



Education Policy Analysis
Archives/Archivos Analíticos de Políticas
Educativas

ISSN: 1068-2341

EPAA@asu.edu

Arizona State University
Estados Unidos

Bello de Souza, Donaldo; Batalha Alcântara, Alzira
O Controle Social no Planejamento Municipal da Educação no Brasil
Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, vol. 25,
2017, pp. 1-37
Arizona State University
Arizona, Estados Unidos

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275050047083>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica
Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aape | epaa

Arizona State University

Volume 25 Número 107

16 de outubro de 2017

ISSN 1068-2341

O Controle Social no Planejamento Municipal da Educação no Brasil

Donaldo Bello de Souza

Universidade do Estado do Rio de Janeiro



Alzira Batalha Alcântara

Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Estácio de Sá
Brasil

Citação: Souza, D. B. d., & Alcântara, A. B. (2017). O controle social no planejamento municipal da educação no Brasil. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(107).

<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2989>

Resumo: Durante processo de redemocratização do Brasil (1980s), o controle social passa a ser compreendido como controle da sociedade civil sobre o Estado para a construção de um novo projeto de cunho emancipador, democrático e participativo. A partir da década de 1990, este viria a ser despolitizado por perspectivas conservadoras e neoliberais criando canais de participação instrumentais, burocratizados, segmentados e pouco descentralizados. O presente artigo trata da problemática do controle social no âmbito do planejamento municipal da educação, enfocando os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) e os Conselhos Municipais de Educação (CMEs). Toma-se por base empírica 20 (95%) dos 21 Planos Municipais de Educação (PMEs) da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) consoantes ao novo Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014-2024, visando analisar o papel atribuído a esses órgãos colegiados no controle social local da educação. Conclui-se que os PMEs estudados refletiram as disposições do PNE em torno do controle social e dos órgãos correlatos (CACS e CMEs), mas de forma esparsa e

fragmentada, à margem da incorporação sistemática dessas ações e dos Conselhos no conjunto de decisões, quadro que pode ser considerado tímido e prescritivamente exíguo. É possível também afirmar que tais resultados exprimem a continuidade de uma insuficiência prescritiva que se arrasta desde o planejamento decenal anterior (2001-2011), uma vez que esses planos não atribuíram lugar de destaque aos Conselhos, enfraquecendo o controle social sistemático da educação, quer em termos municipais e intermunicipais, quer ao nível do planejamento metropolitano.

Palavras-chave: Controle social; Plano Municipal de Educação; Plano Nacional de Educação; Gestão democrática da educação; Financiamento da educação pública

Social control in the municipal planning of education in Brazil

Abstract: Throughout the process of redemocratization of Brazil (1980s), social control was synonymous with civil control by the State, aimed at the construction new social projects from an emancipatory, democratic and participative perspective. Starting in the 1990s, the concept became depoliticized from a conservatory and neoliberal perspective, creating channels of instrumental and centralized participation, bureaucratization, and segmentation. This article deals with the problems concerning social control in the scope of the municipal planning of education, focusing on the Monitoring and Social Control Council (MSCC) and the Municipal Education Council (MEC). the study considered 20 (95%) of 21 Municipal Plans of Education (MPEs) of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro (MRRJ), aligned with the new National Plan of Education (NPE) to the decennial 2014-2024, and analyzed the role attributed to these collegiate bodies in the sphere of localized social control of education. It is concluded that the MPEs reflect the statements of the NPE regarding social control and the correlated bodies (MSCC and MEC), but in a fragmented and sparse way, due to the relatively small the systematic incorporation of these actions and of the Councils roles in the decisions. It is also possible to affirm that these results express a continuation of a prescriptive failure that has lasted since the previous decennial planning (2001-2011), since these plans did not attribute a highlighted place to the Councils, thus weakening the systematic social control of education at the municipal, intermunicipal, and metropolitan planning levels.

Keywords: Social control; Municipal Plans of Education; National Plan of Education; Democratic management of the education; Finance of the public education

El control social en el planificación municipal de la educación en Brasil

Resumen: Durante el proceso de redemocratización de Brasil (1980s), el control social pasa a ser comprendido como control de la sociedad civil sobre el Estado para la construcción de un nuevo proyecto de cuño emancipador, democrático y participativo. A partir de la década de 1990, éste iba a ser despolitizado por perspectivas conservadoras y neoliberales creando canales de participación instrumentales, burocratizados, segmentados y poco descentralizados. El presente artículo trata la problemática del control social en el ámbito de la planificación municipal de la educación, enfocando los Consejos de Acompañamiento y Control Social (CACS) y los Consejos Municipales de la Educación (CMEs). Se toma por base empírica 19 (90%) de los 21 Planes Municipales de Educación (PMEs) de la Región Metropolitana de Rio de Janeiro (RMRJ), consonantes al nuevo Plan Nacional de la Educación (PNE) para el decenio 2014-2024, papel atribuido a esos órganos colegiados en el control social local de la educación. Se concluye que los PMEs estudiadas reflejan las disposiciones del PNE en torno al control social y de los organismos correlacionados (CACS y CMEs), pero de forma esparcida y fragmentada, al margen de la incorporación sistemática de esas acciones y de los Consejos en el conjunto de decisiones en cuestión, que puede ser considerado tímido y prescritivamente exíguo. Es posible también afirmar que tales resultados expresan la continuidad de una

insuficiência prescritiva, que notavelmente se arrastra desde la planificación del decenio anterior (2001-2011), ya que estos planes no atribuyeron un lugar destacado a los consejos en la gestión democrática de la educación local, debilitando las posibilidades de control social sistemático de la educación, tanto en términos municipales e intermunicipales, como a nivel de la planificación metropolitana.

Palabras-clave: Control social, Plan Municipal de la Educación; Plan Nacional de Educación; Gestión democrática de la educación; Financiamiento de la educación pública

Introdução

Discutir a noção de controle social na administração pública não constitui tarefa simples, quer em função dos múltiplos sentidos que lhe são conferidos pela literatura especializada, quer em decorrência das profusas configurações que assume nos ciclos das políticas públicas no Brasil, particularmente de âmbito social, determinadas por distintos modos de governo e de exercício de poder.

Num sentido amplo, a administração pública, quando no exercício de suas competências, incorre no “controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos” (Di Pietro, 2009, p. 724), isto em paralelo ao controle popular ou social, Assim,

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração Pública atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias. Abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa (Di Pietro, 2009, p. 724).

Especificamente em relação ao controle social, este tanto pode ser considerado do ponto de vista do controle do Estado sobre a sociedade civil, quanto ao revés. Assim, é possível referir-se ao controle social, quer tomando por base os interesses do poder constituído sobre determinadas classes e grupos sociais, quer a partir das possibilidades de atuação da sociedade civil no seio da sociedade política, neste caso com vistas à consecução de processos de transformação social (Machado, 2012). Todavia, o caráter eventualmente unidirecional dessas análises pode vir a ocultar a compreensão de determinados processos de resistências, negociações ou cooptações pelos diversos atores sociais envolvidos, perdendo-se de vista, portanto, suas contradições, possibilidades e limites (Alvarez, 2004; Bravo & Correia, 2012).

No calor do processo de redemocratização do Brasil, principiado nos idos de 1980, o controle social passa a ser preponderantemente compreendido como sinônimo de controle da sociedade civil sobre o Estado, na perspectiva de construção de um novo projeto societário, de cunho emancipador, democrático e participativo, cujo sentido, a partir dos idos de 1990, viria a ser despolitizado pelos efeitos da disseminação do ideário neoliberal, de modo a assegurar os privilégios de uma minoria dominante, reduzir o tamanho do Estado e dos gastos com proteção social pública, entre outros aspectos (Bravo & Correia, 2012; Côrtes, 2005; Machado, 2012).

Contudo, se por um lado, a compreensão mais progressista de controle social passa a ser instrumentalizada por perspectivas conservadoras, que criam e recriam canais de participação burocratizados, segmentados e pouco descentralizados, que acabam por ser convertidos em aparelhos do Estado (Gurgel & Justen, 2013; Pessanha, Figueiredo, & Campagnac, 2003), por outro, não anula, social e historicamente, o potencial dessas mesmas instâncias de virem a contribuir para a

democracia deliberativa e exercer controle social sobre o governo, as políticas públicas e seus resultados. Importante observar que a constituição desses canais no Brasil não pode deixar de ser vista como expressão das trajetórias de lutas democrático-populares desencadeadas por diversos segmentos da sociedade civil, principiadas ao longo das décadas de 1960 e 1970, (Calderón, 2008; Gohn, 2008, 2002, 1998; Luchmann, 2007) e que, ao lado, de outras esferas de interlocução e de pressão, como, por exemplo, as mobilizações e campanhas sociais, podem contribuir para o estreitamento do diálogo entre sociedade e governo (Santos, 2002).

Do ponto de vista jurídico, foi a partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil, 1988) que se estabeleceram as bases para a futura institucionalização de mecanismos de controle social das políticas públicas no País, que passará a contar com instrumentos como, de um lado, o Ministério Público (MP), órgão que pode atuar de modo independente ou em conjunto com o Poder Judiciário, atendendo e investigando denúncias, por exemplo, relativas à má utilização dos recursos públicos, e, com isto, ingressando com ações judiciais cabíveis, e, de outro, as Comissões Permanentes do Poder Legislativo, recebendo petições, reclamações ou representações que visem atos ou omissões de autoridades ou de instituições públicas (Machado, 2012; Pompeu, 2008)¹.

Com referência aos mecanismos de participação direta no controle social das políticas públicas – que, na prática, tendem a se combinar a processos de representação (Luchmann, 2007) –, sobressaem as Comissões Bipartites e Tripartites de Gestão, assim como as Conferências, ambas operando no âmbito do Poder Executivo, caracterizadas por constituírem espaços de interlocução e articulação voltados para políticas setoriais (Machado, 2012). A um só tempo, erigem-se os Conselhos Gestores, introduzidos na esfera pública por força de um amplo ordenamento jurídico e normativo, verticalizado por leis federais, na sua maior parcela condicionando o repasse de recursos intergovernamentais constitucionais e espontâneos (Carnielli & Gomes, 2008; Gohn, 2008). De modo amplo, esses conselhos são integrados por representantes da sociedade civil e dos governos, com atribuições relativas ao planejamento, fiscalização da aplicação de recursos financeiros e ao monitoramento, implementação e avaliação de determinadas políticas públicas setoriais (Côrtes, 2005), com desenho institucional caracteristicamente deliberativo (Cunha & Theodoro, 2014; Gurgel & Justen, 2013; Oliveira, Pereira & Oliveira, 2010).

Na área das políticas de educação, a noção de controle social se articulará ao princípio da gestão democrática do ensino público (Brasil, 1988, art. 206, VI)², preceituando-se, em seguida, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996, art. 3º, VIII)³, e, mais recentemente, no âmbito do novo Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Brasil, 2014) –, seja no corpo da lei⁴, seja em meta

¹ Em consonância com Machado (2012), não se considerou o Tribunal de Contas (TC) como instância de controle social, na medida em que, embora também seja responsável pelo controle público da sociedade civil sobre o Estado, o faz de modo institucional e não, no sentido atribuído pelo presente artigo, por meio do controle social, configurando-se numa “espécie de ouvidor geral a quem os cidadãos, partidos políticos, associações ou sindicatos podem denunciar irregularidades ou ilegalidades” (Di Pietro, 2009, p. 726), isto conforme a CF/1988 (Brasil, 1988, art. 74, § 2º). Veja-se, ainda, Pompeu (2008) e, em especial, os estudos de Davies (2001c, 2000b).

² “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei [...]” (Brasil, 1988, art. 206).

³ “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino [...]” (Brasil, 1996, art. 3º).

⁴ “São diretrizes do PNE: [...] VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;” (Brasil, 2014, art. 2º) e “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos

específica⁵, também de forma disseminada em algumas outras estratégias. Com isto, a gestão democrática não apenas se afigurar em um princípio do ensino público⁶, como deverá ter normas definidas pelos sistemas educacionais nacional e infranacionais (dos estados, do Distrito Federal e dos municípios). De modo amplo, a gestão democrática pode ser compreendida:

como uma *contribuição indispensável ao processo de realização do direito à educação* e à democratização das suas organizações escolares, das suas estruturas, dos processos de decisão, das relações de poder, das práticas educativas e de produção de conhecimento, dos direitos ao exercício da cidadania democrática e da participação ativa, não apenas por parte dos profissionais da educação, mas também, desde logo, dos educandos, das suas famílias, da comunidade, numa perspectiva de construção sociocomunitária da autonomia da escola, em direção ao seu autogoverno [...] [Nosso grifo] (Lima, 2014, p. 1071).

Assim, o valor do controle social da educação não se esgota frente à possibilidade de efetivar-se apenas como estratégia para a democratização das mais variadas dimensões das instituições e práticas educacionais, uma vez que, diretamente imbricado com a gestão democrática, assume, a um só tempo, a condição de importante meio pelo qual se realiza o exercício do direito à educação de qualidade para todos. De forma subjacente, isto implica reconhecer que a satisfação do direito à educação não é redutível ao mero aspecto individual, mas que decorre da formulação e efetivação de políticas públicas (Duarte, 2007), particularmente de acesso à escola, de permanência no sistema de ensino e de qualidade (Cury, 2007; Érnica, 2013), e que, em última instância, o controle social da educação afigura-se numa das formas do assegurar deste mesmo direito.

Professada como direito fundamental social de todos os seres humanos, e por isto mesmo passível de ser reclamado do Estado com vistas ao seu atendimento (Cury, 2014, 2007; Duarte, 2007; Goergen, 2013), especialmente por exigibilidade jurídica (Cabral & Di Giorgi, 2012; Oliveira, 1999; Pompeu, 2008; Ximenes, 2012), o direito à educação encontra-se previsto no art. 6º da CF/1988 (Brasil, 1988)⁷, com repercussões nos artigos 205 a 214⁸, sendo, em específico, regulamentado nos artigos 4º a 7º, Título III (Do Direito à Educação e do Dever de Educar), da LDBEN 9.394/1996 (Brasil, 1996).

Todavia, conforme ressalta Monteiro (2003), a luta, de natureza mais universal pelo direito à educação pressupõe concebê-la como direito prioritário, de caráter antropológico, psicológico, moral, econômico, político e jurídico, “mas não é direito a uma educação qualquer: é direito a uma educação com qualidade de ‘direito do homem’” (p. 764). Ou seja, trata-se de conceber o direito à

de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.” (art. 9º).

⁵ “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.” (Brasil, 2014, Meta 19).

⁶ Importante sinalizar que, legalmente, o princípio da gestão democrática se aplica apenas ao ensino público, à margem das instituições de ensino privadas, “como se a democracia não devesse ser um princípio básico de qualquer instituição educacional. Esta redação é sintomática do desprezo de nossas elites [brasileiras], geralmente formadas em instituições privadas de ensino, pelos procedimentos democráticos” (Pinto, 2008, p. 156).

⁷ “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Brasil, 1988, art. 6º; 2015).

