



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CCH**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**DESAFIOS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO  
INFANTIL: UM ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO DO CONSELHO  
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS.**

Priscila de Melo Basílio

Rio de Janeiro  
2012

Priscila de Melo Basílio

**DESAFIOS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO  
INFANTIL: UM ESTUDO SOBRE A ATUAÇÃO DO CONSELHO  
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Doutora Maria Fernanda Nunes

Rio de Janeiro

2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS - CCH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**PRISCILA DE MELO BASÍLIO**

**Desafios para a formulação de políticas de Educação Infantil: um estudo  
sobre a atuação do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias**

Aprovado pela Banca Examinadora

Rio de Janeiro, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Professora Doutora Maria Fernanda Nunes  
Orientadora - UNIRIO

---

Professora Doutora Eliane Ribeiro Andrade - UNIRIO

---

Professor Doutor Luiz Cavalieri Bazilio - UERJ

## FICHA CATALOGRÁFICA

Dedico este trabalho, aos meus pais, que com suas orações me deram muita força, ao Bazilio e a Regina, presentes que Deus destinou a mim para concretizá-lo.

## **AGRADECIMENTOS**

A DEUS, por me ensinar a erguer das cinzas.

À Odete, professora, amiga e companheira de sempre, presente de Deus para minha vida.

À Maria Fernanda Nunes, que sempre acreditou neste trabalho e me orientou com serenidade e competência. Obrigada pela paciência e pela confiança depositada em mim.

Aos professores Eliane Ribeiro e Luiz Cavaliere que com suas ideias iluminaram este trabalho.

À amiga Flavia Renata Coelho que esteve lado a lado e com seu coração generoso sempre me apoiou com uma palavra amiga.

À amiga Angela Brêtas, grande incentivadora da minha caminhada. Aprendi muito com você. Obrigada por fazer parte da minha vida.

Aos companheiros Aristeo Leite, Bruno Ferreira, Júlio Silva e William Avan pelas contribuições e incentivos constantes.

Às companheiras Barbara Bello, Dina Araújo, Fabiana Nascimento, Gabriela Cândido, Michelle Brust, Palas Atenas, Rejane Siqueira e Vivian Oliveira pelo olhar cuidado, pela força, compreensão e aconchego.

Aos colegas e professores do mestrado pela oportunidade da construção de conhecimento.

Aos membros do Conselho Municipal de Duque de Caxias e da Equipe de Inspeção Escolar por compartilharem suas experiências.

Em especial, a Jacqueline Domingues, secretária executiva, e Jasmine dos Anjos, estagiária, pelo acolhimento de ambas. Vocês foram imprescindíveis para realização deste trabalho.

À Sonia Kramer que muito contribuiu para minha trajetória acadêmica e profissional.

Aos integrantes do grupo de pesquisa POPE pelas ricas contribuições.

A todos os amigos e familiares que em algum momento contribuíram para essa caminhada.

Às crianças que me ensinam a importância do diálogo e do encontro com o outro, através dos gestos, olhares, sorrisos e até do choro.

“(...) Mas é preciso ter manha. É preciso ter graça  
É preciso ter sonho sempre, quem traz na pele  
essa marca. Possui a estranha mania de ter  
fé na vida (...).”

(Maria, Maria, Milton Nascimento)

## RESUMO

No atual cenário da educação brasileira, verifica-se uma grande discussão acerca da necessidade de políticas públicas que possam garantir a qualidade do ensino e gestões de cunho democrático, que venham incentivar, possibilitar e valorizar a participação da sociedade civil nas ações do Estado. Nesse cenário, o Conselho Municipal de Educação assume um papel fundamental no planejamento da educação municipal. Suas atribuições normatizadoras, deliberativas, fiscalizadoras, propositivas e mobilizadoras, além do assessoramento e controle do Executivo Municipal no desenvolvimento de políticas públicas são imprescindíveis para a organização do Sistema de Ensino. Essa dissertação tem como objetivo compreender o quanto o Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias *lócus* da pesquisa contribui ou não para a efetivação das políticas públicas de Educação Infantil, após quinze anos de promulgação da LDB que entende essa etapa da educação como a primeira da Educação Básica. De modo mais específico, é objetivo desta pesquisa também compreender as estratégias utilizadas para o credenciamento, autorização e fiscalização das instituições de Educação Infantil pública e privada municipais, e refletir se os critérios adotados contribuem para um atendimento de qualidade para as crianças de 0 a 6 anos de idade. Como interlocutores elegi, principalmente, Maria Gloria Gohn quando aponta os conselhos gestores como importante canal de participação da sociedade civil, Leonardo Avritzer e Eveline Dagnino que tratam da complexidade das representações e da democratização do espaço, Bordenave que apresenta sobre a urgente necessidade de participação ativa da sociedade brasileira e Jamil Cury, ao afirmar que os conselhos constituem-se importantes mecanismos que podem contribuir para o fortalecimento da democracia. Adotei a metodologia de investigação qualitativa, constituída por um estudo de caso no CME/DC. Para a pesquisa de campo foram observadas as reuniões das plenárias e câmara de Educação Infantil, durante os anos de 2010 e 2011, análise documental (legislações, pareceres, regimento), atas e entrevistas. Percebe-se que as instituições privadas de Educação Infantil estão constantemente na pauta do conselho, diferente do que acontece com a rede pública que parece não suscitar a atenção dos conselheiros. Na intenção de esclarecer as ações que o Conselho Municipal de Duque de Caxias vem desenvolvendo com relação à política para Educação Infantil do município foi realizada uma análise de como se dá, na prática essa atuação.

