perspectiva das políticas públicas educacionais, da gestão democrática e do controle social apontam os CME como elementos relacionados à democratização da gestão educacional pública no Brasil. Apontamento esse intensificado a partir do contexto histórico e social vivido na reorganização do Estado brasileiro na década de 1980. Década que influenciou o texto de instrumentos legais como a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (BRASIL, 1996) o que ocasionou, entre seus desdobramentos, o aumento no número de Sistemas Municipais de Ensino e Conselhos Municipais de Educação no Brasil. A respeito desse dado, Dalla Corte et al. (2015) ao analisar a gestão democrática no PNE, realizou levantamento acerca da data de criação de CME, analisando os municípios partícipes da 1ª e 2ª edição do Pró-Conselho/UFMS, e percebeu que, de 1951 até 1990 haviam sido criados 33 conselhos no RS e de 1991 até o ano 2000 foram criados 88 conselhos, ou seja, em uma década foram criados mais que o dobro de conselhos que nos quarenta anos anteriores. Isso, muito certamente, pela mudança na legislação brasileira a partir da CF/88 que permitiu a autonomia dos municípios. Valendo-se das ideias de Ball (2011) acerca do ciclo de políticas, e considerando os dados levantados, é possível dizer que o contexto vivido na década de 1980 influenciou os textos legais e normativos da década de 1990 e, no contexto da prática, significou o aumento no número de CME, pelo menos no RS. Mas além do crescimento no número de conselhos, outros elementos foram encontrados no contexto da prática.

Esses colegiados, não só representam elementos da gestão democrática como também, a literatura e o conteúdo dos discursos acerca de conselhos costumam situá-los como de controle social, e não somente alguns autores, como as próprias leis que instituíram os CME de Santa Maria e de São Sepé assim o fazem. Contudo, considera-se mais adequadas as palavras de Farenzena (2010) ao mencionar que o controle estatal é realizado por instâncias do Estado e o social é realizado pela sociedade civil, isso dependendo da função a partir da posição sociopolítica em que estão as instâncias de controle em relação à instância controlada. Dessa forma, os conselhos selecionados para esse estudo, a partir dos dados analisados, configuram-se como de controle institucional, para isso valendo-se das palavras de Farenzena: “Incluo no controle institucional o controle social que se faz através de conselhos, já que os mesmos fazem parte da estrutura estatal e tem atribuições legalmente conferidas.” (FARENZENA, 2010, p. 241).

Nessa perspectiva, é possível dizer que, apesar de estarem formados por membros da comunidade local, eleitos (no caso de São Sepé) ou indicados (no caso de Santa Maria) em seus respectivos segmentos (pais, professores, associações, etc.) os Conselhos Municipais de Educação analisados são considerados órgãos de controle institucional, uma vez que usam recursos humanos e materiais do poder público para, entre outras funções, fiscalizar as ações do Estado. Não se afastam totalmente da estrutura do Estado, de tal forma que podem ser considerados órgãos de controle institucional, com representantes da sociedade civil.

Os dois conselhos analisados, não somente em função do referencial teórico estudado, como também pelo que afirmam as próprias leis locais, atuam no campo das políticas públicas educacionais. Ainda que atuem de forma diferente nesse campo, o conteúdo dos discursos coletados mostra que estão articulados e atuando nesse campo de estudo, seja na elaboração do PAR ou do PME, por exemplo.

Os dados coletados foram tratados de forma quantitativa e qualitativa dentro de suas possibilidades e analisados a partir da análise de conteúdo que, nas palavras de Bardin (1977), busca outras palavras, outras realidades através das mensagens coletadas. Minayo (2008) ao abordar a análise de conteúdo menciona que uma das suas funções é descobrir o que está por trás dos conteúdos explícitos.

A partir dos dados coletados, sustentados nas leituras de leis e normas nacionais e locais, articuladas com o referencial teórico e com o aporte

metodológico da presente pesquisa, foi possível estabelecer algumas aproximações e distanciamentos entre os dois CME analisados. Mas, acima de tudo, foi possível analisar, ainda que não de forma definitiva, a atuação desses CME quanto a sua participação como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, especificamente no que diz respeito às políticas de financiamento vinculadas aos CACS/FUNDEB de seus municípios.