⁸ Para uma análise mais detalhada a respeito do direito à educação na CF/1988, veja-se, entre outros, Cury (2014), Oliveira (1999) e Ximenes (2014).

educação de qualidade como pertencente ao *hall* do conjunto dos direitos humanos (Ximenes, 2014, 2012), e um determinado padrão de qualidade como político, por isto mesmo de natureza social (Gadotti, 2013; Oliveira & Araujo, 2005), também marcado por exigências em torno dos insumos, processos e resultados que implica (Cabral & Di Giorgi, 2012; Cury, 2014, 2007).

Do ponto de vista jurídico, a garantia de padrão de qualidade da educação brasileira veio a ser fixada como princípio no inciso VII do art. 206 da CF/1988⁹, vindo a dar corpo ao inciso IX do art. 4º da LDBEN¹⁰, além de, minimalistamente, balizar o art. 38 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007¹¹ (Brasil, 2007), referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Do mesmo modo que a gestão democrática, em 2014, a problemática da qualidade da educação integrou-se, de forma explícita, ao novo PNE (Brasil, 2014), quer no corpo da lei¹², quer em meta específica¹³, quer de modo semeado em múltiplas estratégias do plano. Contudo, não se deve perder de vista que a problemática da qualidade consiste em::

um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos. (Dourado & Oliveira, 2009, p. 205).

Na esfera da gestão democrática da educação, entre os mecanismos colegiados de participação sociopolítica que visarão à garantia do direito à educação de qualidade no Brasil, destacam-se os Conselhos Escolares, os Conselhos de Classe e de Série, os Grêmios Estudantis e, especialmente, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACs) e os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) (Gohn, 2001; Martins, A., 2011; Oliveira et al., 2006; Scheinvar & Algebaile, 2005; Souza, 2013^a, 2008, 2006a; Valle & Vasconcelos, 2012).

O presente artigo trata da problemática do controle social no âmbito do planejamento municipal da educação, enfocando os CACS – do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) – e os CMEs. Descritivamente, toma por base empírica

⁹ “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VII - garantia de padrão de qualidade.” (Brasil, 1988, art. 206).

¹⁰ “O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.” (Brasil, 1996, art. 4º).

¹¹ “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão assegurar no financiamento da educação básica, previsto no art. 212 da Constituição Federal, a melhoria da qualidade do ensino, de forma a garantir padrão mínimo de qualidade definido nacionalmente.” (Brasil, 1997, art. 38).

¹² “São diretrizes do PNE: [...]IV - melhoria da qualidade da educação;” (Brasil, 2014, art. 2º).

¹³ “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb [Índice de Desenvolvimento da Educação Básica];” (Brasil, 2014, Meta 7). Para uma análise mais detida sobre esta meta do novo PNE, veja-se Ximenes (2014) e, a respeito do seu debate nos Projetos de Lei (PLs) deste plano, que tramitaram no legislativo federal, Ximenes (2012).

20 (95%) dos 21 Planos Municipais de Educação (PMEs) da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) consoantes ao PNE para o decênio 2014-2024 (Brasil, 2014) –, visando analisar o papel atribuído a esses órgãos colegiados na esfera do controle social local da educação.

Ainda em termos metodológicos, o estudo se apoia na abordagem qualitativa, como uma forma de trabalho metodológico das ciências humanas e sociais (Lessard-Hébert, Goyette & Boutin, 2005), submetendo os dados coletados à análise de conteúdo, método que visa favorecer a descoberta de “conteúdos e estruturas das mensagens e esclarecer elementos de significações de mecanismos não imediatamente perceptíveis” (Bardin, 2004, p. 29), levando em consideração o conjunto de elementos que se apresentam expressivos para a definição do papel atribuído aos órgãos colegiados em questão no âmbito do controle social local da educação, também sob abordagem comparativa (Yang, 2015), quer entre os PMEs examinados, quer em relação ao PNE 2014-2024. Inicialmente adota a análise categorial, tomando em consideração a totalidade de cada documento examinado, submetendo-o ao “crivo da classificação e do recenseamento, segundo a frequência de presença (ou de ausência) de *itens* de sentido [grifos no original]” (Bardin, 2004, p. 32), para, em seguida, levar a efeito o processo de deduções lógicas e justificáveis por constructos específicos. Tais constructos, tanto para os CACS, quanto para os CMEs, se edificam a partir de marcos jurídicos e normativos, de âmbito federal, acompanhados de um breve balanço seletivo de estudos teórico-conceituais e teórico-empíricos a respeito do funcionamento institucional e sociopolítico¹⁴ desses conselhos no Brasil, de modo a viabilizar as análises pretendidas sobre os PMEs em questão (leis e planos propriamente ditos).

Cabe ainda destacar que são pouquíssimos os estudos que versam sobre o planejamento educacional da RMRJ, especialmente com foco nos PMEs, destacando-se, por exemplo, os de Souza & Alcântara (2016a) e de Souza, Alcântara & Vasconcelos (2015), que analisam os planos desta região no contexto do PNE 2001-2010 – Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (Brasil, 2001a) –, e, ainda, os de Souza & Alcântara (2016b, 2015) que, de forma específica, contemplam o papel dos Conselhos de Educação nesses mesmos planos.

Em linhas gerais, os autores acima aludidos sinalizam a existência de desvinculações dos PMEs da RMRJ em relação ao conjunto de instrumentos de gestão considerados nas análises – Planos Estaduais de Educação (PEE), Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Projeto Político Pedagógico (PPP) e Leis do Orçamento (LOs) – (Souza & Alcântara, 2016a), assim como, de forma particular, em outro estudo que toma por alvo apenas um desses PMEs (Souza, Alcântara & Vasconcelos, 2015), verificam que a prescrição do regime de colaboração carecia de aperfeiçoamentos para fins da efetivação de programas e projetos a serem compartilhados pelos diferentes entes federados junto a esta localidade – também em termos de colaborações horizontais, de caráter intermunicipal.

Acerca dos Conselhos de Educação, Souza & Alcântara (2016b, 2015) observaram que, ainda no âmbito do PNE 2001-2010 (Brasil, 2001), embora os PMEs em questão tenham destacado

¹⁴ Entende-se, conforme Souza (2013b), que os problemas relativos ao “funcionamento institucional” de um conselho correspondem à composição interna e representatividade, ao seu relacionamento com o Poder Executivo local, ao exercício das competências e atribuições, à sua eficácia e efetividade, entre outros aspectos, enquanto que as questões concernentes ao “funcionamento sociopolítico” abarcam a problemática da participação, da sua contribuição para a afirmação de uma cidadania dita qualificada, das relações de poder internas e externas ao órgão, entre outras dimensões. Todavia, este próprio autor ressalta que a separação entre o funcionamento dito institucional e sociopolítico consiste apenas em um modelo ideal de análise, na medida em que reconhece que ambas as dimensões são, por natureza, “imbricadas e difíceis de serem discretamente vislumbradas na dinâmica de funcionamento” desses órgãos colegiados (Souza, 2013b, p. 11).

a participação da sociedade civil na construção dos seus respectivos planos, esses órgãos, em geral, não tiveram um lugar de destaque na gestão democrática da educação local (Souza & Alcântara, 2016b), além de constatarem a ausência de estratégias articuladas de cooperação intermunicipais relacionadas, quer ao planejamento da educação em escala metropolitana, quer, de modo particular, à elaboração, acompanhamento e avaliação desses planos em âmbito regional (Souza & Alcântara, 2015).

Além desta seção introdutória, o estudo é composto por outras seis seções. Na próxima (segunda), traça um perfil geral acerca dos Conselhos Gestores e da situação atual dos PMEs da RMRJ para, na terceira, quarta e quinta seções, problematizar o funcionamento institucional e sociopolítico, respectivamente, dos CACS do FUNDEB, do CACS do PNAE e, ainda, dos CMEs. Na sexta seção realiza a análise dos PMEs da RMRJ, enfocando os CACS e os CMEs e, na sequência, formula as conclusões finais do estudo.

Conselhos Gestores e Planos Municipais de Educação da RMRJ

É praticamente consensual que a governança metropolitana consiste em um dos principais problemas do mundo globalizado, entendendo que se trata de cidades ditas intermunicipais, que enfrentam problemas urbanos complexos e, a um só tempo, desafios de gestão conjunta nas mais variadas áreas dos serviços públicos (Carvalho, Pasternak & Bogus, 2010; Lacerda, 2011; Maricato, 2011, 2000).

No caso do Brasil, pelo fato de os municípios terem ascendido com a CF/1988 (Brasil, 1988) à condição de entes autônomos federados, e ter-se tornado mais claro a qualificação das Regiões que poderiam ser dotadas de funções e estruturação tipicamente metropolitanas (Hotz, 2000), novos desafios surgem para a cooperação intermunicipal, pois, face ao movimento de descentralização político-administrativa da gestão dos serviços públicos, a colaboração no interior dessas regiões tende a diminuir os processos de regulação centralizados pelos estados ou pela União (Lacerda, 2011).

Segundo Maricato (2011), há uma precariedade em torno do quadro legal de Regiões Metropolitanas (RMs) no Brasil, caracterizada por diferenciações demográficas, econômicas, sociais e políticas, decorrente da pluralidade de critérios adotados para a sua criação entre os estados da federação, a par da incipiente cooperação intermunicipal – esta destacada por Souza (2003) como uma das maiores dificuldades, não apenas atinentes aos municípios, mas ao conjunto das relações entre os entes federados no país –, e da prevalência de programas de investimentos esporádicos e de natureza setorial nessas regiões, como os que se voltam, por exemplo, em âmbito federal, para as áreas de habitação e saneamento e, na esfera estadual, para o setor de transportes¹⁵.

Dentre essas dificuldades, destaca-se o padrão de discrepâncias prevalecente na sociedade brasileira – que, conforme sinalizado por Maricato (2000, p. 27), caracteriza-se pelo “aprofundamento da desigualdade numa sociedade historicamente e tradicionalmente desigual” –, que se reproduz nas RMs pela via da acumulação urbana e aumento da pobreza (Ribeiro, 2007), das formas diferenciadas de ocupação do solo, da precariedade do saneamento básico, da disseminação da violência (Maricato, 2011, 2010), das dificuldades de inserção laboral no mercado formal e, em especial, do baixo desempenho escolar (Torres & Marques, 2004).

¹⁵ Em 2010 o país possuía 35 RMs, compostas por 444 municípios, distribuídos entre 21 estados, além do Distrito Federal (DF), acrescidos de três Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDES) que abrangem mais de um estado (Maricato, 2011).

Tais problemas vieram no rastro de um processo acelerado de crescimento da população urbana brasileira, entre os anos 1950 e 1970, especialmente devido à expansão do fluxo migratório rural-urbano interno, também impulsionado pela concentração espacial do processo de desenvolvimento industrial no Rio de Janeiro e, sobretudo, em São Paulo. Será nos idos de 1970 que esta expansão urbana ocorrerá em meio à formação das grandes RMs no país (Brito, 2006). Em 1973, as primeiras dessas regiões vieram a ser implantadas sob base legal e jurídica federal, isto pela via da promulgação da LC nº 14, de 08 de junho de 1973 (Brasil, 1973) – consequência da CF/1967 (Brasil, 1967) e de sua Emenda Constitucional (EC) nº 1, de 17 de outubro de 1969 (Brasil, 1969) –, embora algumas experiências isoladas de administração metropolitana se fizessem notar desde a década de 1960, por iniciativa de alguns governos estaduais (Rolnik & Somekh, 2000)¹⁶.

A RMRJ, também denominada Grande Rio, veio a ser estabelecida por meio da LC nº 20, de 01 de julho de 1974 (Brasil, 1974)¹⁷, que, no Capítulo II, determinou a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, o que também significou união entre as RMs do Grande Rio Fluminense e da Grande Niterói. Inicialmente delimitada a 14 municípios¹⁸, a RMRJ veio ao longo dos anos sendo modificada pela exclusão e inclusão de localidades, integrando, em 2010, 19 municípios¹⁹ (Rio de Janeiro, 2010). Mais recentemente, em função da LC nº 158, de 26 de dezembro de 2013 (Rio de Janeiro, 2013), duas outras cidades passaram a integrá-la²⁰, totalizando as atuais 21 localidades.

Do ponto de vista da implantação dos Conselhos Gestores na RMRJ, estudos que tomaram por base dados relativos ao final da década de 1990 esclarecem que, apesar de se fazerem incorporados na totalidade desses municípios, abarcando diversas políticas setoriais, apresentavam grandes distinções de funcionamento em uma mesma localidade, assim como inexistência “de conselhos em diversas políticas setoriais no campo das políticas urbanas, como as relativas à implementação do plano diretor e a regulação do uso do solo, de habitação, de transportes ou de saneamento” (Santos, 2002, p. 110). Outros trabalhos também confirmam a prevalência dos processos indutores dos governos federais e estaduais na criação desses órgãos e, em menor escala, por iniciativas locais, “sejam de ordem institucional ou de pressão popular” (Azevedo & Abranches, 2002, p. 46). Neste cenário, os Conselhos Gestores na área da educação são considerados entre aqueles que possuem “alto grau de institucionalização” e “de maior taxa de atividade” (Pessanha, Figueiredo & Campagnac, 2006, p. 16).

Mais recentemente, dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Estatística (IBGE), relativa ao ano de 2014, indicam que todas as localidades que constituem a RMRJ possuem CME (Brasil, Ibge, 2015), assim como, em 2011, CACS do FUNDEB (Brasil, Ibge, 2012). De modo global, em 2011, dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, 88 (96%) expunham CACS do PNAE (Brasil, Ibge, 2012).

No que remete ao planejamento da educação, observa-se que, até o último dia do mês de dezembro de 2016, 20 (95%) dos 21 municípios da RMRJ possuíam PMEs transformados em norma

¹⁶ Nesta época foram criadas áreas metropolitanas nas capitais: São Paulo, Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte (Rolnik & Somekh, 2000).

¹⁷ Será nos idos de 1970 que a expansão urbana no Brasil ocorrerá em meio à formação das grandes RMs (Brito, 2006), embora algumas experiências isoladas de administração metropolitana se fizessem notar desde a década de 1960, por iniciativa de alguns governos estaduais que criaram áreas metropolitanas nas capitais: São Paulo, Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte (Rolnik & Somekh, 2000).

¹⁸ Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Rio de Janeiro, São Gonçalo e São João do Meriti (Brasil, 1974).

¹⁹ Além dos 14 municípios listados acima (veja-se Nota 9), vieram a somar-se outros 5, a saber, Belford Roxo, Guapimirim, Japeri, Mesquita e Queimados (Rio de Janeiro, 2010).

²⁰ Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu (Rio de Janeiro, 2013).

jurídica, ou seja, aprovados pelo legislativo, sancionados pelo executivo e, ainda, publicados em órgão oficial do estado correspondente²¹. Do ponto de vista da aprovação desses 20 planos, constata-se que, transcorridos 12 meses da promulgação do PNE 2014-2024, apenas 10 (50%) municípios da RMRJ haviam transformado os seus respectivos PME's em norma jurídica, cumprindo, assim, com o prazo de um ano estabelecido pela Lei nº 13005/2014 para a elaboração ou adequação dos planos infranacionais (BRASIL, 2014, art. 8º), a saber, Belford Roxo (2015a, 2015b), Cachoeiras de Macacu (2015), Guapimirim (2015), Itaboraí (2015), Japeri (2015a, 2015b), Nova Iguaçu (2015), Paracambi (2015), Rio Bonito (2015a, 2015b), São João de Meriti (2015) e Tanguá (2015).