**Palavras-chave:** Conselho Municipal de Educação; Educação Infantil; Público e Privado.



## **ABSTRACT**

In the current scenario of Brazilian education, there is a great discussion about the need for public policies that can ensure the quality of education and stamp of democratic administrations, which will encourage, enable and enhance civil society participation in the actions of the state. In this scenario, the City Council Education assumes a key role in the planning of municipal education. Their normalizing, deliberative, supervisory, purposeful and inspiring rights, besides advising and controlling the Municipal Executive in the development of public policies, they are essential for organizing the education system. This thesis aims to understand how the City Council of Education of Duque de Caxias locus of research contributes or not to the effective of public policies for early childhood education, after fifteen years of promulgation of LDB which understands this stage of education as the first of Education. Specifically, this objective of this research is also to understand the strategies used for accreditation, authorization and supervision of institutions for public and private kindergarten municipal, and reflect the criteria used to contribute to quality care for children 0-6 years of age. I have chosen as interlocutors, especially, Maria Gloria Gohn when she points management councils as an important channel for civil society participation, and Leonardo Avritzer e Eveline Dagnino dealing with the complexity of representations and the democratization of space, Bordenave which produces about the urgent need for active participation Brazilian society and Jamil Cury who says that councils are major mechanisms that may contribute to the strengthening of democracy. I adopted the methodology of qualitative research, consisting of a case study in the CME / DC. For the field research were observed plenary meetings of the Board of Education and Children during the years 2010 and 2011, analysis of documents (legislation, reports, bylaws), records and interviews. It is noticed that the private institutions of early childhood education are constantly on the council agenda, unlike what happens with the public which does not seem to raise attention of the counselors. With the intention of clarify the actions that the City Council of Duque de Caxias is developing in relation to early childhood education policy, an analysis was made an analysis of how it is, in practice this activity.

**Keywords:** Municipal Council of Education, Early Childhood Education, Public and Private

## **LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS**

CF – Constituição Federal

CMEs – Conselhos Municipais de Educação

CME/DC – Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias.

CME/RJ – Conselho Municipal de Educação da Capital.

CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente

CNE – Conselho Nacional de Educação

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

EIE – Equipe de Inspeção Escolar

FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério

FORGEPE – Programa de formação continuada de gestores e pedagogos para profissionais das unidades da EI privadas

POPE – Grupo de Pesquisa: Políticas Públicas em Educação

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

PME – Plano Municipal de Educação

PME/DC – Plano Municipal de Educação de Duque de Caxias.

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PROINFANTIL – Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil.

MEC – Ministério da Educação e Cultura

MUB – Federação de Associações de Moradores de Duque de Caxias

SEB – Secretaria de Educação Básica

SEPE – Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação

SICME – Sistema de Informação dos Conselhos Municipais de Educação

SINPRO – Sindicato dos Professores

UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                         |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>APRESENTAÇÃO.....</b>                                                                                                                | <b>14</b> |
| <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                                  | <b>18</b> |
| .                                                                                                                                       |           |
| <b>1. Capítulo I – Percurso da investigação: alguns apontamentos</b>                                                                    |           |
| 1.1 – Descrição do campo: a metodologia e a chegada no Conselho.....                                                                    | 31        |
| 1.2 – Primeiras aproximações.....                                                                                                       | 38        |
| <b>2. Capítulo II – Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias (CME/DC): o que revelam os documentos oficiais e entrevistas.</b> |           |
| 2.1 – Os Conselhos Gestores e o processo participação.....                                                                              | 47.       |
| 2.2 – A implantação do CME/DC.....                                                                                                      | 57        |
| 2.2.1 –Natureza, finalidade e atribuições.....                                                                                          | 59        |
| 2.3 – Organização e estrutura do CME/DC.....                                                                                            | 65        |
| 2.3.1 – Mandato.....                                                                                                                    | 66.       |
| 2.3.2 – Paridade.....                                                                                                                   | 70        |
| 2.3.3 –Formação.....                                                                                                                    | 72        |
| 2.4 – Funcionamento do CME/DC: questões polêmicas.....                                                                                  | 74        |
| 2.4.1 – Cooptação ou empoderamento da sociedade civil no CME/DC.....                                                                    | 75        |
| 2.4.2 – Divulgação dos atos.....                                                                                                        | 76        |
| 2.4.3 – Dotação Orçamentária.....                                                                                                       | 78        |
| 2.4.4 – Jetom.....                                                                                                                      | 79        |
| 2.4.5 – Pauta e Ata do CME/DC: um instrumento de democratização? .....                                                                  | 81        |

### **3. Capítulo III – Integração da Educação Infantil (EI) no Sistema de Ensino: um estudo de caso no município de Duque de Caxias**

|                                                                                      |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.1 – Escolas organizadas: as crianças merecem.....                                  | 85         |
| 3.2 – O processo de transição.....                                                   | 86         |
| 3.3 – Como garantir políticas integradas e desenvolvimento integral da criança?..... | 91         |
| 3.4 – Inspeção escolar.....                                                          | 95         |
| 3.5 – Público e privado: unificação da normatização.....                             | 96         |
| 3.6 – Câmara de EI.....                                                              | 99         |
| 3.7 – Autorização da EI e políticas: um vazio deixado pelo Poder Público.....        | 104        |
| 3.8 – Impunidade x irregularidades: a negligência dos direitos das crianças.....     | 106        |
| 3.9 – O lugar da criança no município.....                                           | 108        |
| <b>Considerações finais.....</b>                                                     | <b>114</b> |
| <b>Referências.....</b>                                                              | <b>118</b> |
| <b>Anexos.....</b>                                                                   | <b>122</b> |