O que se pode perceber no conteúdo dos dados coletados é que os dois CME estão inseridos em distintos SME, não somente quanto ao número de matrículas, como também a estrutura própria dos sistemas e às competências dos CME já analisadas aqui. A tabela abaixo ilustra de forma mais clara essa diferença.

Tabela 2 - Comparativo

Diferença das realidades de matrículas e população dos dois municípios pesquisados.

Município	Santa Maria	São Sepé
População 2015	276.108	20.408
Matrículas 2014 ¹⁰	24.432	1.785
SME	Secretaria de Educação; CME; Escolas Municipais do Ensino Fundamental; escolas de Educação Municipais e privadas de educação Infantil; Escolas Municipais de Ensino Profissionalizante	SMEC, CME, escolas públicas municipais, privadas de educação infantil e normas complementares
CACS/FUNDEB	Inativo	Ativo
Receita com FUNDEB	R\$ 73.800.480,19	R\$ 6.941.529,82

¹⁰ Os números de matrículas apresentados somam as matrículas em escolas públicas municipais e em escolas privadas de educação infantil excluindo as matrículas em escolas estaduais e em escolas privadas de ensino fundamental e médio. Isso ocorre por dois motivos: a. são as a esferas de atuação dos sistemas municipais de ensino segundo a LDB 9394/96 (escolas municipais e escolas privadas de educação infantil) e b. os dois municípios pesquisados compram vagas de educação infantil em escolas privadas de educação infantil.

Fonte: Elaborada pelo autor a partir dos dados disponíveis no IBGE (BRASIL, 2015) e INEP (BRASIL, 2014).

Como se pode perceber a diferença no quantitativo populacional para ser atendido em educação é muito grande e, por conseguinte, os recursos disponíveis também o são, visto que os recursos transferidos via FUNDEB são distribuídos de acordo com o número de matrículas que cada município atende. O item que mais apresenta semelhanças diz respeito à composição do SME que, resguardadas duas pequenas diferenças, é muito semelhante.

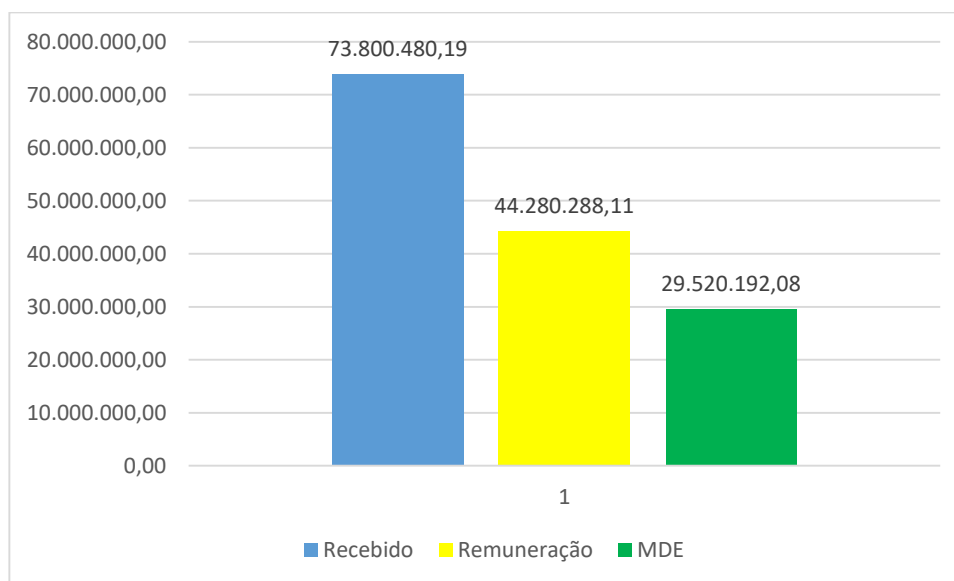
Semelhantes também são, a partir do conteúdo dos dados coletados nas entrevistas, as dificuldades de atuação que os dois CME vivenciam. No que diz respeito à legitimação dos dois CME os mesmos mencionam a falta de infraestrutura de recursos humanos, materiais e financeiros e falta de tempo como elementos que dificultam o cumprimento de suas funções, entre elas a de fiscalizar o uso dos recursos públicos.