Daquele total de 20 localidades, constata-se que outros 10 (50%) vieram a ter os seus PME's aprovados e publicados após esta data: Duque de Caxias (2015a, 2015b), Itaguaí (2015a, 2015b), Magé (2015), Mesquita (2015a, 2015b), Niterói (2016), Queimados (2015) e Seropédica (2015a, 2015b), com menos de um mês de atraso; Maricá (2015) e Nilópolis (2015), com cerca de três meses; enquanto que São Gonçalo (2015a, 2015b), com retardo de quase seis meses. Todavia, tais defasagens temporais em relação à consecução do PNE são passíveis de serem consideradas de baixo impacto para o planejamento decenal nacional, na medida em que não sugerem implicar reduções significativas nos tempos máximos definidos para o alcance das metas nacionalmente fixadas.

Contudo, a situação mais crítica consiste no caso do PME do Rio de Janeiro que, pelo menos até o final do mês de dezembro de 2016, ou seja, dois anos e meio após a aprovação do PNE 2014-2024, e um ano e meio seguinte ao término do prazo fixado na sua lei, ainda não possuía PME transformado em norma jurídica, encontrando-se em trânsito na respectiva Câmara Municipal²².

Assim, no seu conjunto, esses 20 planos possuem vigência decenal, correspondentemente ao período 2015-2025. O PME de Niterói também abarca uma década, mas sinalizada para o período 2016-2026, pois foi aprovado em agosto de 2016. Os PME's de Nilópolis (2015) e São Gonçalo (2015a, 2015b) se diferenciam dos demais pois assinalam o período 2015-2024, sugerindo tratar-se de planos pautados no esquema de datação adotado pelo antigo PNE 2001-2010 (Brasil, 2001a), que considerava o ano (completo) de aprovação como o primeiro ano de vigência decenal do plano propriamente dito. Já o PME de São João de Meriti (2015), embora tenha sido aprovado em 17 de junho de 2015, indica o decênio 2014-2024 como aquele concernente à duração do plano, apresentando inconsistência em relação à data de início de sua vigência, que corresponde ao da sua publicação em órgão oficial.

O CACS do FUNDEB

Em 2006, expirado o prazo de vigência da Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) – Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (Brasil, 1997)²³ –, sua substituição ocorre pelo FUNDEB, criado pela EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (Brasil, 2006), que, no ano seguinte, veio a ser regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 (Brasil, 2007), com prazo de vigência de 14 anos, ou seja, até 2020.

²¹ Veja-se: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

²² Veja-se: <<http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao/situacao-dos-planos-de-educacao>>. Acesso em: 30 dez. 2016.

²³ Para maiores informações sobre a composição, modo de distribuição e aplicação dos recursos do Fundef veja-se, por exemplo, Amaral (2012), Callegari & Callegari (1997), Davies (2001a; 2000a; 1999), Duarte e Faria (2010) e Oliveira (2008).

Em linhas gerais, o FUNDEB consiste em um Fundo de natureza contábil, voltado para a gestão financeira de recursos para a Educação Básica, que passou a reunir, a partir do seu terceiro ano de vigência (2009), 20% de determinados impostos repartidos entre os governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, isto em função de critérios legais e com base no quantitativo de matrículas registrado pelo censo escolar neste nível de educação, em ano anterior, levado a efeito pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), órgão do Ministério da Educação (MEC) (Brasil, 2007)²⁴.

Resultado de um amplo processo reivindicatório por parte de diversas entidades da sociedade civil, direta e indiretamente vinculadas à área da educação, assim como de múltiplos debates na esfera do Poder Executivo e Legislativo Federal, o FUNDEB veio a considerar, para efeito da distribuição dos seus recursos, não apenas o Ensino Fundamental – como no FUNDEF –, mas a Educação Básica como um todo, em suas diversas etapas e modalidades, abarcando a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio (inclusive integrado à Educação Profissional) a Educação de Jovens e Adultos (EJA), a Educação Especial, Indígena e Quilombola (Brasil, 2007). Tal aumento de cobertura, por um lado, implicou incremento (escalonado em três anos, de 2007 a 2009) do percentual incidente sobre a mesma base de recursos do FUNDEF (de 15% para 20%), e, por outro, aumento desta base de quatro para sete fontes (Callegari, 2008)²⁵.

Do mesmo modo que registrado na Lei do FUNDEF (Brasil, 1997), a Lei nº 11.494/2007 prevê que o acompanhamento e controle social sobre a “distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim” (Brasil, 2007, art. 24), ou seja, pelos CACS do FUNDEB. Porém, diferentemente dos CACS daquele primeiro Fundo, em âmbito federal, o Conselho do FUNDEB deverá ser composto por no mínimo 14 membros; em âmbito estadual, por no mínimo 12; enquanto que no Distrito Federal e na esfera municipal, embora com representações distintas, por no mínimo nove membros cada (Brasil, 2007, art. 24, § 1º, incisos I, II, III e IV). Em âmbito municipal, além desses quantitativos e de suas respectivas representações, quando a localidade possuir CME e/ou Conselho Tutelar, o CACS deverá ainda incorporar um representante de cada um desses conselhos locais (Brasil, 2007, art. 24, § 2º)²⁶.

Em paralelo às contas relativas ao FUNDEB, seu CACS passa também a acompanhar a aplicação de alguns dos recursos federais transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como o Programa Nacional de Apoio

²⁴ Para maiores informações sobre a composição, modo de distribuição e aplicação dos recursos do Fundeb veja-se, também, Amaral (2012), Davies (2008), Martins, P. (2011) e Sena (2008).

²⁵ Sobre o desempenho mais recente do FUNDEB e seus impactos no financiamento da educação pública vejam-se, entre outros, Campos & Cruz (2009), Fernandes & Fernandes (2014), Gouveia & Silva (2012), Pinto (2014, 2007) e Pinto & Alves (2011).

²⁶ Em tese, eventuais irregularidades observadas na prestação de contas dos entes federados por esses CACS, assim como em relação ao PNAE, mais adiante tratado, podem implicar penalidades como, intervenção, crime de responsabilidade, improbidade administrativa, responsabilidade civil e criminal, parecer prévio pela desaprovação de contas, desaprovação da prestação de contas e, ainda, imputação de débitos e multas (Pompeu, 2008).

ao Transporte do Escolar (PNATE)²⁷ e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos²⁸ (Brasil, 2007, art. 24, § 13).

Para Amaral (2012), os CACS do FUNDEB apresentam um maior potencial de vir a ser constituir menos governamental, como foi o do FUNDEF, especialmente em face de alguns avanços na legislação pertinente. De fato, na nova legislação se observam detalhamentos relativos à definição de restrições que impedem determinados indivíduos que tenham ligações com governantes de virem a integrar o conselho (Brasil, 2007, art. 24, § 5^a), assim com a determinação de que o seu presidente deverá ser “eleito por seus pares em reunião do colegiado, sendo impedido de ocupar a função o representante do governo gestor dos recursos do Fundo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (Brasil, 2007, art. 24, § 6^a)²⁹. A lei, igualmente, deixa claro que os CACS “atuarão com autonomia, sem vinculação ou subordinação institucional ao Poder Executivo local” (Brasil, 2007, art. 24, § 7^a) e que, dentre outros importantes aspectos, a atuação dos membros conselheiros não será remunerada, sendo “considerada atividade de relevante interesse social” (Brasil, 2007, art. 24, § 7^a).

Em que pesem as inovações elencadas em torno dos CACS do FUNDEB, algumas exprimindo esforços que visam à superação, pelo menos no plano legal, de problemas crônicos relativos aos CACS do fundo antecessor³⁰, ao que tudo indica, muitas continuam sendo as dificuldades e limitações desses conselhos. Segundo Davies (2015; 2008): i) esses CACS seguem espelhando caráter tipicamente estatal e não social, já que possuem mais representantes do Estado do que da sociedade civil propriamente dita (à exceção de sua configuração municipal); ii) na sua composição, apenas os representantes não-estatais não são remunerados, pois os estatais o são na medida em que exercem o cargo de conselheiros durante o horário concernente à jornada normal de trabalho; e, ainda, iii) são muitas as limitações postas à capacitação técnica dos conselheiros em face da análise dos documentos contábeis, o que enfraquece a representação dita social nos CACS. De modo igualmente crítico, Pinto (2008) destaca que: i) o acompanhamento dos recursos do FUNDEB deveria ocorrer não por intermédio de um segundo conselho, como no caso dos CACS, mas na esfera do próprio CME; ii) uma maior importância legal deveria ser atribuída também ao modo pelo qual o poder de voto divide-se entre os segmentos representados, pois no formato

²⁷ O PNATE foi instituído por meio da Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, visando “oferecer transporte escolar aos alunos do Ensino Fundamental público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos Estados, Distrito Federal e Municípios [...]” (Brasil, 2004, art. 2º). Veja-se também Rangel (2006) e Ribeiro e Jesus (2015).

²⁸ O Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, também instituído pela Lei nº 10.880/2004, objetiva “ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos, em cursos presenciais com avaliação no processo, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal” (Brasil, 2004, art. 3º).

²⁹ A ocupação da presidência dos CACS do FUNDEF por representantes do governo contribuiu, em larga medida, para a inoperância institucional e sociopolítica desses conselhos, isto em função dos vínculos de subordinação que daí foram estabelecidos em relação aos conselheiros, minorando a autonomia deste órgão colegiado (Azevedo, 2002; Gomes & Pascoalino, 2000; Matos, 2001; Pinto, 2008).

³⁰ Na visão de diversos autores, a lei atribuiu aos CACS do FUNDEF função relativamente complexa, que veio a demandar elevado preparo por parte de seus membros (Azevedo, 2002; Davies, 2003; 2001a; Matos, 2001), motivo pelo qual, para Davies (2003, p. 514), esses conselhos vieram a ser “bastante inócuos, apesar de formalmente apresentarem um potencial para o controle social sobre o estado”. Membros do próprio governo federal, em 2006, chegam a reconhecer que a lei que regulamentou o Fundef “não criou mecanismos suficientes que fortalecessem sua atuação, tornando-os frágeis e vulneráveis” (Wiederkehr & Azevedo Neto, 2006, p. 63).

vigente, mesmo sem ocupar a presidência do conselho, o Poder Executivo pode continuar estabelecendo controle sobre o colegiado; e, por fim, iii) o fato de a lei continuar a impedir que os CACS possuam estrutura administrativa própria, segue contribuindo para a manutenção da sua dependência em relação a este Poder.

Do ponto de vista dos resultados relativos a alguns dos estudos teórico-empíricos que tomam por alvo os CACS do FUNDEB, observa-se que, independentemente do território a que pertençam³¹, os problemas identificados no funcionamento institucional e sociopolítico levam os seus autores a postular a não efetividade do controle social desses órgãos colegiados. Entre o conjunto dessas dificuldades e entraves, destacam-se, por exemplo: ingerências do Poder Executivo na sua composição e funcionamento (Garcia, 2011; Lamarão, 2013; Lima, 2010; Santos Filho, 2012), precariedade e falta de transparência das informações necessárias para as suas ações (Cabral, 2009; Santos Filho, 2012; Umann, 2008), subutilização dos pareceres emitidos pelo Poder Executivo local (Umann, 2008), despreparo dos conselheiros para o desempenho de suas funções (Cabral, 2009; Conceição & Fialho, 2014; Lima, 2010; Santos Filho, 2012; Silva, 2013; 2011; Umann, 2008), além da ausência de um viés crítico desses conselheiros sobre a sua própria atuação (Braga, 2015; 2011; Conceição & Fialho, 2014).

Não obstante o impacto negativo dos problemas acima aludidos na efetividade do controle social relativo ao FUNDEB, em larga medida reflexos do controle exercido pelo Poder Executivo local sobre o funcionamento institucional e sociopolítico desses conselhos – nos moldes igualmente observados em relação aos CACS do FUNDEF (Pinto, 2008) –, de modo geral, as investigações acima aludidas não se furtam em reconhecer o potencial do CACS para a construção tanto da gestão democrática da educação, quanto propriamente de novas perspectivas e práticas de controle social.

O CACS do PNAE

O PNAE – também cognominado Programa de Merenda Escolar – se constitui numa das mais antigas ações sociais do governo brasileiro na área de educação, cujas origens remetem aos idos de 1940. Presentemente, se afigurando como parte integrante de um conjunto específico de ações supletivas da União em relação aos estados e municípios, geridas pelo FNDE, seus recursos contemplam os alunos que constam do Censo Escolar do INEP/MEC relativo ao ano anterior ao atendimento, relativo a todas as etapas da Educação Básica (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio) e à modalidade de EJA matriculados em escolas públicas, estaduais, municipais, do Distrito Federal, assim como naquelas mantidas por entidades filantrópicas e pela União³².

A descentralização do PNAE principiou, em 1993, primeiramente pela via de sua estadualização e, em seguida, municipalização. Em 1994, a extinta Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) – cujas atribuições, a partir de 1997, vieram a ser incorporadas pelo FNDE – já havia repassado aos estados a função de aquisição e distribuição dos gêneros alimentícios da merenda escolar (Carvalho & Verhine, 1999; Spinelli, 1998). Logo depois, em 1999, ocorreu a transferência automática dos recursos financeiros às entidades executoras, à margem da necessidade

³¹ Esses territórios, cujos CACS foram analisados pelos estudos exemplificados, correspondem, na esfera municipal, a Campo Grande e Chapadão do Sul, no estado do Mato Grosso do Sul (Cabral, 2009); Itaboraí, no estado do Rio de Janeiro (Lamarão, 2013); Capitão Poço (Santos Filho, 2012) e Ananindeua (Lima, 2010), ambos no estado do Pará; Campo Verde, no estado do Mato Grosso do Sul (Silva, 2013; 2011); Triunfo, no estado do Rio Grande do Sul (Umann, 2008); incluindo-se os resultados de pesquisa na qual o anonimato do município foi mantido pelos autores (Conceição & Fialho, 2014), e, na esfera estadual, referente ao Cacs do Ceará (Garcia, 2011).

³² Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

do estabelecimento de convênios com o FNDE – MP nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998 (Brasil, 1998), regulamentada pela Resolução FNDE/CD nº 15, de 25 de agosto de 2000 (Brasil, Mec, Fnde, 2000). A partir daí, tornou-se obrigatória a constituição de órgãos colegiados voltados para o acompanhamento e fiscalização da sociedade em torno da aplicação dos recursos associados ao PNAE, isto pela via da criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAEs) – aqui também referendados como CACS do PNAE –, em paralelo às atribuições de controle por parte do FNDE, do Tribunal de Contas da União (TCU), da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria Geral da União ((SFC/CGU) e do MP.