## **TABELA DE QUADROS**

|                                                                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>QUADRO I – QUANTIDADE DE CRIANÇAS NA CRECHE E PRÉ-ESCOLA EM DUQUE DE CAXIAS.....</b>                                              | <b>27</b> |
| <b>QUADRO II – ATAS DAS REUNIÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO SEGUNDO O DIA, MÊS E ANO DE REALIZAÇÃO (ANOS 2000-2004).....</b>  | <b>40</b> |
| <b>QUADRO III – ATAS DAS REUNIÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO SEGUNDO O DIA, MÊS E ANO DE REALIZAÇÃO (ANOS 2005-2008).....</b> | <b>41</b> |
| <b>QUADRO IV – ATAS DAS REUNIÕES DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO SEGUNDO O DIA, MÊS E ANO DE REALIZAÇÃO (ANOS 2009-2011).....</b>  | <b>44</b> |
| <b>QUADRO V – DA NATUREZA, FINALIDADE E ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO.....</b>                                                             | <b>59</b> |
| <b>QUADRO VI – COMPOSIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS.....</b>                                                          | <b>66</b> |



## APRESENTAÇÃO

A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.

Galeano, 1994, p.310

O interesse pelo campo educacional começou muito cedo, quando estava no Ensino Médio (Formação de Professores) e tive a oportunidade de trabalhar como auxiliar em uma creche próxima de casa. Minha função consistia em apoiar as professoras na organização das atividades para as turmas, fazendo um rodízio entre as salas. A instituição atendia crianças na faixa etária de dois a cinco anos e, no local, além de receber orientações dos profissionais havia a oportunidade de aprofundar minhas experiências de trabalho comunitário através do contato com as famílias e profissionais da área.

Esta relação com as crianças e os profissionais levou-me ao curso de Pedagogia na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). No primeiro período, iniciei minha participação em um grupo de pesquisa sobre os direitos da criança e do adolescente que refletia sobre a situação da infância nas grandes cidades. Por meio desses estudos, desenvolvi um interesse pela questão dos Conselhos Tutelares – órgão responsável em zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente – e comecei a observar que uma atuação de qualidade desse órgão ajudaria a mudar a realidade das crianças. Mas foi com o desenvolvimento da pesquisa intitulada “Estatuto da Criança e do Adolescente e Escola Pública: uma relação de cooperação ou de confronto?” coordenada pelo Prof.º Dr. Luiz Cavalieri Bazilio, 2002, que me senti mais instigada a adentrar sobre os motivos que levam um órgão tão importante a ser desconhecido dos profissionais da educação.

A partir do trabalho de campo, em que realizei observações e entrevistas com conselheiros tutelares, diretores e professores das escolas públicas do Estado do Rio de Janeiro, decidi, em 2005, candidatar-me, sendo eleita, no mesmo ano, conselheira tutelar da Zona Sul da capital. Unir minha experiência de professora com a de conselheira foi fundamental na articulação e mobilização dos espaços educacionais para uma parceria com esse órgão. No início, intrigou-me muito o fato dos profissionais da educação não terem comunicação com o Conselho Tutelar. Portanto, meu principal trabalho foi o de aproximar os diferentes agentes que atendem à infância.

A ausência de infraestrutura e apoio governamental fragilizavam muito nossas ações. A Coordenadoria Regional de Educação da Zona Sul<sup>1</sup> não conseguia dar conta da demanda de vagas para Educação Infantil (EI). A Secretaria Municipal de Educação (SME) responsabilizava a imigração de mão de obra da Zona Norte e da Baixada Fluminense para essa zona, gerando um círculo vicioso: para poder trabalhar, a mãe necessitava de colocar seu filho na escola; não havendo lugar, ela não tinha quem cuidasse do pequeno e dessa forma, não tinha como trabalhar, aumentando assim, o desemprego.

Diante de tal realidade, mobilizei-me frente ao Ministério Público (MP) e à SME para que gradualmente se expandisse o número de vagas para EI e especialmente para creches. Sabe-se que, no âmbito da legislação, houve um avanço na garantia de direitos, e que a EI é um direito da criança. Porém, em um país tão desigual, uma mãe deixar de trabalhar por não ter onde colocar seus filhos representa um retrocesso.

Após terminar o mandato do Conselho, fui atuar como diretora em uma creche comunitária do Morro dos Macacos, localizada em Vila Isabel, considerada, na época (2008), uma das comunidades mais violentas do Rio de Janeiro. Perceber a dura realidade das famílias que viviam naquele local, que não tinham garantido nem saneamento básico – o esgoto passava dentro de suas casas – fez-me iniciar um processo de reflexão sobre a importância da “intersectorialidade” para uma política integrada que priorizasse o desenvolvimento integral da criança e permitisse melhores condições de vida de suas famílias. Então, para aprofundar questões referentes à política de EI, cursei a especialização: “Perspectivas de Trabalho em Creches e Pré-Escolas da PUC-Rio” coordenada pelas professoras Sonia Kramer e Maria Fernanda Nunes, cuja experiência fora fundamental para minha trajetória. O tema que desenvolvi nesse período foi “Estudos de casos das creches e pré-escolas no Conselho Tutelar”.