Exatamente nesse ponto, (fiscalização de recursos públicos) merece um detalhamento mais preciso da atuação desses dois CME analisados. Tanto o CME de Santa Maria, quanto o de São Sepé, ainda que de formas diferentes, mencionam que não fiscalizam a atuação dos recursos públicos educacionais via FUNDEB. As informações coletadas a respeito demonstram certo desconhecimento dos conselheiros a respeito do funcionamento do FUNDEB, falta de preparo para compreender os dados tributários e contábeis utilizados para analisar os dados do fundo, uma atuação pró-forma ou pouco efetiva do e no CACS/FUNDEB. Em ambos os casos analisados percebeu-se que os conselhos não fiscalizam nem propõem políticas vinculadas ao financiamento via FUNDEB. No caso de São Sepé sob a justificativa da falta de tempo, conhecimento ou ainda pelo desconforto causado quando as cobranças ocorrem. E, no caso de Santa Maria, em função de 100% dos recursos disponíveis via FUNDEB supostamente serem usados para folha de pagamento.

Pensando em dimensionar melhor a não atuação dos sujeitos estudados no que diz respeito à proposição e fiscalização de políticas públicas educacionais relacionadas ao FUNDEB, bem como a possibilidade de existir políticas públicas financiadas através do FUNDEB nos casos estudados, buscou-se entender melhor o quanto representam os valores disponíveis no fundo para os dois municípios,

relativo ao ano de 2015. Para isso buscou-se os dados disponíveis no demonstrativo das receitas e despesas dos municípios, com o FUNDEB, que constam disponibilizados no site do FNDE e elaborou-se os gráficos abaixo.

Gráfico 2 - Recursos do FUNDEB de Santa Maria em 2015



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis no SIOPE/FNDE

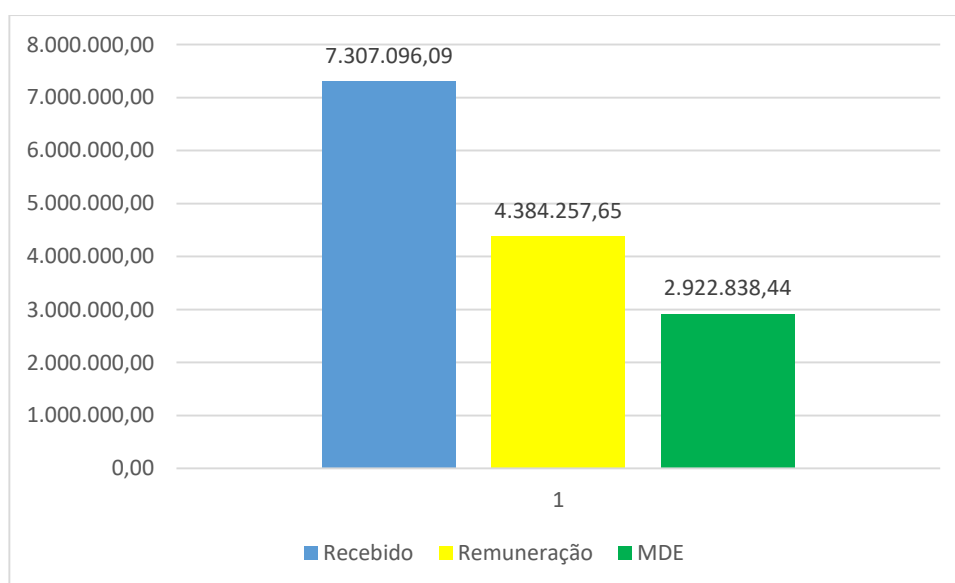
Aqui há, em relação aos dados coletados nas entrevistas, um elemento curioso. A afirmação coletada na entrevista, foi de que o conselho de Santa Maria não fiscalizava e nem propunha políticas públicas vinculadas ao financiamento via FUNDEB uma vez que a totalidade dos recursos eram usados para folha de pagamento, contudo o que se percebe, a julgar pelos dados oficiais disponíveis, não é essa a realidade. Um valor bem grande foi gasto via outras despesas de MDE (que também pode ser remuneração e capacitação de trabalhadores da educação básica) no ano de 2015 e cabe lembrar que são permitidos gastos via MDE nos seguintes casos: remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e dos profissionais da educação, aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens vinculados ao sistema de ensino, levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino, realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento do ensino, concessão de bolsas

de estudo a alunos de escolas públicas e privadas, aquisição de material didático-escolar e manutenção de transporte escolar, amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens acima.