Contudo, para Pipitone (1997), a descentralização do PNAE parece vir de modo a potencializar as condições dos municípios bem estruturados e, a um só tempo, aprofundar a deficiência de estrutura técnico-administrativa daqueles considerados pobres e/ou pequenos, apontando tanto a inexistência dos CAEs em determinadas localidades que recebem a transferência desses recursos, quanto às deficiências daqueles onde eventualmente se encontram implantados, nos quais, de acordo com as propostas de descentralização, a comunidade deveria estar participando ativamente dos processos decisórios. Para Martínez & Pinho (2016), apesar de o PNAE ter implicado melhorias na qualidade nutricional e de oferta desse tipo de refeição nas escolas beneficiadas pelo programa, sua adesão parece estar “associada ao aluno mais carente do ponto de vista socioeconômico” (p. 26), o que, para as autoras, significa que ainda não se logrou superar representações sociais que tomam tal política como de cunho caracteristicamente assistencial.

Em 2001, a MP nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001 (Brasil, 2001b), reedita, entre outros aspectos, em seu art. 3º, a obrigatoriedade e as condições de criação dos CAEs enquanto órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, a ser constituído, nas esferas estadual, do Distrito Federal e municipal, por sete membros: um representante do poder executivo, um do poder legislativo, dois representantes dos professores, dois de pais de alunos e, por fim, um representante de outro segmento da sociedade local. Nos territórios que possuísem mais de 100 escolas de Ensino Fundamental, a MP facultava a ampliação desta composição para, no máximo, 21 conselheiros, observando-se a proporcionalidade dos segmentos representados na sua configuração básica.

Até a aprovação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (Brasil, 2009a), não se identifica diploma específico para o PNAE, cuja regulamentação veio se dando pontualmente pela reedição de MPs por parte do Governo Federal e pela via de Resoluções do MEC. Nesta data, portanto, a MP nº 455, de 28 de janeiro de 2009 (Brasil, 2009b) será convertida na lei vigente – Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009a) –, mantendo as mesmas funções do CAE constantes da MP nº 2.178-36/2001 (Brasil, 2001b), anteriormente elencadas. Acrescentará, entretanto, a qualidade de órgão colegiado “permanente” ao CAE, agora a ser composto, no mínimo, por um representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado; dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes; dois representantes de pais de alunos e outros dois indicados por entidades civis organizadas, sendo facultada aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a ampliação da composição em questão, desde que obedecida esta proporcionalidade (Brasil, 2009a, art. 18, incisos I, II, III e IV).

Ainda no que remete ao art. 18 da Lei nº 11.947/2009, nos demais parágrafos encontram-se previstos: a suplência do segmento representado (Brasil, 2009a, art. 18, §2º), o mandato de quatro anos para os conselheiros, com possibilidade de recondução (Brasil, 2009a, art. 18, §3º), as condições para o exercício da presidência e vice-presidência (Brasil, 2009a, art. 18, §4º), a não remuneração da atividade conselheira – entendida como “serviço público relevante” (Brasil, 2009a, art. 18, §5º), além da obrigatoriedade de os entes federados informarem ao FNDE a composição adotada para o funcionamento dos seus respectivos CAEs (Brasil, 2009a, art. 18, §6º).

Apesar de o CAE afirmar-se enquanto espaço de gestão compartilhada entre poder público e sociedade, o próprio governo chegou a admitir que “A sociedade civil ainda participa pouco das instâncias de controle das políticas relacionadas à alimentação escolar” (Balaban, 2006, p. 39), entendendo que, apesar do pouco tempo da experiência em torno da descentralização dos recursos, “o controle social do Pnae ainda carece de dispositivos formais de atuação da sociedade e [...] que esses dispositivos necessitam maior agilidade” e ampla divulgação social (p. 39).

A título de exemplo, alguns estudos teórico-empíricos que tomaram por alvo o CAE³³ revelam, entre outros problemas: ingerência direta do Poder Executivo local no seu funcionamento (Lima, 2010; Souza, 2006b); inexistência de políticas de capacitação dos conselheiros (Lima, 2010; Umann, 2008) e, quando muito, manifestas por meio de ações pontuais e de curta duração (Souza, 2006b); dificuldades de acesso aos documentos (Umann, 2008); cooptações (Lima, 2010) e disputas entre segmentos sociais que compõem os CAEs (Souza, 2006b), aspectos que, assim como o ocorrido no CACS do FUNDEB, levam esses estudos a sublinharem a sua não efetividade³⁴. Para Pipitone et al. (2006), de um lado, o PNAE sugere “necessitar de uma revisão em seus indicadores de supervisão, controle e avaliação” (p. 114) e, de outro, seus conselhos precisariam “revitalizar suas funções alicerçados no comprometimento com a sociedade e com a promoção do Pnae [...]” (p. 114).

O CME

Diferentemente dos CACS, os CMEs não são regulados por arcabouço jurídico-normativo federal, sendo a sua criação decorrente de lei municipal, ao lado de outros dispositivos normativos (como portarias, regimentos internos, etc.) definidores do seu funcionamento institucional e sociopolítico. Não obstante, conforme assinalado na seção introdutória deste artigo, tanto a CF/1988 (Brasil, 1988, art. 206, VI), quanto a LDBEN nº 9.394/1996 (Brasil, 1988, art. 3º, VIII) destacam como princípio orientador do ensino público sua gestão democrática, de modo a possibilitar a efetivação de uma maior transparência da gestão educacional pública e a prática de processos decisórios colegiados, isto a partir da criação, em geral, dos Sistemas Municipais de Ensino, e, de forma específica, dos CMEs.

Ao longo da história do funcionamento dos Conselhos de Educação³⁵, as funções/competências precipuamente desempenhadas por esses órgãos junto ao Ministério da Educação ou às Secretarias Estaduais de Educação (SEEs) foram, caracteristicamente, a normativa, a deliberativa, a consultiva e a de assessoramento, moduladas por um perfil tipicamente técnico-pedagógico. De modo geral, a função normativa implica definição de normas para o sistema de ensino, limitadamente à sua abrangência ou jurisdição; a deliberativa exprime-se pela competência em decidir sobre questões específicas em determinadas áreas e matérias de competência do sistema (por

³³ Referentes ao estudo de Souza (2006b), que enfocou 28 municípios do estado do Rio de Janeiro, assim como às pesquisas de Lima (2010) e Umann (2008) que, além de investigarem, conforme anteriormente visto, o CACS do FUNDEB, se voltam para o CAE, respectivamente, de Ananindeua, no estado do Pará, e Triunfo, no estado do Rio Grande do Sul.

³⁴ Importante destacar que, a par dos estudos que vêm identificando sérios óbices ao funcionamento desses Conselhos, há casos como o relativo ao estudo de Gabriel et al (2013, p. 971), pautado na avaliação de CACS municipais do PNAE no Estado de Santa Catarina, cuja constatação, positiva, é de que “A maioria dos conselhos analisava a prestação de contas, fiscalizava os recursos, zelava pela qualidade do PNAE em todos os níveis, orientava o armazenamento dos alimentos, participava da elaboração do cardápio, acompanhava a compra de gêneros e tinha regimento interno”.

³⁵ Veja-se, entre outros, Boaventura (1992), Bordignon (2009, 2001), Cury (2001) e Werle (1998).

exemplo, credenciamento de instituições e autorização de cursos) e a função consultiva volta-se para o atendimento de consultas apresentadas tanto pelo Poder Público (por exemplo, casas legislativas, MP, Secretaria de Educação), neste caso, também configurando função de assessoramento, quanto pela sociedade civil (por exemplo, escolas, universidades, sindicatos ou qualquer cidadão ou grupo) (Bordignon, 2009; Brasil, Mec, Seb, 2008, 2007a).

Após a promulgação da CF/1988 (Brasil, 1988), acrescentam-se ao conjunto das funções anteriormente sinalizadas a propositiva, mobilizadora, fiscalizadora e de controle social, agora como competências, por característica, a serem localmente exercidas pelos CMEs. Essas funções vieram a despontar, portanto, concomitantemente à criação dos Sistemas Municipais de Ensino e, em particular, dos CMEs, no contexto da elevação dos municípios à condição de entes autônomos federados, assumindo, aos poucos, importância no funcionamento desses conselhos locais, isto de modo coeso aos princípios da democracia participativa. Neste novo cenário, a função propositiva passa a atribuir ao CME caráter não apenas reativo (como ocorre no cumprimento da função consultiva), mas de protagonista na formulação de propostas, sugestões e, de forma ampla, de políticas locais de educação no âmbito do sistema municipal, enquanto que a mobilizadora se inclina para as ações de estímulo aos processos participativos da sociedade no acompanhamento e controle dos serviços locais da educação, aglutinando esforços emanados pelo poder público (Bordignon, 2009; Brasil, Mec, Seb, 2007b).

Já as funções fiscalizadora e de controle social remetem ao acompanhamento propriamente dito da execução das políticas públicas locais de educação, assim como à averiguação do cumprimento da legislação em vigência, diferenciando-se em termos “da aplicação de sanções às instituições ou pessoas físicas que descumprem a lei ou as normas” (Brasil, Mec, Seb, 2007b, p. 18). No primeiro caso, o CME, no exercício das ações de fiscalização, poderá aplicar sanções previstas em lei, por exemplo, suspendendo matrículas ou cessando o funcionamento de cursos regulares. Quando no cumprimento da função de controle, uma vez “constatada irregularidade ou descumprimento da legislação pelo poder público, [o] conselho poderá pronunciar-se, solicitando esclarecimento dos responsáveis, ou denunciando aos órgãos fiscalizadores” (Câmara de Vereadores, TC ou MP) (p. 19). Com a aprovação da Lei nº 11.494/2007 que, conforme visto, regulamenta o FUNDEB, as ações de controle do CME passaram a poder englobar o “acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo” (Brasil, 2007, art. 37), isto por meio da constituição de Câmara específica que venha a integrar o seu CACS e em observância às formas de organização e de representação fixadas nesta lei.

Todavia, dados coletados pelo Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME) do MEC, com vistas à identificação das funções atribuídas aos CMEs em efetivo funcionamento no País, referentes aos anos de 2005, 2006 e 2007, apontam relativo decréscimo da presença da função fiscalizadora (categoria que também pode estar incluindo a função de controle social) no funcionamento desses órgãos. Em 2005, o índice era de 75%, passando, em 2006, para 71% e, em seguida, em 2007, decaindo para 67% (Brasil, Mec, Seb, 2008, 2007b, 2006). Deste cenário, que expõe redução de oito pontos percentuais, cujas causas o próprio MEC não sinaliza, é possível depreender-se que a fiscalização e controle social da educação, pelo menos ao longo desses três anos, veio perdendo expressão nos CMEs. Por outro lado, dados mais recentes, relativos à Pesquisa MUNIC/ IBGE, apontam que, em 2011, este último percentual não havia variado, continuando a se manter em 67%, (Brasil, Ibge, 2012), vindo a apresentar, em 2014, ligeiro acréscimo, agora indicando que 68,5% dos municípios do País declararam que a função em questão estava sendo exercida pelos seus respectivos CMEs (Brasil, Ibge, 2015).

Decerto, o cenário quantitativo acima aludido decorre da pluralidade de realidades que marca o funcionamento local dos CMEs no Brasil, cuja garantia do controle social, conforme salientado por Souza & Vasconcelos (2008, p. 254), “não está posto necessariamente na existência

legal ou material da instituição conselheira, mas na qualidade das práticas intracolegiadas que constituem esses espaços desde a sua gênese”. De forma mais abrangente, de acordo com Cunha et al (2013), é justamente o grau de articulação social e política local que implicam variações relacionadas “à participação e a autonomia das instâncias de controle social” (p. 85). Nestes termos, nas palavras de Sari (2015), a expectativa em torno do funcionamento dos CMEs seria a de não virem a se constituir “em órgãos burocráticos, cartoriais, subordinados ao executivo” (p. 228), o que os aproximaria de uma prática que reforçaria, conforme assinalado por Ferreira e Ferreira (2013, p. 123), “a responsabilização do Estado em vez de fortalecer o controle social”.

Estudos teórico-empíricos que tenham tomado por alvo os CMEs e, de algum modo, contemplado a problemática do exercício do controle social no seu interior, vêm revelando realidades que indicam, por exemplo, prevalência do controle estatal sobre o social, implicando capacidade reduzida de intervenção local do CME (Martiniano, 2010; Moreschi, 2010; Moura, 2010^a, 2010b), burocratização das ações de controle (Almeida, 2006; Freitas & Carvalho, 2008; Gontijo, 2013;), ao lado da inoperância dos mecanismos de disseminação para a sociedade acerca das deliberações tomadas pelo órgão, ou seja, da pouca transparência, o que obstaculiza ainda mais o exercício do controle social (Faria, 2006).

O Controle Social pelos CACS e CMEs no âmbito dos PMEs

O PNE 2014-2024 (Brasil, 2014), em seu art. 5º, envolve o Conselho Nacional de Educação (CNE) como uma das instâncias para o seu monitoramento contínuo e avaliação periódica. É plausível supor que este artigo teve um efeito indutor no âmbito municipal, já que a maioria dos planos sob análise – 12 (60%) do total de 20 – atribuiu aos CMEs responsabilidades similares. Assim, nos dispositivos do corpo da lei propriamente dita, esses Conselhos constam, de forma explícita, para a tarefa de monitoramento e avaliação em: Belford Roxo (2015a), Itaboraí (2015), Itaguaí (2015a), Japeri (2015a), Maricá (2015), Mesquita (2015a), Nilópolis (2015), Nova Iguaçu (2015), Paracambi (2015), Queimados (2015), São João de Meriti (2015) e Seropédica (2015a). Dentre os 8 (35%) que não elencam o CME, Duque de Caxias (2016a) e Tanguá (2015) atribuem a responsabilidade do monitoramento, de forma genérica, aos conselhos, sem especificar a qual desses órgãos colegiados caberia tal tarefa, enquanto Cachoeiras de Macacu (2015), Guapimirim (2015), Magé, (2015), Niterói (2016), Rio Bonito (2015a) e São Gonçalo (2015a) não evocam quaisquer conselhos para ações relacionadas ao controle social. Já os CACS, seja em relação ao FUNDEF ou ao PNAE, têm uma presença exígua na lei em si, pois apenas 2 (10%), dentre os 20 PMEs – Japeri (2015a) e Nova Iguaçu (2015) –, atribuem aos CACS as competências de acompanhamento e monitoramento da efetivação dos seus respectivos planos, sendo que Japeri (2015a) prevê a criação de um Comitê gestor com a participação dos CACS.