Essa vivência nos ambientes coletivos, como conselheira ou diretora, veio confirmar o quanto o cidadão comum ainda não se apropriou desses espaços institucionalizados como estratégia para melhoria ou implementação dos bens públicos para sua comunidade. Ao contrário, acostumados com promessas passageiras de candidatos e políticos que se utilizam

---

<sup>1</sup> A Secretaria da Educação do Município do RJ tem uma estrutura que conta com 10 coordenadorias regionais. Cada uma é responsável pelas políticas relacionadas às suas regiões, tendo como atribuições coordenar, orientar e supervisionar escolas oferecendo suporte administrativo e pedagógico para a viabilização das políticas da Secretaria.



dessa fragilidade para conseguir votos, é possível observar que muitas famílias desacreditam em movimentos reivindicatórios e de negociação para a tomada de providências mais ou menos imediatas. É latente a sensação de que uma vez eleitos para representar a comunidade local, esquecem-se da base, o que me faz lembrar Paulo Freire quando expõe que em muitos momentos o oprimido introjeta o opressor, legitimando o modelo vigente.

A ocupação dos espaços políticos pelos profissionais que estão mais perto da prática também se faz necessária para pressionar mudanças estruturais na organização do Estado. Esse movimento visto como utópico faz com que alguns educadores não se sintam motivados a buscar esse caminho. Portanto, discursos como – quem legisla não está na prática – ouvidos no Conselho, na creche e na Universidade, podem acarretar aversão à política e figurar como obstáculos para a não corresponsabilidade na transformação da educação. Romper com o resquício histórico da frágil participação dos cidadãos na esfera pública tem sido um desafio, da mesma forma que compreender o processo de participação institucionalizada dos movimentos organizados. Os Conselhos na sua formulação são um caminho importante para pressionar o Governo na garantia do acesso de todos a bens públicos de qualidade para um país mais democrático. No entanto, para fazer desse espaço um lugar que atenda às necessidades locais, é preciso ecoar as múltiplas vozes até então pouco ouvidas pelo sistema centralizador.

Ao ingressar no curso de Mestrado em Educação, tinha clara pretensão de realizar uma pesquisa a qual apresentasse caminhos que cooperassem para (re) pensar os desafios apresentados acima. Essas questões, adicionadas ao contato com os casos que chegavam ao Conselho Tutelar, com as famílias atendidas na creche e pré-escola que coordenei, em conjunto às leituras que eu vinha aprofundando sobre EI no curso de especialização, propiciaram-me passos iniciais para pensar meu projeto de pesquisa.

Em função desse interesse é que resolvi estudar “A construção da política de EI, a partir do Conselho Municipal de Educação (CME)”. Portanto, este trabalho pretende refletir como as disposições legais vêm se configurando nas políticas de EI no município de Duque de Caxias. Nesse sentido, destacam-se questões fundamentais que nortearam o trabalho e que devem contribuir para os rumos das políticas municipais brasileiras da faixa etária de 0 a 6 anos de idade, são elas: a sociedade civil, de fato, contribui para uma gestão mais democrática? O CME legisla para instituições municipais públicas e privadas? Como se dá o credenciamento, a autorização e o acompanhamento das creches e pré-escolas?

No entanto, apesar das mudanças nos ordenamentos legais, é preciso conscientizar, mobilizar e refletir com a sociedade os direitos das crianças e sua potencialidade para fazê-los sair do papel e entrar no cotidiano das mesmas. Essas disposições legais debatidas no texto constituem importantes instrumentos para proteção à infância. Considerada como “sujeitos de direitos”, as crianças têm absoluta prioridade nas políticas públicas e precisam ter seu desenvolvimento integral garantido como afirma a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em seu art. 4º - “A EI visa ao desenvolvimento integral das crianças de zero a seis anos nos aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade” (1996).

## INTRODUÇÃO

O poeta municipal discute com o poeta estadual qual deles é capaz de bater o poeta federal. Enquanto isso o poeta federal tira o ouro do nariz.

Drummond, 1979

A Constituição Federal (CF) de 1988 traz uma mudança de paradigma na relação entre o Estado e a Sociedade. Antes visto como provedor, cuidador e assistencialista, este passa a ser fiador de direitos, o que acarreta inúmeros desafios na organização política e na definição das incumbências da União, Distrito Federal, Estado e Município. A partir de então, o município brasileiro passa a ser um ente federado, dotado de autonomia política, administrativa e financeira.

A Carta Magna, em seu artigo 211, determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios reconheçam o Brasil como uma República Federativa, e define em seus artigos 1º, 18º, 23º e 60º o regime de colaboração<sup>2</sup> formado pela união indissolúvel das três esferas governamentais. Esse tipo de apresentação do país amplia os canais de atuação e traz exigências que reconfiguram o processo de participação na tomada de decisões conforme atesta Cury (2004):

a Constituição faz escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado na qual se cruzam novos mecanismos de participação com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federados, e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. (p.16).

Dialogando com o autor, observaram-se três formas de federalismo: o centrípeto, o centrífugo e o cooperativo. Assim, como na ciência física, os vetores de força apontam para dentro ou para fora do centro de uma esfera, a força do poder pode estar centralizada na União – órgão máximo – ou distribuída entre os Estados. No entanto, a terceira forma de federalismo

---

<sup>2</sup> O termo cooperação também será utilizado nesse texto com o mesmo sentido de colaboração.