Com tantos recursos utilizados a título de MDE e tantas possibilidades de uso desse recurso é possível pensar que, se tivesse condições técnicas, de tempo e de infraestrutura para atuar na sua plenitude o CME de Santa Maria, teria muito trabalho não somente para fiscalizar, como também para propor ações de uso desses recursos, fato esse que não ocorre, como se pode ver pelos dados analisados. Cabe mencionar que o fato de as repostas nas entrevistas afirmarem que 100% do FUNDEB é usado para folha de pagamento, não significa isenção de fiscalização e debate por parte do CME. Até porque, como já visto, a possibilidade de usos dos 40% de MDE incluem também a folha de pagamento não somente isso.

Situação semelhante ocorre como o Conselho Municipal de Educação de São Sepé já que (ainda que não esteja literalmente escrito nas leis locais) também tem a função de fiscalizar os recursos públicos utilizados e ainda propor políticas que visem a utilização desses recursos. Mesmo que o quantitativo de recursos seja quase dez vezes menor que os disponíveis para o município de Santa Maria, ainda assim, necessitaria (se as condições permitissem) maior estudo e fiscalização por parte do conselho.

Gráfico 3 - Recursos do FUNDEB de São Sepé em 2015



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados disponíveis no SIOPE/FNDE

O site do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul disponibiliza uma ferramenta chamada “controle social” na qual é possível localizar como foram realizados os gastos públicos em diversos setores nos municípios gaúchos. No setor da educação há os demonstrativos de receitas e de despesas, entre elas os gastos com MDE. Considerando a grande possibilidade de uso dos recursos disponibilizados via MDE e o fato de os dois municípios em questão não conseguirem atuar como fiscalizadores ou propositores de políticas vinculadas ao financiamento, buscou-se, nessa ferramenta, somente a título de ilustração, exemplos de como os dois municípios tem efetuado os gastos via MDE.

Em Santa Maria o valor de MDE, no exercício de 2015, foi utilizado basicamente para pagar restos de exercícios fiscais de anos anteriores, convênios de compras de vagas em educação infantil, pagamento de contas de água das escolas públicas municipais, transferência de recursos para os conselhos escolares das escolas municipais, inscrições em cursos de qualificação para servidores entre outras despesas. No caso de São Sepé, também no exercício de 2015, esses recursos foram usados para liquidar despesas de anos anteriores, comprar brinquedos e pequenas camas para escolas de educação infantil, ressarcimento de despesas para qualificação de servidor, berços, cadeiras entre outros elementos.

A partir dessas informações seria possível aos conselhos estudados avaliar muitos elementos nos quais foram investidos os recursos. Para quais escolas, se o recurso usado nas compras de vagas está sendo destinado à escolas devidamente autorizadas e credenciadas pelo CME etc.

Considerando que entre os objetivos dessa pesquisa encontram-se examinar a conjuntura dos CME considerando as políticas públicas educacionais relacionadas aos princípios e mecanismos de gestão, tomando como foco o financiamento da educação básica que esteja relacionado com o FUNDEB, percebeu-se que a atuação dos sujeitos estudados em relação aos usos dos recursos disponíveis via FUNDEB é inexistente ou pró-forma.

Quanto a análise dos os limites e possibilidades de atuação dos CME, considerando os municípios de Santa Maria e São Sepé, quanto à proposição e fiscalização de políticas públicas educacionais relacionadas ao FUNDEB o cenário também não é animador. Em linhas gerais, a conjuntura dos Conselhos Municipais

de Educação, considerando um ciclo defendido por Ball (2011) e considerando as políticas públicas educacionais relacionadas aos princípios e mecanismos de gestão, tomando como foco o financiamento da educação, a julgar pelos casos estudados, ainda que tenham sido concebidos num contexto histórico de abertura democrática do país e esse contexto tenha influenciado o texto legal e normativo, no contexto da prática a realidade é formada por um cenário de não legitimação da figura desses conselhos como órgãos de controle institucional, de participação social, de fiscalização e normatização dos sistemas municipais de ensino em que estão inseridos.