Comparativamente ao PNE 2001-2010 (BRASIL, 2001a), as referências ao CACS no PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) também ocorrem ao longo do texto do plano, mas com baixa frequência³⁶ e menor ênfase em torno do papel a ser desempenhado na esfera do planejamento

³⁶ No PNE 2001-2010, as referências ao CACS remetem ao FUNDEF, que vigorou no período 1996-2006 (Brasil, 1997), estando associadas, no Eixo Temático V (Financiamento e Gestão): à visibilidade e identificação de desvios dos recursos de competência deste Fundo; à importância do seu fortalecimento como órgão de gestão nos sistemas de ensino e à fiscalização necessária para o cumprimento de determinadas metas de financiamento do próprio plano. Seu valor para este plano torna-se ainda mais evidente quanto, de um lado, é evocado como órgão a ser constituído para o acompanhamento e controle social, em todos os níveis, dos “recursos destinados à Educação não incluídos no FUNDEF, qualquer que seja sua origem” (Brasil, 2001a, 11.3.2 Objetivos e Metas / Gestão), nos moldes desses mesmos conselhos,

nacional e subnacional da educação. Neste novo PNE, tais menções são observadas apenas em relação à capacitação dos conselheiros e ao apoio financeiro e logístico a este órgão nas Metas 19 e 20, mais adiante tomadas por referência para efeito da análise do papel desses conselhos nos PMEs enfocados, que considerará, ainda, a identificação de outras proposições consignadas nas demais metas desses mesmos planos estaduais.

O Controle Social nas Metas de Gestão Democrática da Educação

Na Meta 19 do PNE 2014-2024, concernente à efetivação da gestão democrática³⁷, a Estratégia 19.2 aponta tanto a importância da ampliação dos programas de apoio e formação dos conselheiros atuantes nos mais variados conselhos de educação, em especial nos CACS do FUNDEB e do PNAE, quanto o apoio financeiro e logístico a este órgão, visando:

ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(as) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções (Brasil, 2014, Estratégia 19.2).

Tal definição de meios e processos³⁸ para a consecução da gestão democrática nos sistemas de ensino do País é possível de ser observada na quase totalidade – 16 (84%) do total de 19 PMEs – das estratégias formuladas para esta meta nos planos ora analisados³⁹, com exceção de 03 (16%) PMEs – Guapimirim, Nilópolis e São Gonçalo. Com redação muito similar, a referida estratégia 19.2 do PNE 2014-2024 foi incluída nas estratégias 18.1⁴⁰ em Itaboraí (2015), 19.23 em Itaguaí (2015b),

e, de outro, no Eixo Temático VI (Acompanhamento e Avaliação), na condição de instância corresponsável para a boa condução do plano (Brasil, 2001a).

³⁷ “Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (Brasil, 2014).

³⁸ Segundo Bordinon (2014, p. 32), “As estratégias definem a utilização dos recursos, os meios e processos para realizar a caminhada rumo ao alcance dos objetivos, a realização das metas. Em última análise as estratégias devem constituir programas definidores das ações do governo para alcançar as metas. O termo estratégia, do grego *stratêgós*, significa a *arte do general*, ou seja: a arte de comando, de liderança da ação, de utilizar os recursos e as condições favoráveis disponíveis para avançar rumo às metas [grifos no original]”.

³⁹ A partir desta seção, o escopo de análise restringe-se a apenas 19 PMEs pois, além do plano do Rio de Janeiro que, conforme já sinalizado, não se encontrava aprovado até o último dia de 2016, o PME de Duque de Caxias (2015b) não expõe consonância ao modelo empregado no PNE 2014-2024 (Brasil, 2014), espelhando estrutura similar à adotada no PNE 2001-2010 (Brasil, 2001a). Isto equivale a dizer que este PME se organiza por eixos temáticos e subtemas, a partir dos quais é indicado um extenso e repetitivo conjunto de diretrizes e, sobretudo, cerca de 383 objetivos/metadados, o que impede qualquer confronto com a estrutura dos demais planos, a começar pelo próprio PNE em vigência. Importante ainda destacar que o PME de Niterói (2016), embora também exponha estrutura diferente à adotada pelo PNE vigente, sua organização interna não obstaculizou as análises pretendidas. Além do diagnóstico, este plano se divide em seis áreas, cada uma possuindo metas a serem atingidas por meio de certas ações. As áreas IV (oito metas) e V (três metas) tratam, respectivamente, da gestão e do financiamento da educação.

⁴⁰ O PME de Itaboraí (2015) foi organizado com 19 metas e não 20 como o PNE 2014-2024 (Brasil, 2014). A meta 18 corresponde à gestão democrática, com 11 estratégias, e a meta 19 ao investimento público em educação pública, contendo 9 estratégias.

19.2 em Magé (2015), 19.2 em Maricá (2015), 19.4.1 em Mesquita (2015b), 19.3 em Nova Iguaçu (2015), 19.1 em Rio Bonito (2015b) e 19.2 em São João de Meriti (2015). Nos demais planos, a formação dos seus conselheiros e/ou a oferta de condições materiais para o funcionamento efetivo dos seus distintos conselhos também estão presentes, ainda que de forma nuançada. Assim, Belford Roxo (2015b, Estratégia 19.6) declara “Assegurar o pleno funcionamento dos Conselhos Municipais: de Educação, do FUNDEB, de Alimentação Escolar, e Conselho Escolar com infraestrutura adequada (...)”, enquanto Cachoeiras de Macacu (2015, Estratégia 19.9), além de visar à capacitação dos integrantes dos Conselhos de Educação, se dispõe a prover “suporte técnico contábil, jurídico e infraestrutura, afim [sic] de que exerçam com maior autonomia e segurança suas funções, a partir da vigência do PME/CM”. Japeri (2015b, Estratégia 19.4) e Paracambi (2015, Estratégia 19.4) buscam garantir o “funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social”, mas, igualmente, advogam o fortalecimento do CME por meio de formação de seus conselheiros, como sinalizam as Estratégias 19.6 e 19.8, respectivamente. Com preocupação análoga, Niterói (2016, IV, Ações 5.1, 5.2 e 5.7), Queimados (2015, Estratégia 19.5) e Seropédica (2015b, Estratégia 19.4) intentam oferecer programas de apoio e formação aos membros dos CME, CACS do FUNDEB e do CAE, dentre outros conselhos, enquanto Tanguá (2015, Estratégia 19.20), de maneira vaga, pretende “Assegurar aos integrantes dos Conselhos de Controle Social a atuação prioritária para que possam atuar de maneira efetiva”.

Embora nas estratégias relativas à meta de gestão democrática dos PME de Guapimirim, Nilópolis e São Gonçalo, conforme anteriormente assinalado, não haja referências explícitas para a formação de conselheiros, tampouco questões atinentes ao apoio logístico e financeiro, vale observar algumas singularidades. Guapimirim (2015) não ressalta o papel de órgãos colegiados, todavia, curiosamente, evoca em sua Estratégia 19.8 a Resolução SEEDUC nº4.776, de 20 de março de 2012 (Rio de Janeiro, 2012), a qual instituiu o Fórum Estadual de Educação (FEE), a fim de fortalecer o Fórum Permanente de Educação, com o “intuito de coordenar as conferências municipais e estaduais, bem como efetuar o acompanhamento da execução do PNE, do PEE e do PME”. Tal estratégia, essencial para que ocorra um controle social sobre os planos vigentes, equivale à Estratégia 19.5 que consta na minuta do PEE do Rio de Janeiro para 2015-2024 (Rio de Janeiro, 2015). Nilópolis (2015, Estratégia 19.2), embora tenha um plano extremamente conciso, ocupando apenas duas páginas na publicação do órgão oficial municipal, tem o fito de “Estimular o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação como instrumento de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional”. São Gonçalo (2015b, Estratégia 19.4), por sua vez, declara pretender acompanhar a execução “deste PME e dos seus planos educacionais, garantindo a participação do Conselho do FUNDEB, do Conselho Municipal de Educação, do Conselho de Alimentação Escolar, dos Conselhos Escolares e da sociedade”. Ainda que São Gonçalo não explicita os meios para garantir a ação desses conselhos, tal participação pode ser vista como um meio significativo para o processo de controle social.

O Controle Social nas Metas de Financiamento da Educação

Já na Meta 20 do PNE 2014-2024 (Brasil, 2014), articulada à ampliação do investimento público em educação pública⁴¹, o CACS, ao lado de outras iniciativas, desponha na Estratégia 20.4, agora vinculadamente, apenas, ao FUNDEB, nos termos de vir a:

fortalecer os mecanismos e os instrumentos que assegurem [...] a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação,

⁴¹ “Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (Brasil, 2014).

especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, com a colaboração entre o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação dos Estados e dos Municípios e os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios (Brasil, 2014, Estratégia 20.4).

Tal estratégia foi reproduzida em 06 (31%) dos 19 PMEs sob análise, a saber: Guapimirim (2015), Mesquita (2015b), Nilópolis (2015), Nova Iguaçu (2015), Rio Bonito (2015b) e São João de Meriti (2015), nas Estratégias 20.4, 20.3, 20.2, 20.4, 20.3 e 20.4 respectivamente, sendo que Guapimirim não restringiu o processo de formação aos membros do FUNDEB, pois prevê essa capacitação para os Conselhos em geral “que acompanham as fontes de Recursos, com parcerias dos outros poderes” (Guapimirim, 2015, Estratégia 20.4). Mesquita suprimiu a referência à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – LC nº 101, de 4 de maio de 2000 (Brasil, 2000) –, enquanto São João de Meriti ampliou a referida estratégia ao “garantir o repasse previsto em lei de 60 % do FUNDEB para valorização dos profissionais da educação, destinando percentual majoritário aos vencimentos” (São João de Meriti, 2015, Estratégia 20.4).

Importante sinalizar que a Estratégia 20.2 do PNE 2014-2024, que trata dos mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição do salário educação⁴², sem explicitar órgãos colegiados, veio a inspirar dois municípios – 02 (10%) de 19 –, Rio Bonito e Seropédica. De forma genérica, tal como consta neste plano nacional (Brasil, 2014), o primeiro PME pretende ampliar o acompanhamento social “através dos conselhos e instituições da sociedade civil organizada, e portal da transparência municipal” (Rio Bonito, 2015b, Estratégia 20.2), enquanto o segundo explicita a quem cabe tal responsabilidade: “CME, Conselho do FUNDEB e do Fórum Permanente da Educação” (Seropédica, 2015b, Estratégia, 20.2).

Embora a reprodução de estratégias da Meta 20 do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014) pelos PMEs em foco tenha ocorrido, conforme anteriormente visto, por uma minoria desses 19 municípios – Estratégia 20.4, por 06 (31%), enquanto que a Estratégia 20.2, por outros 02 (10%) –, isto não significa que o controle social com a participação dos conselhos não se faça notar, originalmente, por iniciativa do próprio PME, em outras estratégias das suas respectivas metas correspondentes ao Financiamento. Assim, constata-se que vasta maioria desses planos – 15 (78%) de 19 – apresenta estratégias, relativas à meta em questão, que configuram órgãos colegiados como protagonistas do controle social, ainda que com matizes diferenciadas e de natureza diversificada, a exceção de Belford Roxo (2015b), Cachoeiras de Macacu (2015), Paracambi (2015) e Tanguá (2015). Como exemplo, destacam-se indicações que visam: fortalecer os “mecanismos e os instrumentos que promovam a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, através de um Conselho Municipal” (Itaboraí, 2015, Estratégia, 19.3); assegurar a “publicidade e transparência das ações do conselho do FUNDEB, conforme determina a lei 12.527/11 [BRASIL, 2011]” (Japeri, 2015b, Estratégia 20.4); fornecer aos órgãos de controle social “recursos necessários para acompanhamento, assessoramento e fiscalização do uso dos recursos financeiros do município” (Queimados, 2015, Estratégia 20.4); fortalecer os “Conselhos de acompanhamento e controle social, através da garantia de assessoramento, apoio logístico, infraestrutura, e formação continuada dos conselheiros” (Niterói, 2016, V, Ação 3.1)_ou apoiar [...] a capacitação de integrantes de Conselhos de Educação, de gestores de recursos da educação e de membros dos Conselhos Escolares, nas áreas administrativa, financeira, contábil e jurídica, para que tenham melhores condições de exercer as

⁴² “aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação;” (Brasil, 2014, Estratégia 20.2).

funções associadas ao acompanhamento e ao controle dos recursos públicos destinados à educação municipal (Itaguaí, 2015b, Estratégia, 20.7).

Tal estratégia (Itaguaí, 2015b, Estratégia, 20.7), também presente nos PMEs de Maricá (2015, Estratégia 20.8), São Gonçalo (2015b, Estratégia 20.17), além de Mesquita (2015b, Estratégia, 20.10) e Nova Iguaçu (2015, Estratégia 20.10), ganha ainda maior relevância ao abarcar os Conselhos de Educação em geral, isto é, não restringe o processo de formação aos membros do Conselho do FUNDEB, como ocorre na Estratégia 20.4 do PNE (BRASIL, 2014).

Vale destacar que Guapimirim (2015, Estratégia 20.8) elaborou uma estratégia específica para o Custo Aluno Qualidade (CAQ), atribuindo aos conselhos e Comissões de Educação da Câmara de Vereadores a tarefa de acompanhamento, embora o PNE (Brasil, 2014) na Estratégia 20.6 que trata do CAQ⁴³, não tenha envolvido órgãos colegiados. Niterói (2016), por sua vez, prevê o “controle social sobre os recursos públicos recebidos pelas entidades privadas, sejam particulares, filantrópicas, confessionais ou comunitárias” (V, Ação 3.3), como também, a fim de aprimorar o trabalhos dos conselhos de controle social, elaborou uma ação voltada para a implantação de uma “base de dados no âmbito dos Conselhos municipais” (V, Ação 3.5).

Em relação ao CACS do PNAE, somente Itaboraí (2015, Estratégia 19.8) e Magé teceram estratégias específicas com o fito de garantir a “alimentação escolar de qualidade, sob a supervisão de profissional de nutrição, bem como acompanhar a elaboração do cardápio e fiscalizar a confecção da merenda através do Conselho de Alimentação Escolar” (Magé, 2015, Estratégia, 20.7). Ainda que a merenda escolar seja essencial para os municípios por conta das suas incumbências no âmbito da Educação Infantil e Ensino Fundamental (Brasil, 1996, art. 11, V), a presença de referências aos CACS desse programa federal é exígua. Conforme visto anteriormente, em 2011, dos 92 municípios do estado do Rio de Janeiro, 88 (96%) possuíam CACS do PNAE (Brasil, Ibge, 2012), o que permite supor que a secundarização dos CACS do PNAE esteja relacionada a sua não inclusão, pelo menos de forma explícita, nas estratégias do financiamento do PNE (Brasil, 2014), o que, em larga medida, pode expressar o efeito indutor do PNE sobre os planos infranacionais em questão.

O Controle Social em outras Metas

Segundo demarcação anterior, referências a órgãos colegiados no PNE 2014-2024 (Brasil, 2014) objetivando o controle social ocorrem, caracteristicamente, nas Metas 19 e 20, em duas de suas estratégias, respectivamente, 19.2 e 20.4. Entretanto, quase metade dos PMEs pesquisados – 09 (47%) do total de 19 –, referem-se aos conselhos em variadas metas, não necessariamente limitando àquelas duas metas do PNE, tampouco, em exclusivo, aos CACS.