– cooperativo, em que há o equilíbrio entre os diferentes poderes – é abraçada pelo Brasil, adotando formato de cooperação mútua (2010, p.53). Logo, a análise dessa estrutura organizacional demanda fôlego, pois novos atores entram em cena e complexificam o processo de participação.

A partir da Carta Magna, os municípios brasileiros tiveram autonomia para formular e regulamentar as políticas educacionais que estão sobre sua responsabilidade, não só podendo, mas devendo criar seus sistemas de ensino. No entanto, apesar do pacto federativo de cooperação ser estabelecido na legislação como o alicerce da relação entre eles, a passagem de algumas atribuições da União e do Estado para o município traz demandas (como a rápida municipalização do Ensino Fundamental e a expansão da EI) que precisam ser enfrentadas.

A inclusão do município, garantida pela legislação, o coloca no próprio âmbito de autonomia e responsabilidade da União, do Distrito Federal e dos Estados, designando que os mesmos atuem de forma cooperativa. Entretanto, o regime de colaboração, previsto na Constituição, é uma norma dependente de complementação, não havendo ainda hoje (2011), regulamentação que o estabeleça, mas um arranjo do pacto federativo, ou seja, a repartição de competências (ARAÚJO, 2005).

Dessa forma, o federalismo brasileiro, ao responsabilizar o município pela execução de grande parte dos serviços públicos e educacionais, desperta análises muito divergentes, pois alguns acreditam que essa forma de governar é mais uma estratégia da elite para esconder as disparidades das regiões geográficas do Brasil, mantendo assim, o *status quo*. Esse cenário político de descentralização pode ocasionar o agravamento das desigualdades educacionais. Costa, Cunha e Araújo (2010) apontam que: “[...] o federalismo desenvolvido no Brasil e amparado legalmente pela Constituição de 1988 defronta-se com a amplitude geográfica, a diversidade econômica e a capacidade de governabilidade que envolve o território nacional” (p.16). Os autores também afirmam que o sistema federativo, juntamente com a República, é o caminho encontrado para enfrentar a centralização administrativa e econômica presente no regime imperial e colonial. Embora tenha sido criado com o objetivo de se opor a essa configuração de Governo, observa-se que não necessariamente a defesa de uma estrutura federalista do Estado – que tem como eixo a descentralização – garante uma autonomia política, administrativa e financeira. Costa (2010) assegura que:

a existência de um sistema político descentralizado não fornece subsídios necessários para qualificar um modelo federalista de organização do Estado. O federalismo pressupõe uma autonomia política e financeira, instituída por uma Constituição que determine a estrutura do Estado (p.4).

As mudanças ocorridas nessa esfera são influenciadas pelo movimento de globalização das economias mundiais as quais buscam mais eficiência e melhor qualidade da educação pública por meio do aumento da competitividade e uma “desresponsabilização” do poder central. As pesquisas<sup>3</sup> que procuram avaliar as políticas de desvinculação deste têm como eixo principal de reflexão os temas de democratização, autonomia, participação e descentralização dos municípios. Sabe-se que as mudanças na esfera da política brasileira estão imersas num contexto de reivindicações dos movimentos sociais e da participação popular por melhores condições de existência e contra um sistema opressor e centralizador, proveniente de um regime de ditadura militar que marcou pela falta de democracia, supressão de direitos constitucionais, perseguição política e repressão.

A conquista por espaços de participação social e de seus direitos só foi possível devido a ampla mobilização dessas organizações sociais. Tais tentativas coletivas têm impulsionado mudanças expressivas na política educacional, como por exemplo, a universalização do ensino – uma escola pública, laica, gratuita e de qualidade para todos. Conforme Calderón (2002):

ao longo da década de 1980, principalmente durante a Assembleia Nacional Constituinte, de um forte movimento social em prol das ideias democráticas e da institucionalização de canais de participação popular na gestão pública, surgiram uma série de propostas concretas-formuladas por intelectuais e setores da sociedade civil que tentaram superar a mesma retórica participativa, visando alterações efetivas na engenharia institucional nos três níveis de governo - federal, estadual e municipal. (p.40)

Apesar da evolução apresentada na engenharia institucional<sup>4</sup> da educação brasileira, diferentes literaturas<sup>5</sup> apontam para a necessidade de se rever no Brasil o processo de descentralização, pois a União não foi capaz, de agir de maneira colaborativa, ou seja, de

---

<sup>3</sup> Casassus (1990), Calderón (2002), Araújo (2005) e Cury (2008).

<sup>4</sup> Termo utilizado por Calderón (2002).

<sup>5</sup> Martins (2001), Cury (2008) e Araújo (2005).

subsidiar os municípios, tanto no âmbito técnico como no administrativo de forma a operarem de modo autônomo. No entanto, a legislação aponta para uma descentralização que prioriza a autonomia, acreditando na capacidade desse processo em contribuir para a eficiência dos sistemas. Ressalta-se que a eficácia da implementação dessa proposta foi comprometida com a falta de uma estrutura organizacional favorável na maioria dos municípios brasileiros, o que propiciou que continuassem meros executores da União, o qual controla, com sistemas avaliativos, seu desempenho, ferindo o princípio da liberdade de adesão. Segundo Martins (2001):

[...] a avaliação externa sobre os rendimentos de alunos adquiriu centralidade, pois a relação entre resultados de aprendizagem medidos por testes padronizados, que seguem modelos internacionais, e o aumento da eficácia e da eficiência dos sistemas de ensino justificariam o controle que o Estado deve exercer sobre os processos descentralizadores de gestão do ensino e da outorga da autonomia às escolas, que deveriam se responsabilizar, como unidades autônomas, pelo sucesso ou fracasso do ensinar e aprender (p.21).