Nesse contexto de busca por legitimação, encontram-se ainda muitos limites, entre os quais destaca-se a falta ou pouca infraestrutura necessária no que diz respeito aos recursos humanos, ao tempo destinado para atuação nos conselhos, falta ou pouco conhecimento por parte do próprio conselho e de seus conselheiros de suas reais funções e de conceitos técnicos para atuarem como fiscalizadores e propositores de políticas públicas educacionais, nesse caso, vinculadas ao financiamento. Como possibilidades de atuação dos Conselhos Municipais de Educação, considerando os municípios de Santa Maria e São Sepé, quanto à proposição e fiscalização de políticas públicas educacionais relacionadas ao FUNDEB é possível pensar na busca por formação continuada para os conselheiros como uma ferramenta de auxílio para compreender as funções do colegiado do qual faz parte e poder atuar de forma mais qualificada.

Quando questionado, no início dessa pesquisa, que disputas ainda ocorrem na educação básica municipal, certamente uma delas é a disputa por maior fiscalização das políticas públicas educacionais, em especial, a partir dos conselhos e, nesse caso, maior democratização da gestão educacional. Quando se fala em maior fiscalização e maior democratização, pode-se sugerir a efetivação do que trazem os textos legais e normativos no contexto da prática. É possível chegar a esse pensamento pois, como se viu nos dados coletados, as peças do quebra-cabeça dos sistemas analisados mais se entrecrocaram que se encaixam, uma vez que a atuação dos CME e o CACS/FUNDEB (dentro dos itens analisados nessa pesquisa) ainda não consegue se legitimar internamente nem externamente na comunidade em que esses colegiados se localizam.

Em linhas gerais, ficou muito claro que nos casos estudados (ainda que não se possa estabelecer uma regra geral) que os CME ainda buscam sua legitimação

social e institucional para poderem atuar como atores no processo de gestão democrática educacional, como propositores e fiscalizadores de políticas públicas educacionais, além da função já consagrada nas leis e normas locais, qual seja sua função normativa dentro do sistema municipal de ensino que está inserido.

7 REFERÊNCIAS

ABRUCCIO. Fernando Luiz. A Dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In. OLIVEIRA. Romualdo Portela de. SANTANA. Wagner. **Educação e Federalismo: combater desigualdades, garantir as diversidades**. Brasília: UNESCO, 2010.

ANDRADE. **Edson Francisco de. Sistemas municipais de educação**: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local. Campinas: Ed. Mercado das Letras. 2012.

BARDIN. Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1977.

BARROS. A.J.P.; LEHFELD. N.A.S. **Projeto de Pesquisa**: propostas metodológicas. Petrópolis: Rio de Janeiro, 2014.

BATISTA. Neusa Chaves. **Políticas Públicas para a Gestão democrática da Educação Básica: um estudo do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação**. Jundiaí: Pacto Editorial, 2013.

BOBBIO. Norberto. MATEUCCI. Nicola. PASQUINO. Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UNB. 2010.

BONETI. Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por Dentro**. 3. ed. Ijuí: Editora UNIJUI, 2011.

BORDIGNON. Genuíno. **Gestão da Educação do Município: Sistema, Conselho e Plano**. São Paulo: Ed L, 2009.

BORIN. Gládis; LUNARDI, Elisiane Machado; KANTORKI, Jocene. Sistema Municipal de Ensino e a Autonomia dos Conselhos Municipais de Educação. In: DALLA CORTE. M. G. (Org.). **Políticas Públicas e Conselhos Municipais de Educação: Interlocuções com o Pró-Conselho**. São Leopoldo: Oikos, 2015.

BRASIL. **Decreto Nº 8659**, de 5 de abril de 1911. Aprova a lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20 de mai. 2016.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissao-de-sistematizacao/COMSist16ord27011988.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. **Lei 9394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. **Portaria nº 3272**, de 6 de novembro de 2003. Cria o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Disponível em: <<https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. **Lei Federal Nº 10.880, DE 9 DE JUNHO DE 2004**. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=LEI&num_ato=00010880&seq_ato=000&vlr_ano=2004&sgl_orgao=NI>. Acesso em: 01 jul. 2016.