Assim, a Meta 4 do PNE 2014-2024 (Brasil, 2014)⁴⁴, que trata da modalidade Educação Especial, evocou conselhos em 5 PMEs, constando em 6 estratégias, a saber: Mesquita (2015b, Estratégia 4.21), Nova Iguaçu (2015, Estratégias 4.21 e 4.27), Queimados (2015, Estratégia, 4.19),

⁴³ “no prazo de dois anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ);” (Brasil, 2014, Estratégia 20.6).

⁴⁴ “universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.” (Brasil, 2014, Meta 4).

Rio Bonito (2015b, Estratégia, 4.4) e São Gonçalo (2015b, Estratégia, 4.14). A estratégia citada a seguir consta, textualmente de forma idêntica, nos PME's de Mesquita e de Nova Iguaçu:

colaborar com os conselhos, durante o período de vigência deste PME, para definir indicadores de qualidade e política de avaliação e supervisão para o funcionamento de instituições públicas e privadas que prestam atendimento a alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação (Mesquita, 2015b, Estratégia 4.21; Nova Iguaçu, 2015, Estratégia 4.21)

A estratégia acima também integra o PME de São Gonçalo (2015b), porém alterada, pois, além da colaboração dos conselhos, foi incluída a “participação dos profissionais de educação” (São Gonçalo, 2015b, Estratégia 4.21) para a tarefa de definir os indicadores de qualidade para instituições que atendem alunos público alvo da educação especial.

Órgãos colegiados igualmente constam na Meta 7 que trata da qualidade da Educação Básica do PNE 2014-2024 (Brasil, 2014)⁴⁵. Nesta, não obstante o fato de possuir o maior número de estratégias (36) em relação à totalidade das 20 metas desse plano, a presença de órgãos colegiados é irrisória, e o controle social é referenciado de forma vaga. Assim, famílias e setores da sociedade civil devem ser mobilizados com os propósitos de que “a educação seja assumida como responsabilidade de todos e de ampliar o controle social sobre o cumprimento das políticas públicas educacionais” (Brasil, 2014, Estratégia 7.28), sem precisar quais segmentos ou órgãos devem ser privilegiados. Em outra estratégia desta mesma meta, os conselhos são aludidos de forma circunscrita, pois buscam assegurar conteúdos sobre a história e as culturas afro-brasileira e indígenas nos currículos escolares implementando as “respectivas diretrizes curriculares nacionais, por meio de ações colaborativas com fóruns de educação para a diversidade étnico-racial, conselhos escolares, equipes pedagógicas e a sociedade civil” (Brasil, 2014, Estratégia 7.25). Nos PME's em questão apenas dois municípios, Belford Roxo e Tanguá, situarão a problemática do controle social em meta relativa à qualidade da Educação Básica. O primeiro PME busca “Fortalecer as ações de Educação Integral em parceria com a União, Conselho Municipal de Educação, Conselho do FUNDEB e Conselho de Alimentação Escolar objetivando o atendimento dos alunos em todos os seus aspectos” (Belford Roxo, 2015b, Estratégia 7.12), e o segundo visa “Fomentar e apoiar, a partir da vigência deste Plano, os Conselhos Escolares, envolvendo a comunidade escolar, com as atribuições de zelar pelo monitoramento das ações e consecução das metas” (Tanguá, 2015, Estratégia 7.11). Belford Roxo envolve diferentes conselhos a fim de fortalecer ações atinentes à educação integral, enquanto Tanguá privilegia, nesta estratégia, exclusivamente os Conselhos Escolares para monitorar o conjunto das metas elencadas em seu plano municipal.

Nos PME's em tela, conselhos também são evocados em meta equivalente à Meta 18 do PNE (2014-2024)⁴⁶, a qual trata de planos de carreira dos profissionais da educação pública, em dois municípios: Belford Roxo (2015b, Estratégias 18.1 e 18.2) e Seropédica (2015b, Estratégia 18.1), sendo que o primeiro restringe a consulta orçamentária ao CACS do FUNDEB, enquanto Seropédica envolve, para o gerenciamento de recursos no âmbito escolar, a participação dos CACS do FUNDEB, CAE, Conselho Escolar, CME e comunidade.

⁴⁵ “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:” (Brasil, 2014, Meta 7).

⁴⁶ “assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.” (Brasil, 2014, Meta 18).

De forma dispersa, é possível também encontrar referências aos conselhos em outras metas. Assim, Japeri, sintonizado com a Meta 16 do PNE 2014-2024 (Brasil, 2014)⁴⁷, a qual busca formar, em nível de pós-graduação, professores da educação básica e garantir aos profissionais da educação básica formação continuada, promove “cursos destinados à formação dos servidores públicos municipais e conselheiros que estejam diretamente envolvidos com a execução e avaliação do Programa de Alimentação Escolar, seja na SEMED [Secretaria Municipal de Educação], no CAE ou nas Unidades Escolares” (Japeri, 2015b, Estratégia, 16.4). Tanguá⁴⁸, por sua vez, almeja “Assegurar na composição dos Conselhos de Educação e Acompanhamento Social, representação da diversidade étnico-racial brasileira” (Tanguá, 2015, Estratégia 8.2.9), tendo em vista a implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a Educação das Relações étnico-raciais. Nova Iguaçu, além da Educação Especial já tratada, evoca os CMEs para criar “um banco de dados e estatísticas da Educação Infantil” (Nova Iguaçu, 2015, Estratégia, 1.5), enquanto Queimados⁴⁹ pretende “Criar, em até um ano da vigência deste PME, Fórum permanente de educação, composto pela comunidade escolar, para acompanhamento e controle do cumprimento do PME” (Queimados, 2015, Estratégia, 9.9).

Considerações Finais

Retrospectivamente, é possível afirmar que no processo institucional de redemocratização do Brasil inserem-se lutas que, a um só tempo, buscaram instituir uma participação democrática por meio de órgãos colegiados e assegurar direitos sociais consagrados na CF/1988 (Brasil, 1988). Na busca de um novo projeto societário, de viés participativo, caberia a esses órgãos representativos contribuir no planejamento, gestão e controle social das políticas públicas, com vistas, sobretudo, ao assegurar direito à educação de qualidade. A partir dos anos 1990, tal projeto, todavia, foi metamorfoseado, e a própria noção de participação ganhou novo sentido, repercutindo na configuração desses Conselhos Gestores, pois muitos se tornam canais burocratizados, cuja participação formal, por um lado, passou a legitimar propostas verticalizadas, construídas pelo poder central, e, por outro, veio a limitar as possibilidades de um controle social mais efetivo, especialmente local. Tal movimento, contudo, não é linear. Ou seja, na correlação de forças sociais, a potencialidade de órgãos deliberativos pode emergir, resultando maior aproximação entre sociedade e governo em prol de interesses sociais mais amplos.

Conforme visto, assim como no PNE 2014-2024 (Brasil, 2014), a previsão do acompanhamento e controle social da educação nos PMEs estudados se faz notar tanto de forma genérica, como princípio de regulação social local da educação, articulado ao fortalecimento da gestão democrática, quanto de modo específico, situando institucional e sociopoliticamente os

⁴⁷ “formar, em nível de pós-graduação, cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.” (Brasil, 2014, Meta 18).

⁴⁸ Vale notar que a Meta 8 do PME de Tanguá (2015) é diferenciada em relação aos demais planos pesquisados, pois desdobra-se em dois aspectos: no primeiro (8.1), com oito estratégias, trata da elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos, tal como o PNE (Brasil, 2014), e no segundo (8.2), com quatorze estratégias, busca “Garantir que o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para que a Educação das Relações Étnico-Raciais seja efetuada a partir das contribuições da Lei Nº 10.639/03 e 11.645/08 atendendo as demandas no território municipal” (Tanguá, 2015, Meta 8.2).

⁴⁹ Ainda que não conste, de forma explícita, CACs, nesta estratégia, optou-se por incluí-la, pois ela remete a instâncias de controle.

CACS (em especial do FUNDEB) como órgãos privilegiados para o monitoramento dos recursos aplicados nesta área das políticas sociais, mas sem perder de vista as competências dos CMEs e demais instâncias colegiadas e de participação, como os Conselhos Escolares.

Ainda tomando por referência o PNE 2014-2024 (Brasil, 2014), a maioria dos PMEs em questão refere-se aos órgãos colegiados responsáveis pelas ações de controle social, predominantemente, nas estratégias relacionadas às metas de financiamento dos respectivos planos e de gestão democrática da educação. Ainda que com ênfases e matizes diferenciados, nota-se uma preocupação desses planos em oferecer programas de formação dos conselheiros, nos diversos conselhos de educação, como também dar suporte financeiro e logístico a fim de garantir condições propícias para o funcionamento desses colegiados e de suas funções que, no seu conjunto, exprimem consonância em relação a este plano nacional. Evidenciam-se, igualmente, algumas medidas que buscam instituir mecanismos para promover transparência das ações.

É possível ainda destacar que os conselhos, excluindo suas referências em metas concernentes ao financiamento dos respectivos planos e à gestão democrática da educação, são evocados por cerca da metade desses PMEs, predominantemente, para questões específicas, tais como: definir indicadores de qualidade para o atendimento a alunos público alvo da educação especial, auxiliar no diagnóstico da educação infantil por meio de levantamento de dados ou assegurar na composição dos Conselhos de Educação representação da diversidade étnico-racial brasileira. Todavia, em termos das ações referentes ao controle social, observa-se que os conselhos são mencionados de forma ainda menos expressiva, em alguns casos circunscritos ao monitoramento do plano propriamente dito ou, com frequência mais reduzida ainda, de modo a zelar pelo cumprimento de algumas ações atinentes às estratégias de distintas metas.

Ou seja, em que pese o fato de os PMEs estudados refletirem não apenas as disposições do PNE em torno do controle social e dos órgãos correlatos, como os CACS e os CMEs, e virem, por isto, a contemplá-los em metas e estratégias não necessariamente atinentes a este plano nacional, constatou-se que isto ocorre de forma esparsa e fragmentada, à margem da incorporação sistemática dessas ações e dos conselhos no conjunto de decisões em questão, quadro que pode ser considerado tímido e de relativa insuficiência prescritiva.

Se considerado os estudos sobre os PMEs da RMRJ que convergem para o exame de questões similares no contexto do PNE 2001-2010 (Brasil, 2001), como os de Souza & Alcântara (2016b, 2015), é possível também afirmar que tais resultados exprimem a continuidade de uma insuficiência prescritiva que notadamente se arrasta desde o planejamento decenal anterior, uma vez que esses planos não atribuíram lugar de destaque aos conselhos na gestão democrática da educação local, enfraquecendo as possibilidades de controle social sistemático da educação, quer em termos municipais, quer ao nível do planejamento metropolitano, nos termos da efetivação de processos de cooperação intermunicipais.

Afinal, levando em conta as incumbências previstas na LDBEN nº 9.394/1996 (Brasil, 1996) para o município, e sendo este um espaço privilegiado para a execução da política pública, a presença sistemática das ações de controle social e dos conselhos nas distintas metas e estratégias pode ser vista como importante elemento do planejamento local da educação articulado ao assegurar da democracia participativa e dos direitos sociais consagrados na CF/1988 (Brasil, 1988), especialmente relativos ao direito à educação de qualidade, mas duramente combalidos na política mais recente.

Referências

- Almeida, D. C. R. (2006). *Conselhos municipais de saúde e educação: Distintos padrões de participação política* (Dissertação de Mestrado). Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.

- Alvarez, M. C. (2004). Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. *São Paulo em Perspectiva*, 18(1), 168-176. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000100020>
- Amaral, N. C. (2012). *Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil*. Brasília: Liber Livro.
- Azevedo, J. M. L. (2002). Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade*, 23(80), 49-71. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000004>.
- Azevedo, S., & Abranches, M. (2002). Conselhos Setoriais: O caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte e um contra ponto com a experiência do Rio de Janeiro. *Cadernos Metrópole*, 7, 33-58. <http://dx.doi.org/10.1590/9258>
- Balaban, D. S. (2006). A importância de conselhos de alimentação escolar: O controle de políticas públicas sob a ótica da cidadania. In D. B. Souza (Org.), *Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais*. (pp. 29-40). São Paulo: Xamã.
- Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo* (4a. ed.). Lisboa: Edições 70.
- Belford Roxo (Município). (2015a, junho 26). Lei nº 1.529, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Belford Roxo - Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. *Hora H*, Nova Iguaçu.
- Belford Roxo (Município). (2015b) Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Turismo *Plano Municipal de Educação de Belford Roxo 2015-2025*. Belford Roxo: SEMEST.
- Boaventura, E. M. (1992). Criação e reorganização do Conselho de Educação da Bahia. *Revista Sitientibus*, 10, 13-30. Recuperado de http://www2.uefs.br/sitientibus/pdf/10/criacao_e_reorganizacao_do_conselho_de_educacao_da_bahia.pdf
- Bordignon, G. (2001). *Natureza dos conselhos de educação*. João Pessoa: Secretaria de Educação e Cultura.
- Bordignon, G. (2009). *Gestão da educação no município: Sistema, conselho e plano*. São Paulo: Instituto Paulo Freire.
- Bordignon, G. (2014). Planos de governo e políticas de estado: Muitos planos, pouco planejamento. In D. B. Souza & A. M. Martins, (Orgs.), *Planos de educação no Brasil: Planejamento, políticas, práticas* (pp. 29-53). São Paulo: Edições Loyola.
- Braga, M. V. A. (2011). *O Controle Social da Educação Básica pública: A atuação dos conselheiros do Fundeb* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Braga, M. V. A. (2015). *Conselhos do FUNDEB: Participação e fiscalização no controle social da educação*. Curitiba: Appris.
- Brasil. (1967, janeiro 24). Constituição do Brasil [de 1967], de 24 jan. 1967. *Diário Oficial* da União [do] Brasil, Brasília, DF: Imprensa Nacional.
- Brasil. (1969, outubro 30). Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. *Diário Oficial* da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF: Imprensa Nacional.
- Brasil. (1973, junho 8). Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. (1974, julho 1). Lei Complementar nº 20, de 01 de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. *Diário Oficial* da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. (1988, outubro 5). Constituição [de 1988] da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial* da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. (1996, dezembro 23). Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial* da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

- Brasil. (1997, janeiro 1). Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. (1998, dezembro 15). Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. (2000, maio 5). Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. (2001a, janeiro 10). Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial da União* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. (2001b, agosto 25). Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios voltadas para o atendimento educacional e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. (2004, junho 11). Lei 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. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília.
- Brasil. (2006, dezembro 20). Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. (2007, junho 21). Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. (2009a, junho 17). Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009a. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. (2009b, janeiro 29). Medida Provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. (2011, novembro 18). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do

- art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília.
- Brasil. (2014, junho 26). Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial* da União [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. (2015, setembro 16). Emenda constitucional nº 90, de 15 de setembro de 2015. Dá nova redação ao art. 6º da Constituição Federal, para introduzir o transporte como direito social. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2012). *Pesquisa de informações básicas municipais: Perfil dos municípios brasileiros 2011*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2015). *Pesquisa de informações básicas municipais / Pesquisa de informações básicas estaduais: Perfil dos estados e dos municípios brasileiros 2014*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. (2000, agosto 30). Resolução nº 015, de 25 de agosto de 2000. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, destinados ao atendimento das escolas de educação especial, e dá outras providências. *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.
- Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. (2007a). *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho: Guia de consulta*. Brasília, DF: MEC, SEB.
- Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. (2006). *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação: Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2005*. Brasília, DF: MEC, SEB.
- Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. (2007b). *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação: Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2006*. Brasília, DF: MEC, SEB.
- Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. (2008). *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação: Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2007*. Brasília, DF: MEC, SEB.
- Bravo, M. I. S., & Correia, M. V. C. (2012). Desafios do controle social na atualidade. *Serviço Social & Sociedade*, 109, 126-150. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000100008>
- Brito, F. (2006). O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. *Estudos Avançados*, 20(57), 221-236. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142006000200017>
- Cabral, K. M., & Di Giorgi, C. Am. G. (2012). O direito à qualidade da Educação Básica no Brasil: Uma análise da legislação pertinente e das definições pedagógicas necessárias para uma demanda judicial. *Educação*, Porto Alegre, 35(1), 116-128. <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/8412/7547>
- Cabral, M. M. S. A. (2009). *A participação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb nos Municípios de Mato Grosso do Sul* (Dissertação de Mestrado). Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, MS.
- Cachoeiras de Macacu (Município). (2015, junho 26). Lei nº 2.056, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME e dá outras providências. *Diário Oficial Cachoeiras de Macacu*, Cachoeiras de Macacu.