Cabe apontar que esses entraves acontecem por uma falta de definição do papel de cada um. Segundo Cury (2008), o modelo cooperativo, almejado pelo pacto federativo, pode-se tornar competitivo, pois não há, por parte da Constituição, delimitação dos deveres de cada órgão, ocasionando uma lacuna e, “como em política o vácuo não existe, essa lacuna vem sendo ocupada por uma guerra fiscal entre os estados” (p.17). Assim, para não correr o risco do “*jogo do empurra-empurra*”, já que a CF não definiu claramente quais seriam as incumbências de cada ente federado, o pacto federativo ficou enfraquecido, ocasionando certo mal estar como pontua Bobbio (1997):

limito-me a observar que, por reação a esse fenômeno difuso de responsabilidade coletiva, no qual ninguém é responsável e responsáveis são sempre os outros, é frequentemente a afirmação igualmente falsa de que, somos todos responsáveis, uma assunção genérica, generalizada e além da mais evasiva de uma culpa coletiva segundo a qual, ainda uma vez, sendo todos culpados, ninguém é culpado (p.101)

Segundo Saviani (1997), a Emenda Constitucional nº 14, de 1996 é a que melhor define as incumbências do âmbito federal, estadual, municipal e das instituições escolares. Assim como a LDB (1996) deixa em evidência a necessidade do regime cooperativo. A partir

das ideias de Gadotti (1993), Bordignon (1989), Cunha (1991) e Arelaro (1989), o ato de municipalização apresenta diferentes perspectivas: como aspecto positivo contribui para um diálogo mais expressivo e próximo com a comunidade local, permitindo assim que participe mais diretamente das decisões (cogestão), tornando a escola um espaço mais democrático (Gadotti e Bordignon). Anísio Teixeira, desde 1950, acredita que a municipalização, além de ser imprescindível para se garantir uma educação que atenda às necessidades das comunidades, contribui para um ensino de qualidade. Além disso, já pensava numa estrutura organizacional que dividia as atribuições entre os entes federados, conforme descreve Oliveira (2002):

ao Município caberia a administração do ensino primário e a gestão do Fundo Municipal de educação; ao Estado caberia a gestão do Fundo Estadual de Educação, a complementação financeira para garantir a escolaridade primária, a supervisão do ensino municipal, a formação do magistério e a manutenção do ensino pós-primário; à União caberia a gestão do Fundo Nacional de Educação, a organização dos sistemas, dos territórios, a manutenção do sistema federal e cooperação com auxílio pecuniário para o desenvolvimento dos sistemas estaduais e locais de educação (p.75).

Já os aspectos divergentes são trazidos por Cunha (1991) e Arelaro (1989) que apontam esse caminho como uma forma de racionalização dos recursos, fazendo com que os municípios fiquem exacerbados e gastem suas fontes com o ensino, sem o apoio necessário para o seu desenvolvimento e investimento, oferecendo desse modo, para as classes pobres, uma educação de baixíssima qualidade e, sob esse prisma, o pacto federativo fica comprometido.

Nesse contexto, para compreender qual o verdadeiro papel dos sistemas municipais frente à União e ao Estado temos de refletir sobre a descentralização e autonomia dos municípios que precisam agora tomar suas próprias decisões. Segundo Pereira (2008), “no que tange à tão citada autonomia, sabemos que só existirá à medida que exigirmos e construirmos articulações políticas que superem os faccionismos e costurem novas alianças” (p.50). Ou seja, para se garantir a emancipação, é necessária uma organização planejada e estruturada que propicie o funcionamento desse regime. Sendo assim, observa-se que o processo será afetado se as diferentes instâncias não cooperarem entre si: “a falta de articulação com os demais níveis de governo corresponsáveis pela Educação Básica

compromete o processo de democratização”(p.54), provocando uma ruptura entre as diferentes esferas governamentais.

No bojo desse espírito constitucional é reafirmada a importância de uma atuação colaborativa entre os três, sendo que os municípios devem se governar e assumir suas competências de legislar sobre o que lhes cabe. Porém, é necessário que não contrariem as diretrizes nacionais. Portanto, ao fazer a opção de ter seu próprio sistema, é instituída a obrigatoriedade constitucional da criação dos CMEs para deliberar, normatizar, fiscalizar e controlar o seu sistema de ensino.

Nesta dissertação, o trabalho que instiga é entender o quanto o CME contribui ou não para efetivação das políticas de EI, após quinze anos de promulgação da LDB que coloca a EI como primeira etapa da Educação Básica. Experiências relevantes podem ser observadas no período anterior a LDB, entretanto, a maioria delas não se configura como espaço educacional e fica submetida a critérios elaborados na esfera da assistência social, do trabalho ou da saúde. Após a LDB, passa-se a responsabilidade do campo da assistência para a educação e cria-se a necessidade de regulamentações em âmbito nacional, estadual e municipal, evidenciando a importância dos sistemas de colaboração dos entes federados. O município tem autonomia para regulamentar sobre a EI. No entanto, deve prevalecer sempre o diálogo entre os entes, a fim de que possam estar em sintonia, alcançando a equalização da oferta e um padrão mínimo de qualidade em todos os municípios.