_____. **Parecer 42**, de 09 de agosto de 2006. Consulta Sobre os Sistemas de Ensino. Brasília, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb042_06.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2015.

_____. **Lei n. 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e desenvolvimento da educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm>. Acesso em: 29 out. 2015.

_____. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Consulta ao cadastro dos conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb**. Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/item/593>>. Acesso em: 22 mai. 2016.

_____. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Sistema de Informações sobre orçamentos públicos em educação**. Disponível em: <https://www.fnede.gov.br/siope/demonstrativoFundebMunicipal.do?acao=pesquisar&pag=result&anos=2015&periodos=1&cod_uf=43&municipios=431960> Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Sistema de Informações sobre orçamentos públicos em educação. Relatórios Municipais**. Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao/siope-relatorios-municipais>>. Acesso em 10 jul. 2016.

_____. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Programa Formação Pela Escola. Disponível em:** <http://www.fnde.gov.br/programas/formacao-pela-escola/formacao-pela-escola-apresentacao> Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Nota técnica estimativas da população dos municípios brasileiros.** Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/analise_estimativas_2014.pdf. Acesso em 03 mar. 2016.

_____. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação básica.** Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-matricula>. Acesso em: 10 jul. 2016

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Situação dos Planos de Educação.** Disponível em :<<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades.** Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431690&search=rio-grande-do-sul|santa-maria>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

CRESWELL. John W. **Projeto de Pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3 ed. Porto Alegre: ARTMED, 2010.

DALLA CORTE, Marilene Gabriel. Elisiane Machado. TORMES. Diego D. S. **Caravanas UNCME e o Pró-conselho no Rio Grande do Sul:** limites e possibilidades na formação continuada de conselheiros municipais de educação. XANPEDSUL, Florianópolis, outubro de 2014. CARAVANAS <http://xanpedsul.faed.udesc.br/arq_pdf/754-0.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2016.

DAVIES. Nicholas. Aplicação das verbas A da educação: controle estatal ou social? **Faz Ciência.** V. 12, n. 16. Francisco Beltrão. 2010. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/fazciencia/article/view/7436>. Acesso em: 30 nov. 2015.

FARENZENA. Nalú. Controle Institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.** v. 26, n. 2. 2010. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19716/11487> >. Acesso em: 26 nov. 2015

FERREIRA. Márcia dos Santos. MAINARDES. Jefferson. TELLO. César G. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teóricos metodológicos. In. MAINARDES. Jefferson. BALL. Stephen J. (Org.) **Políticas Educacionais:** questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

FISCHER. Rosa Maria Bueno. Verdades em suspenso: Foucault e os perigos a enfrentar. In: VORRABER da Costa. (Org.). **Caminhos Investigativos II:** outros modos de pensar e fazer pesquisa em educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. A paixão de trabalhar com Foucault. In: VORRABER da Costa. (Org.). **Caminhos Investigativos I: outros modos de pensar e fazer pesquisa em educação.** Rio de Janeiro: Ed. Lamparina, 2007.

GIL. Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa. 4ª ed.** São Paulo: Atlas, 2002.

GONZÁLEZ. Silvia Novik de Senén; PAZ. Isabel Vilella. Las políticas Educativas como texto y como discurso: el enfoque de Estephen Ball. In: TELLO. Cesar G. (Org.). **Epistemologías de La Política Educativa: posicionamientos, perspectivas y enfoques.** Campinas: Mercado de letras, 2013.

GUERRA. Maria do Carmo Bueno. Mobilização Social. In.: SPINOZA. Roberto Moreno. Accountability. In: CASTRO. Carmem Lúcia Freitas de. GONTIJO. Cynthia Rúbia Braga. AMABILE. Antonio Eduardo de Noronha. (Org) **Dicionário de Políticas Públicas.** Barbacena: EdUEMG, 2012

LUCE. Maria Beatriz. SARI, Marisa Timm. O Regime de Colaboração na Educação do Rio Grande do Sul. In: OLIVEIRA. Romualdo Portela; SANTANA Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil: combater desigualdades, garantir a diversidade** Brasília: UNESCO, 2010.