- Calderón, A. I. (2008). Conselhos municipais: Representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. In D. B. Souza (Org.), *Conselhos municipais e controle social da educação: Descentralização, participação e cidadania*. São Paulo, Xamã.
- Callegari, C. (2008). *Fundeb: Financiamento da educação pública no estado de São Paulo* (3a. ed.). São Paulo: Ground; Apeoesp.
- Callegari, C., & Callegari, N. (1997). *Ensino fundamental: A municipalização induzida*. São Paulo: Senac.
- Campos, B. C., & Cruz, B. P. A. (2009). Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: Uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 371-393. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200005>
- Carnielli, B. L., & Gomes, C. A. (2008). Os Cacs e as raízes sociopolíticas brasileiras. In D. B. Souza (Org.), *Conselhos municipais e controle social da educação: Descentralização, participação e cidadania* (pp. 133-151). São Paulo: Xamã.
- Carvalho, I. M. M., Pasternak, S., & Bogus, L. M. (2010). Transformações metropolitanas: São Paulo e Salvador. *Caderno CRH*, 23(59), 301-321. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792010000200007>
- Carvalho, I. M. M., & Verhine, R. E. (1999). A descentralização da educação. *Sociedade & Estado*, 14(2), 299-322.
- Conceição, S. H., & Fialho, N. H. (2014). Financiamento, oferta, gestão educacional e controle social no âmbito de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. *Revista de Educação Pública*, 23(54), 783-806. <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/1439/pdf>
- Côrtes, S. M. V. (2005). Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. *Educar*, 25, 143-174. <http://dx.doi.org/10.1590/0104-4060.371>
- Cunha, E. S. M., & Theodoro, H. D. (2014). (Orgs.). *Desenho institucional, democracia e participação: Conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: D'Plácido.
- Cunha, M. C., Araújo, R. B. M., Costa, J. M. A., & Jesus, M. L. T. B. (2013). CMEs no estado da Bahia: Os desafios para a compreensão do alcance das práticas democráticas na educação municipal. In D. B. Souza (Org.), *Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico* (pp. 77-94). São Paulo: Loyola.
- Cury, C. R. J. (2001). Os Conselhos Estaduais de Educação nas Constituições Estaduais Brasileiras. *Educação, Legislação e Cidadania*, 1, 15-33.
- Cury, C. R. J. (2007). A gestão democrática na escola e o direito à educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 23(3), 483-495. <http://dx.doi.org/10.21573/vol23n32007.19144>
- Cury, C. R. J. (2014). A qualidade da educação brasileira como direito. *Educação & Sociedade*, 35(129), 1053-1066. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302014143981>
- Davies, N. (1999). *O Fundef e o orçamento da educação: Desvendando a caixa preta*. Campinas: Autores Associados.
- Davies, N. (2000a). O financiamento da educação estatal no Brasil: Velhos e novos desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 16(2), 159-176. <http://dx.doi.org/10.21573/vol16n22000.25795>
- Davies, N. (2000b). *Verbas da educação: O legal x o real*. Niterói: Ed.UFF.
- Davies, N. (2001a). *O Fundef e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã.
- Davies, N. (2001b). O Fundef e os equívocos na legislação e documentação oficial. *Cadernos de Pesquisa*, 113, 113-128. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742001000200006>
- Davies, N. (2001c). *Tribunais de contas e educação: Quem controla o fiscalizador dos recursos?* Brasília, DF: Plano.

- Davies, N. (2003). Conselhos do Fundef: A participação impotente. *Ensaio – Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 11(41), 505-517.
- Davies, N. (2008). *Fundeb: a redenção da educação básica?* Campinas: Autores Associados.
- Davies, N. (2015). A confiabilidade dos órgãos de controle das verbas da educação. *Em Aberto*, 28(93), 131-143. <http://dx.doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.28i93.2462>
- Di Pietro, M. S. Z. (2009). *Direito administrativo* (22a. ed.). São Paulo: Atlas.
- Dourado, L. F., & Oliveira, J. F. (2009). A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos CEDES*, 29(78), 201-215. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622009000200004>
- Duarte, C. S. (2007). A educação como um direito fundamental de natureza social. *Educação & Sociedade*, 28(100), 691-713. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300004>
- Duarte, M. R. T., & Faria, G. G. (2010). *Recursos públicos para escolas públicas: As políticas de financiamento da educação básica no Brasil e a regulação do sistema educacional federativo*. Belo Horizonte: RHJ; Ed.FaE/UFGM.
- Duque de Caxias (Município). (2015a, junho 30) Lei nº 2.713, de 30 de junho de 2015. Aprova a adequação do Plano Municipal de Educação para o Decênio 2015/2025 e dá outras providências. *Boletim Oficial do Município de Duque de Caxias*, Duque de Caxias, n. 6.241.
- Duque de Caxias (Município). Secretaria Municipal de Educação. (2015b). *Plano Municipal de Educação: PME II Confeduc*. Duque de Caxias: SME.
- Érnica, M. (2013). Divergências e chão comum: O direito à educação no IV Seminário de Educação Brasileira. *Educação & Sociedade*, 34(125), 1323-1341. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000400016>
- Faria, C. E. (2006). *Participação e controle social: A experiência do conselho de educação do Distrito Federal* (Dissertação de Mestrado). Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, DF.
- Fernandes, M. D. E., & Fernandes, S. J. (2014). O Fundeb no contexto das finanças públicas municipais de Campo Grande. *Educação & Realidade*, 39(3), 907-924. Recuperado de <http://seer.ufg.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/39777>
- Ferreira, E. B., & Ferreira, A. A. (2013). CMEs no estado do Espírito Santo: A participação regulada. In D. B. Souza (Org.), *Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil: criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico* (pp. 111-128). São Paulo: Loyola.
- Freitas, D. N. T., & Carvalho, F. R. C. (2008). Conselhos municipais de educação e qualificação da educação básica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 24(3), 497-516. <http://dx.doi.org/10.21573/vol24n32008.19269>
- Gabriel, C. G., Machado, M. S., Schmitz, B. A. S., Corso, A. C. T., Caldeiras, G. V., & Vasconcelos, F. A. G. (2013). Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em Santa Catarina: Caracterização e perfil de atuação. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(4), 971-978. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232013000400009>
- Gadotti, M. (2013). Qualidade na educação: Uma nova abordagem. In *Anais Congresso de educação básica: qualidade na aprendizagem*, (pp. 1-18). Florianópolis. Recuperado de http://www.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/14_02_2013_16.22.16.85d3681692786726aa2c7daa4389040f.pdf
- Garcia, S. A. G. (2011). *Gestão democrática e controle social: A instituição do conselho estadual de acompanhamento e controle social do Fundeb no estado de Santa Catarina* (Dissertação de Mestrado). Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, SC.
- Goergen, P. (2013). A educação como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. *Educação & Sociedade*, 34(124), 723-742. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000300005>
- Gohn, M. G. (1998). O novo associativismo e o Terceiro Setor. *Serviço Social & Sociedade*, 19(58), 9-23.

- Gohn, M. G. (2001). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez.
- Gohn, M. G. (2002). Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole*, 7, 9-31. Recuperado de <http://cadernosmetropole.net/system/edicoes/arquivos/000/000/008/original/cm7.pdf?1474650639>
- Gohn, M. G. (2008). Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: Participação, cidadania e descentralização. In D. B. Souza (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: Descentralização, participação e cidadania* (pp. 97-113). São Paulo: Xamã.
- Gomes, C. A., & Pascoalino, H. (2000). O elo (às vezes perdido) da gestão: Estudos de caso sobre resultados iniciais do Fundef. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 16(2), 197-211. <http://dx.doi.org/10.21573/vol16n22000.25797>
- Gontijo, C. R. B. (2013). *O exercício da representação em espaços participativos instituídos: Estudo exploratório em conselhos municipais de educação* (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG.
- Gouveia, A. B., & Silva, I. F. (2012). O gasto aluno-ano no Paraná (Brasil) e a situação de financiamento da educação nas regiões metropolitanas do Estado. *Perspectiva*, 30(1), 305-331. <http://dx.doi.org/10.5007/2175-795X.2012v30n1p305>
- Guapimirim (Município). (2015, junho). Lei nº 859, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Guapimirim 2015-2025 e dá outras providências. *Boletim Informativo Oficial do Município de Guapimirim*, Guapimirim.
- Gurgel, C., & Justen, A. (2013). Controle social e políticas públicas: A experiência dos Conselhos Gestores. *Revista de Administração Pública*, 47(2), 357-378. Recuperado de <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8062/6851>
- Hotz, E. F. (2000). A organização metropolitana pós-constituição de 1988. *São Paulo em Perspectiva*, 14(4), 91-98. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000400010>
- Itaboraí (Município). (2015). Lei nº 2.556, de 22 de junho de 2015. Adéqua o Plano Municipal de Educação, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Recuperado de http://www.mprj.mp.br/documents/112957/9048923/Itaborai_Lei_2.556_15_Plano_Municipal_de_Educacao.pdf
- Itaguaí (Município). (2015a). Lei nº 3.324, de 30 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação, na conformidade do art. 239 da Lei Orgânica do Município de Itaguaí – Estado do Rio de Janeiro. Recuperado de http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1
- Itaguaí (Município). Secretaria Municipal de Educação e Cultura. (2015b). *Plano Municipal de Educação de Itaguaí 2015-2025: educar para a mudança – participação, responsabilidade e ação*. Itaguaí: Smec.
- Japeri (Município). (2015a). Lei nº 1.301, de 23 de junho de 2015. Dispõe sobre aprovação do Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025, na forma a seguir especificada, e adota outras providências. Recuperado de http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1
- Japeri (Município). Secretaria Municipal de Educação. (2015b). *Plano Municipal de Educação*. Japeri: Smec.
- Lacerda, A. D. F. (2011). Ação coletiva e cooperação intermunicipal em duas metrópoles. *Caderno CRH*, 24(61), 153-166. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=347632183011>

- Lamarão, M. V. M. (2013). *O Conselho do Fundeb no município de Itaboraí e a democracia da terceira via: Uma análise crítica* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.
- Lessard-Hébert, M., Goyette, G., & Boutin, G. (2005). *Investigação qualitativa: Fundamentos e práticas* (2a, ed.). Lisboa: Instituto Piaget.
- Lima, F. W. C. (2010). *O controle social no sistema municipal de ensino de Ananindeua – PA: Desafios e possibilidades* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, PA.
- Lima, L. C. (2014). A gestão democrática das escolas: Do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária?. *Educação & Sociedade*, 35(129), 1067-1083.
<http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302014142170>
- Luchmann, L. H. H. (2007). A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 70, 139-170. <http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>
- Machado, L. M. O. (2012). *Controle social das políticas de assistência social: Caminhos e descaminhos*. Porto Alegre: Ed.PUCRS.
- Magé (Município). (2015). Lei nº 2.267, 01 de julho de 2015. Institui e aprova Plano Municipal de Educação de Magé-PME e dá outras providências. Recuperado de http://www.mprj.mp.br/documents/112957/9048923/mage_lei2.267_15_planomunicipaldeducacao.pdf
- Maricá (Município). (2015, outubro 14). Lei nº 2.613, de 17 de setembro de 2015. Aprova o plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. *Jornal Oficial de Maricá*, Maricá.
- Maricato, E. (2000). Urbanismo na periferia do mundo globalizado: Metrôpoles brasileiras. *São Paulo em Perspectiva*, 14(4), 21-33. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000400004>
- Maricato, E. (2011). Metrôpoles desgovernadas. *Estudos Avançados*, 25(71), 7-22.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142011000100002>
- Martínez, S. A., & Pinho, F. N. L. G. (2016). Política de alimentação escolar brasileira: Representações sociais e marcas do passado. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(66).
<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2241>
- Martiniano, M. S. (2010). *Gestão democrática na educação: A experiência de participação no conselho municipal de educação em Campina Grande-PB (2009-2010)* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB.
- Martins, A. M. (2011). (Org.). *Estado da Arte: Gestão, autonomia escolar e órgãos colegiados (2000/2008)*. Brasília: Liber; Niterói: Anpae.
- Martins, P. S. (2011). *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados; Brasília, DF: Ed.UnB.
- Matos, A. N. S. (2001). Fundef: Fiscalização e controle social. In *Anais da 1ª Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto*, (pp. 423-427). Brasília, DF.
- Mesquita (Município). (2015a, julho 25). Anexo da Lei nº 908, de 29 de junho de 2015. Omitido da publicação de 30 de junho de 2015 - Plano Municipal de Educação Mesquita 2015. *Jornal de Hoje – Atos Oficiais*, Mesquita.
- Mesquita (Município). (2015b, junho 30). Lei nº 908, de 29 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. *Jornal de Hoje – Atos Oficiais*, Mesquita.
- Monteiro, A. R. (2003). O pão do direito à educação. *Educação & Sociedade*, 24(84), 763-789.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302003000300003>