Há de se afirmar também a ruptura trazida pela LDB no cenário das legislações anteriores. A lei apresenta mudanças importantes ao considerar a EI primeira etapa da Educação Básica – que a princípio provoca instabilidade, pois traz para educação um atendimento, até então, de responsabilidade da assistência. Ao incluir essa etapa no ensino regular, nos moldes da educação, se lança um foco para uma realidade díspar e pouco conhecida pelo sistema educacional. Espaços inadequados, antes sem supervisão, começam a fazer parte do sistema que autoriza ou não o funcionamento das instituições de EI. A exigência da formação do professor impulsiona os profissionais em busca de uma habilitação. Propostas assistencialistas<sup>6</sup> são forçadas a adotar um procedimento educacional, a partir de uma ação de normatização que padronize o atendimento.

---

<sup>6</sup> Conforme Kuhlmann (1999) “o fato dessas instituições carregarem em suas estruturas a destinação a uma parcela social, a pobreza, já representa uma concepção educacional. A pedagogia das instituições educacionais



A ideia de implantação de um Conselho que não só funcione como consultor – da mesma forma que nos primórdios de sua criação –, mas que tenha uma atuação de formulação, controle e fiscalização das políticas educacionais, toma a cena da educação e começa a se fazer presente na realidade. O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n.10.172 de 2001 (BRASIL, 2001), em sua meta 21, prioriza “estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino”. Dessa maneira, a participação da sociedade de forma institucionalizada e com definições diferentes das anteriores, onde o predomínio de um processo centralizador e patrimonialista fazia parte das esferas de decisão, a participação se volta para a definição de diretrizes, prioridades orçamentárias, elaboração de políticas, além de fiscalização e controle do cumprimento das diretrizes dos equipamentos sociais e da ação do Governo.

No entanto, o fortalecimento de uma gestão participativa está ligado à disponibilidade dos partidos políticos em investir, de fato, nessa nova organização do Estado. Calderón (2002) alerta que: “os setores conservadores que entendem a participação da sociedade como mera intromissão, em questões que são de sua responsabilidade” (p.39), dificulta o CME no exercício de sua função governativa e Menicucci (2010) assegura que:

vários fatores afetam o desempenho dos governos locais [...]. Entre os primeiros, destaca-se a capacidade de gastos dos governos relacionada aos recursos disponíveis. E entre os segundos, variáveis ligadas ao contexto político podem afetar a relação governo/ sociedade civil nos dois pólos dessa relação, ou menos, adeptos e abertos à participação da sociedade na gestão das políticas públicas, e mais dispostos a acatarem as deliberações dos conselhos. Essas duas dimensões têm consequências claras sobre o funcionamento dos conselhos. (p.201)

Portanto, os CMEs integram, na estrutura do poder público, a sociedade civil, tendo a incumbência de promover a gestão democrática e o direito à educação de qualidade para todos. Lançando mão que outros critérios influenciam a qualidade do funcionamento do

---

para os pobres é uma pedagogia da submissão, uma educação assistencialista marcada pela arrogância que humilha para depois oferecer o atendimento como dádiva, como favor aos poucos selecionados para o receber. (p.54)

Conselho, é que a pesquisa pôde sinalizar se a entrada da participação da sociedade, nas decisões públicas, favoreceu a política de EI no município de Duque de Caxias.

A dissertação é composta por três capítulos, a saber: o primeiro traz o percurso da investigação e a descrição do campo investigativo. O segundo aborda os Conselhos e a importância desses espaços para a administração pública brasileira. Discute o Conselho Municipal de Duque de Caxias (CME/DC) e traz suas histórias, o perfil dos conselheiros, as atribuições e o funcionamento, ou seja, os avanços e desafios nos encaminhamentos do dia-a-dia, a partir da observação das reuniões, análise dos documentos (legislações, pareceres, deliberações e atas) e entrevistas realizadas no CME/DC. O terceiro e último capítulo trata da política da EI no CME/DC, apresenta e descreve os dados levantados na análise documental e nas entrevistas, tendo como foco a forma pela qual a política de EI é revelada e ainda, problematiza esses dados e aponta a importância da apropriação do Conselho pelos professores, alunos e outros atores da educação na construção de uma política de EI consistente.

## CAPÍTULO 1 - O PERCURSO DA INVESTIGAÇÃO: ALGUNS APONTAMENTOS

Uma instituição não tem cara, não tem alma, não tem histórias. Cara e histórias têm as pessoas que ali trabalham e são elas que lhe fornecem a alma.

Luis Fernando Veríssimo

O relatório final produzido pela pesquisa “Institucionalização da Infância de 0 a 3 anos de idade”<sup>7</sup> levantou a história do município de Duque de Caxias, o qual se localiza na Baixada fluminense, com uma população estimada em 864.392 habitantes (IBGE/2008), numa área de 465,5Km<sup>2</sup>, apresentando nos últimos anos, no setor econômico, um grande crescimento e ainda, a indústria e o comércio como suas principais atividades. Contendo cerca de 809 indústrias e tendo 10 mil estabelecimentos comerciais instalado e, uma das maiores refinarias da Petrobrás, a REDUC encontra-se ali. Seus principais segmentos industriais são: químicos, petroquímicos, metalúrgico, gás, mobiliário e têxtil. Uma das consequências positivas da instalação da refinaria no local é o registro do 15º maior PIB no *ranking* nacional e o segundo maior do Estado do Rio de Janeiro com um total de 18,3 bilhões de reais. A cidade ocupa a segunda posição na arrecadação de ICMS do Estado, perdendo somente para a capital. Apesar disso, o Índice de Desenvolvimento Humano no município fica aquém das expectativas, ocupando a 52ª posição no Estado (0,753), segundo fontes do PNUD.