MAINARDES. Jefferson. BALL. Stephen J. **Políticas Educacionais: questões e dilemas.** São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES. Jefferson. TELLO. Cesar G. La posición epistemológica de los investigadores en política educativa: debates teóricos en torno a las perspectivas neo-marxista, pluralista y pos-estructuralista. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas.** Arizona, Vol. 20, n. 9, 2012.

MINAYO. Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

PAVIGLIANTI. Norma. Aproximaciones al desarrollo histórico de la política educacional. **Práxis Educativa.** Vol. 2, N° 2. ano 1996. Disponível em: <<http://ojs.fchst.unlpam.edu.ar/ojs/index.php/praxis/article/view/177>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 12.882**, de 03 de janeiro de 2008. Institui o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio. Disponível em: <http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/arquivos/rel_mun_lei_peate.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2016.

ROSSINHOLI. Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB.** Brasília: Líber Livro, 2010.

SANTA MARIA. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei nº 5065/2007**, Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério. Disponível em:< <http://www.camara-sm.rs.gov.br/camara/proposicao/pesquisa/0/1/0/902>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Câmara de Vereadores de Santa Maria. **Lei nº 1495 de 1971**. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá Outras Providências. Disponível em:< <http://www.camara-sm.rs.gov.br/camara/proposicao/pesquisa/0/1/0/4472>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria. **Lei Municipal 3168 de 14 de novembro de 1989**. Cria o Conselho Municipal de Educação e Cultura. Disponível em:< <http://www.camara-sm.rs.gov.br/camara/proposicao/pesquisa/0/1/0/2799>>. Acesso em: 29 mai. 2016.

_____. Câmara de Vereadores de Santa Maria. **LEI Nº 4122 de 22 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camara-sm.rs.gov.br/camara/proposicao/pesquisa/0/1/0/1845>>. Acesso em: 29 mai. 2016.

_____. Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria. **Lei Municipal 4123 de 22 de dezembro de 1997**. Cria o Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria. Disponível em: < <http://www.camara-sm.rs.gov.br/camara/proposicao/pesquisa/0/1/0/1844>>. Acesso em: 29 mai. 2016.

_____. Prefeitura Municipal de Santa Maria. **Plano Municipal de Educação**. Disponível em:<<http://www.santamaria.rs.gov.br/> . Acesso em: 10 jul. 2016.

SANTOS. Fernanda Marsaro dos. Análise de conteúdo: a visão de Laurence Bardin. **Revista Eletrônica de Educação**. v. 6, n. 1, mai. 2012. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/viewFile/291/156>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

São Sepé. Prefeitura Municipal de São Sepé. **Histórico do Município**. Disponível em:<<http://www.saosepe.rs.gov.br/o-municipio/>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei Municipal 2014 de 20 de abril de 1994**. Altera a Lei Nº 1752 de 16 de novembro de 1989, que cria o Conselho Municipal de Educação de São Sepé e dá outras providências. Disponível em:< http://sapl.saosepe.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/1599_texto_integral>. Acesso em 15 mai. 2016.

_____. Prefeitura Municipal de Educação. **Conselho Municipal de Educação**. Disponível em:<<http://www.saosepe.rs.gov.br/conselho-municipal-de-educacao/>>. Acesso em: 10 jul. 2016.

_____. Secretaria Municipal de Educação de São Sepé. **Seminário Internacional de Educação MOBREC**. Disponível em: <<http://smec2013-2016.blogspot.com.br/2015/07/blog-post.html>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