- Moreschi, E. (2010). *Os Conselhos Municipais de Educação: O caso do município de São José dos Pinhais* (Dissertação de Mestrado). Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, PR.
- Moura, A. S. (2010a). *Democracia, participação e controle social nos conselhos municipais de educação* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PB.
- Moura, A. S. (2010b). *Perfil dos conselhos municipais de educação na microrregião de Guarabira – Paraíba*. Guarabira: Unilec.
- Nilópolis (Município). (2015, setembro 4). Lei Ordinária nº 6.490, de 03 de setembro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Nilópolis para o decênio (2015-2024), e dá outras providências. *A Voz dos Municípios Fluminenses*, Nilópolis.
- Niterói (Município). (2016, agosto 4). Lei nº 3.234, de 02 de agosto de 2016. Aprova o plano Municipal de educação para o decênio 2016-2026, na forma a seguir especificada, e dá outras providências. *A Tribuna*, Niterói.
- Nova Iguaçu (Município). (2015, junho 24). Lei nº 4.504, de 23 de junho de 2015. Dispõe o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025, na forma a seguir especificada, e adota outras providências. *ZM Notícias – Atos Oficiais*, Nova Iguaçu.
- Oliveira, C., Ganzeli, P., Giubilei, S., & Borges, Z. P. (2006). (Orgs.). *Conselhos municipais de educação: Um estudo na região metropolitana de Campinas*. Campinas: Alínea.
- Oliveira, R. F. (2008). *O FUNDEF em três dimensões: Formulação regulamentação e implementação*. Rio de Janeiro: Publit.
- Oliveira, R. P. (1999). O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. *Revista Brasileira de Educação*, 11, 61-74.
<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/30315-31270-1-PB.pdf>
- Oliveira, R. P., & Araujo, G. C. (2005). Qualidade do ensino: Uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, 28, 5-23. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>
- Oliveira, V. C. S., Pereira, J. R., & Oliveira, V. A. R. (2010). Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, 8(3), 422-437.
<http://dx.doi.org/10.1590/S1679-39512010000300004>
- Paracambi (Município). (2015, julho 4). Lei nº 1.169, de 18 de junho de 2015. Aprova e institui o Plano Municipal de Educação de Paracambi, para os fins que menciona, e dá outras providências. *ZM Notícias – Atos Oficiais*, Nova Iguaçu.
- Pessanha, L. D. R., Figueiredo, S. S., & Campagnac, V. (2006). Panorama dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas do Estado do Rio de Janeiro. In *Anais do 15º Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, (pp. 1-18). Caxambu.
- Pinto, J. M. R. (2007). A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação & Sociedade*, 28(100), 877-897.
<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300012>
- Pinto, J. M. R. (2008). O potencial de controle social dos conselhos do Fundef e o que se pode esperar dos conselhos do Fundeb. In D. B. Souza (Org.), *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania* (pp. 153-168). São Paulo: Xamã.
- Pinto, J. M. R. (2014). Federalismo, descentralização e planejamento da educação: Desafios aos municípios. *Cadernos de Pesquisa*, 44(153), 624-644.
<http://dx.doi.org/10.1590/198053142946>
- Pinto, J. M. R., & Alves, T. (2011). O Impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do FUNDEB. *Educação & Realidade*, 36(2), 605-624.
<http://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/15128/12931>

- Pipitone, M. A. (1997). *Programa de alimentação escolar: um estudo sobre descentralização, escola e educadores* (Tese de Doutorado). Faculdade de educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Pipitone, M. A., Ometto, A. M. H., Silva, M. V., & Sturion, I. L. (2006). Atribuições e funcionamento dos conselhos municipais de alimentação escolar. In D. B. Souza (Org.), *Acompanhamento e controle social da educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais* (pp. 99-116). São Paulo: Xamã.
- Pompeu, G. V. M. (2008). Municipalismo, controle social e controle estatal: Trabalho coeso para garantir a efetivação do direito à educação. In D. B. Souza (Org.), *Conselhos municipais e controle social da educação: Descentralização, participação e cidadania* (pp. 31-51). São Paulo: Xamã.
- Queimados (Município). (2015, agosto 4). Lei nº 1.251, de 15 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Queimados*, Queimados.
- Rangel, L. S. (2006). Aspectos institucionais do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate): Normas e controle social. In D. B. Souza (Org.), *Acompanhamento e controle social da educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais* (pp. 53-72). São Paulo: Xamã.
- Ribeiro, A. C., & Jesus, W. F. (2015). A trajetória histórica da política pública de transporte escolar: Um olhar sob a assistência dos programas federais para a educação básica. *Revista HISTEDBR On-line*, 66, 135-159. <http://dx.doi.org/10.20396/rho.v15i66.8643707>
- Ribeiro, L. C. Q. (2007). Desafios da construção da cidadania na metrópole brasileira. *Sociedade e Estado*, 22(3), 525-544. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922007000300003>.
- Rio Bonito (Município). (2015a). Lei nº 2.070, de 23 de junho de 2015. Ajusta o Plano Municipal de Educação de Rio Bonito, em conformidade com a Lei Federal 13.005 de 24 de junho de 2014 e dá outras providências. Recuperado de http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1
- Rio Bonito (Município). Secretaria Municipal de Educação. (2015b). *Plano Municipal de Educação de Rio Bonito: decênio 2015-2025*. Rio Bonito: SME.
- Rio de Janeiro (Estado). (2012, março 22). Resolução SEEDUC nº 4.784, de 20 de março de 2012. Atribui responsabilidades pelas informações lançadas no sistema conexão educação da Secretaria de Estado de Educação do Estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Estado*, Rio de Janeiro.
- Rio de Janeiro (Estado). (2013, dezembro 27). Lei Complementar nº 158, de 26 de dezembro de 2013. Altera o artigo 1º da Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997, com a nova redação dada pela Lei Complementar nº 97, de 2 de outubro de 2001, a Lei Complementar nº 105, de 4 de julho de 2002, a Lei Complementar nº 130, de 21 de outubro de 2009, e a Lei Complementar nº 133, de 15 de dezembro de 2009. *Diário Oficial do Estado*, Rio de Janeiro.
- Rio de Janeiro (Estado). (2015) *Plano Estadual de Educação do estado do Rio de Janeiro 2015-2024*: versão preliminar. Recuperado de <http://www.angra.rj.gov.br/downloads/SEC/PME/PEE%20-%20Vers%C3%A3o%20preliminar.pdf?IndexSigla=SEC>
- Rio de Janeiro (Estado). Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. (2010). *Anuário estatístico do Estado do Rio de Janeiro 2010*. Rio de Janeiro: CEPERJ (1 CD-ROM).
- Rolnik, R., & Somekh, N. (2000). Governar as metrópoles: Dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva*, 14(4), 83-90. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000400009>

- Santos Filho, J. R. (2012). *Limites e possibilidades do controle social: Um estudo a partir do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no município de Capitão Poço/PA* (Dissertação de Mestrado). Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, PA.
- Santos, M. R. M. (2002). Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: O caso da metrópole fluminense. *Cadernos Metrópole*, 7, 97-112. Recuperado de <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/download/9261/6871>
- São Gonçalo (Município). (2015a, dezembro 9). Lei nº 658, de 07 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de São Gonçalo e dá outras providências. *Atos Oficiais - Gabinete do Prefeito*, São Gonçalo.
- São Gonçalo (Município). (2015b, dezembro 8). Plano Municipal de Educação de São Gonçalo 2015/2024. *Atos Oficiais - Gabinete do Prefeito*, São Gonçalo.
- São João de Meriti (Município). (2015, junho 26). Lei nº 2.004, de 17 de junho de 2015. Aprova e institui o Plano Municipal de Educação para o decênio 2014/2024. *Diário Oficial da Cidade de São João de Meriti*, São João de Meriti.
- Sari, M. T. (2015). Desafios à organização dos sistemas municipais de ensino no Brasil: Elementos constitutivos, colaboração federativa e qualidade da educação. In D. B. Souza, M. R. T. Duarte, & R. F. Oliveira (Orgs.), *Sistemas educacionais: Concepções, tensões, desafios* (pp. 217-244). São Paulo: Edições Loyola.
- Scheinvar, E., & Algebaile, E. (2005). (Orgs.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Sena, P. (2008). A legislação do Fundeb. *Cadernos de Pesquisa*, 38(134), 319-340. <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742008000200004>.
- Seropédica (Município). (2015a, julho 22). Lei nº 566, de 1 de julho de 2015. Dispõe sobre o novo Plano Municipal de Educação de Seropédica e dá outras providências. *Jornal Atual*, Itaguaí.
- Seropédica (Município). Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte. (2015b). Plano Municipal de Educação de Seropédica 2015-2025. Itaguaí: Smec.
- Silva, R. C. R. (2011). *O Conselho de Acompanhamento e controle social do Fundeb de Campo Verde-MT: Conflitos e confluências* (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.
- Silva, R. C. R. (2013). O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb de Campo Verde-MT: Conflitos e confluências. *Revista de Educação Pública*, 22(48), 81-100. Recuperado de <http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/849/650>
- Souza, C. (2003). Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 59, 137-158. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000200007>.
- Souza, D. B. (2006a). (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã.
- Souza, D. B. (2006b). Conselhos de acompanhamento e controle social: Tendências municipais. In D. B. Souza (Org.), *Acompanhamento e controle social da educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais* (pp. 75-98.). São Paulo: Xamã.
- Souza, D. B. (2008). (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: Descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã.
- Souza, D. B. (2013a). (Org.). *Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil: Criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico*. São Paulo: Loyola.
- Souza, D. B. (2013b). Apresentação. In D. B. Souza (Org.), *Mapa dos conselhos municipais de educação no Brasil: Criação, implantação e funcionamento institucional e sociopolítico* (pp. 11-17). São Paulo: Loyola.
- Souza, D. B., & Alcântara, A. B. (2015). Acompanhamento e avaliação de planos municipais de educação metropolitanos: O protagonismo local dos sistemas de ensino. In D. B. Souza, M.

- R. T. Duarte, & R. F. Oliveira (Orgs.), *Sistemas educacionais: Concepções, tensões, desafios* (pp. 263-282). São Paulo: Edições Loyola.
- Souza, D. B., & Alcântara, A. B. (2016a). (Des)vinculações de Planos Municipais de Educação metropolitanos com outros instrumentos de gestão local da educação. *Educação e Pesquisa*, 42(3), 711-726. <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-9702201604144540>
- Souza, D. B., & Alcântara, A. B. (2016b). O lugar dos Conselhos Municipais de Educação nos PMEs relativos ao PNE 2001-2010. *Revista Educação em Questão*, 54, 191-219. <http://dx.doi.org/10.21680/1981-1802.2016v54n41ID10163>
- Souza, D. B., & Vasconcelos, M. C. C. (2008). CMEs: Espaços de controle social? In D. B. Souza (Org.), *Conselhos municipais e controle social da educação: Descentralização, participação e cidadania* (pp. 233-259). São Paulo: Xamã.
- Souza, D. B., Alcântara, A. B., & Vasconcelos, M. C. C. (2015). Previsões de regime de colaboração na gestão da educação em São Gonçalo (RJ): Uma análise exploratória pautada no Plano Municipal de Educação. In M. S. Alvarenga, & M. T. G. Tavares (Orgs.), *Poder local e políticas públicas para a educação em periferias urbanas do estado do Rio de Janeiro* (pp. 81-109). Rio de Janeiro: Quartet, Faperj.
- Spinelli, M. A. S. (1998). *Alimentação escolar: Da centralização à descentralização* (Tese de Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.
- Tanguá (Município). (2015). *Lei nº 971, de 24 de junho de 2015*. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025 e dá outras providências. Recuperado de http://simec.mec.gov.br/sase/sase_mapas.php?uf=RJ&tipoinfo=1
- Torres, H. G., & Marques, E. (2004). Políticas sociais e território: Uma abordagem metropolitana. *São Paulo em Perspectiva*, 18(4), 28-38. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000400005>
- Umann, J. M. B. (2008). *O controle social e público da gestão financeira da educação através dos Conselhos Municipais em Triunfo / RS: uma reflexão das ações governo e sociedade* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- Valle, B. B. R., & Vasconcelos, M. C. C. (2012) (Orgs.). *Conselhos municipais de educação: Organização e atribuições nos sistemas de ensino do estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Quartet; Faperj.
- Werle, F. O. C. (1998). Conselhos Municipais de Educação: Estudo genético-histórico. *Cadernos de Pesquisa*, 103, 123-135. Recuperado de <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/733/747>
- Wiederkehr, P. E., & Azevedo Neto, J. T. (2006). Conselhos gestores de políticas públicas: Fundef/Fundeb. In D. B. Souza (Org.), *Acompanhamento e controle social da educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais* (pp. 53-72). São Paulo: Xamã.
- Ximenes, S. B. (2012). Responsabilidade educacional: Concepções diferentes e riscos iminentes ao direito à educação. *Educação & Sociedade*, 33(119), 353-377. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000200003>
- Ximenes, S. B. (2014). O Conteúdo jurídico do Princípio constitucional da garantia de padrão de qualidade do ensino: Uma contribuição desde a teoria dos direitos fundamentais. *Educação & Sociedade*, 35(129), 1027-1051. <http://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302014143815>
- Yang, R. (2015). Comparações entre políticas. In M. Bray, B. Adamson, & M. Mason (Orgs.), *Pesquisa em educação comparada: Abordagens e métodos* (319-343). Brasília, DF: Liber Livro.

Sobre o Autores

Donaldo Bello de Souza

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

donaldobello@gmail.com

Possui Pós-Doutorado em Políticas Educacionais Comparadas pela Facultad de Ciencias de la Educación da Universidad de Granada (UGN), Espanha (perfazendo, em 2017); Pós-Doutorado em Política e Administração Educacional pela Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (FPCE/UL); Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Mestrado em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio); Bacharelado e Licenciatura em Filosofia e Bacharelado em Pedagogia, também pela PUC-Rio. É Professor Associado no Departamento de Políticas Públicas, Avaliação e Gestão da Educação (DEPAG) e Coordenador do Núcleo de Estudos em Política e História da Educação Municipal (NEPHEM) na Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). É líder do Grupo de Pesquisa Política e História da Educação Municipal junto ao CNPq/MCT.

Alzira Batalha Alcântara

Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Universidade Estácio de Sá

alzirabatalha@hotmail.com

Possui Doutorado e Mestrado em Educação pela Universidade Federal Fluminense (UFF); Especialização em História do Brasil pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Licenciatura em História (UFF). É Professora Adjunta no Departamento de Ciências e Fundamentos da Educação na Faculdade de Educação da Baixada Fluminense (FEBF) da Universidade do Estado Rio de Janeiro (UERJ). Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Curso de Pedagogia, da Universidade Estácio de Sá (UNESA). Integra o Núcleo de Estudos em Política e História da Educação Municipal (NEPHEM/UERJ) e o Núcleo Interdisciplinar de Estudo do Espaço na Baixada Fluminense (NIESBF), atuando na linha de pesquisa “Política Pública, Trabalho, História e Educação” na FEBF/ UERJ.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 25 Número 107

16 de outubro 2017

ISSN 1068-2341



O Copyright é retido pelo/a o autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação à revista **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**. Más informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e por AAPE/EPAA. AAPE/EPAA é publicada por *Mary Lou Fulton Institute Teachers College da Arizona State University*. Os textos publicados em **AAPE** são indexados por CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, Espanha) DIALNET (Espanha), [Directory of Open Access Journals](#), Education Full Text (H.W. Wilson), EBSCO Education Research Complete, ERIC, QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, Socolar (China).

Curta a nossa comunidade EPAA's Facebook <https://www.facebook.com/EPAAAPE> e Twitter feed @epaa_aape.