_____. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei Municipal 2817 de 19 de junho de 2007**. Dá nova redação aos artigos 2º, 3º, 4º E 10 e suprime os parágrafos 3º e 4º do artigo 5º da lei Nº 1.752, de 16 de Novembro de 1.989, que cria o Conselho Municipal de Educação de São Sepé. Disponível em: <http://www.saosepe.rs.leg.br/leis/leis-municipais> > Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei Municipal 2800 de 26 de abril de 2007**. Institui o Sistema Municipal de Ensino do Município de São Sepé. Disponível em: <http://sapl.saosepe.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/592_texto_integral> Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei Municipal 2811 de 29 de maio de 2007**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em: <http://sapl.saosepe.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/603_texto_integral> Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei Municipal 2831 de 11 de setembro de 2007**. Dá nova redação ao item I do Art. 2º da Lei Nº 2.811, DE 29.05.2007, Que dispõe sobre o Conselho Municipal do FUNDEB, e inclui novo item no mesmo artigo. Disponível em: <http://sapl.saosepe.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/623_texto_integral> Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. Câmara Municipal de Vereadores. **Lei Municipal 3119 de 07 de outubro de 2010**. Altera dispositivos da Lei 2.817/2007, que deu nova redação à artigos e suprimiu parágrafos da Lei 1.752/89 que criou o Conselho Municipal de Educação, acrescenta parágrafo 3º ao artigo 5º da LEI 1.752/89 e dá outras providências. Disponível em: <http://sapl.saosepe.rs.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/341_texto_integral>. Acesso em 15 de mai. 2016.

SARTURI, Rosane Carneiro. TORMES, Diego D. S. A representatividade social nos Conselhos Municipais de Educação: Um olhar sobre o Pró-Conselho do Rio Grande do Sul. In. DALLA CORTE, M. (Org.). **Políticas Públicas e Conselhos Municipais de Educação**. São Leopoldo: Ed. Oikos, 2015.

SAVIANI, Demerval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Demerval. **Da Nova LDB ao FUNDEB**. Campinas: Autores Associados. 2008.

_____. **A Pedagogia no Brasil: história e teoria.** Campinas: Autores Associados.2008.

SCHOFFEN. Leocádia Inês. Eleição de Diretores, gestão democrática e Regime de Colaboração. In: WERLE. Flavia Obino Corrêa. **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração.** Ijuí: Unijuí, 2006.

SHIROMA. Eneida Oto. MORAES. Maria Cecília Marcondes de. EVANGELISTA. Olinda. **Política Educacional.** Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SOUZA. Ângelo Ricardo de Souza. A Política Educacional e seus Objetos de Estudo. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa.** V. 1, nº1, jan. – jun. 2016. Disponível em: <
https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwjg9vmQn4fOAhVFDpAKHQ1bDulQFggpMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.relep.eenrevista.org%2Findex.php%2Frevista1%2Farticle%2Fdownload%2F55%2F4&usq=AFQjCNEKVPcH6sqWmADQKihO_9_M8HuuWg&sig2=hWuv7NRuG7Ha7YTWqXP0OA>. Acesso em: 20 nov. 2015.

SPINOZA. Roberto Moreno. Accountability. In. CASTRO. Carmem Lúcia Freitas de. GONTIJO. Cynthia Rúbia Braga. AMABILE. Antonio Eduardo de Noronha. (Org) **Dicionário de Políticas Públicas.** Barbacena: EdUEMG, 2012

TELLO. Cesar G. **Epistemologias de La Política Educativa:** posicionamientos, perspectivas y enfoques. Campinas: Mercado de letras, 2013.

TELLO. César G. Las epistemologías de La política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico Del investigador en política educativa. **Práxis Educativa.** Ponta Grossa, v. 7, n. 1. 2012. Disponível em:
<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/viewFile/3376/2808>. Acesso em: 10 abr. 2015.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Dados educacionais:** indicadores por qualidade. Disponível em: <
http://www.todospelaeducacao.org.br/index.php?option=indicador_localidade&task=main>. Acesso em: 15 jul. 2016

TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL. **Controle Social–Educação.** Disponível em:
<http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:61:::RP,61:P61_MUNICIPIO:SAO%20SEPE>. Acesso em: 16 jul. 2016.

_____. **Controle Social–Educação.** Disponível em:<
http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=20001:61:::RP,61:P61_MUNICIPIO:SANTA%20MARIA>. Acesso em: 16 jul. 2016.

TRIVIÑOS. Augusto N.S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo, Ed. Atlas, 1987.

VIEIRA. Sofia Lerche. **Educação Básica**: política e gestão. Brasília: Líber Livro, 2009.

WERLE. F. O. C. THUM. A. B.. ANDRADE. A. C. O Sistema Municipal de Ensino e suas Implicações para a atuação do Conselho Municipal de Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. V. 24, n. 1, p.79-109. Jan. /abri. 2008.