Ressalta-se que o município de Caxias encontra-se com baixo atendimento para EI. O Quadro I dá uma visão desse importante serviço, o acesso a creche e a pré-escola:

---

<sup>7</sup> Pesquisa POPE – Políticas Públicas em Educação coordenado pela professora Dr<sup>a</sup> Maria Fernanda Nunes - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

**Quadro I:** atendimento em creche e pré-escola no município de Duque de Caxias/Região Metropolitana/Baixada Fluminense e do Estado do Rio de Janeiro

| Localidade           | Pessoas Residentes 0 a 3 anos (Censo IBGE 2010) | Atendimento Creche |        | Pessoas Residentes 4 e 5 anos (Censo IBGE 2010) | Atendimento Pré-Escola |        |
|----------------------|-------------------------------------------------|--------------------|--------|-------------------------------------------------|------------------------|--------|
|                      |                                                 | Total              | %      |                                                 | Total                  | %      |
| Estado RJ            | 782.586                                         | 151.156            | 19,31% | 416.136                                         | 321.394                | 77,23% |
| Região Metropolitana | 558.765                                         | 99.313             | 17,77% | 296.259                                         | 204.521                | 69,03% |
| Baixada Fluminense   | 197.087                                         | 16.673             | 8,46%  | 105.617                                         | 56.121                 | 53,14% |
| Duque de Caxias      | 46.962                                          | 2.949              | 6,28%  | 24.921                                          | 10.858                 | 43,57% |

**Fonte:** Tabulação própria com base nos dados do IBGE, Resultados do Censo 2000; IBGE, Resultados do Censo 2010; IBGE, Censo Demográfico 2010, Sinopse, Banco de Dados Agregados, Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)); Resultados do Censo Escolar 2010 - Educacenso - MEC/Inep ([www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)).

O Quadro I aponta para a fragilidade na efetividade do direito a EI e há a necessidade de ampliação de vagas para a faixa etária de 0 a 6 anos, mas é necessário que o acesso aconteça com qualidade. Outro ponto destacado, ao longo do estudo, é o sistema de ensino do município de Duque de Caxias, com destaque no funcionamento das instituições de EI pública e privada. Pois, o que se percebe, neste município, é uma realidade de acompanhamento diferenciada para os setores público e privado. As resoluções, os pareceres e as deliberações, elaboradas pelo CME/DC posteriores a CF e LBD, regularizam e fiscalizam somente o setor privado. Embora alguns dispositivos legais evidenciem a preocupação com o acompanhamento da rede pública, observa-se que estes trazem somente em relevo a rede privada. Entende-se, portanto, a necessidade de um olhar único para o sistema ensino e a agilidade para o crescimento da rede de EI municipal.

Ao considerar esses processos de mudanças, chega-se à premissa que a legislação pode contribuir para a legitimidade da política educacional quando regulamenta sobre a EI nos estabelecimentos públicos e privados, determinando normatizações e diretrizes para ambos. No entanto, neste trabalho, pesquisar-se-á sobre como o CME/DC contribui para política de EI do município: de que forma a concepção de infância e de EI estão sendo traduzidas no âmbito do CME/DC? Como se dá o processo de credenciamento, autorização e da fiscalização das creches e pré-escolas? As dependências públicas e privadas de EI estão submetidas às mesmas normas de fiscalização e supervisão?

Esta dissertação de mestrado está vinculada à Linha de Pesquisa: “Políticas Públicas em EI”. Tem como objetivo principal analisar como o CME/DC traduz, em suas

ações, a política nacional de EI e, em uma esfera mais específica refletir sobre as estratégias utilizadas para o credenciamento, autorização e fiscalização das instituições da EI pública e privada municipais, contribuindo para um atendimento de qualidade.

A escolha pelo CME/DC deu-se a partir do envolvimento da pesquisa intitulada: “Institucionalização da Infância: Estratégias de atendimento a crianças de 0 a 3 anos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro”, desenvolvida no período de 2008/2010 e coordenada por Nunes. A partir de entrevistas, questionários e observações, *in loco*, foi possível constatar, entre outros resultados, que a região metropolitana possui atendimento de baixa qualidade na EI e, especialmente, nas creches que atuam com uma infraestrutura precária: prédios antigos, área externa quase inexistente, falta de mobiliários adequados a tal faixa etária e profissionais sem a formação mínima necessária. Nunes (2011) pontua que a maioria da oferta para EI é feita à margem do sistema de ensino.

A “ilegalidade” de diferentes instituições de atendimento à infância se produz no vácuo deixado pelo poder público, tanto por sua omissão na oferta de vagas para essa faixa etária (0 a 3 anos, quase inexistente), quanto pela dificuldade de integrar esses estabelecimentos ao sistema de ensino. Isto porque falar de integração é nomear responsabilidades e competências produzidas em torno de uma política educacional. (p.27)

Assim, o interesse em estudar o CME/DC deu-se a partir da integração ao grupo de “Educação Infantil e Políticas Públicas” o qual avaliou as deliberações e resoluções que regulamentam sobre creches e pré-escolas, na região metropolitana do Rio de Janeiro, percebendo as diferentes concepções de infância presentes nesses documentos, os limites e os avanços da área. No desenvolvimento do estudo constataram-se: a dificuldade de acesso aos documentos (deliberações e resoluções) produzidos nos Conselhos e o desconhecimento dos conselheiros sobre a possibilidade de divulgação e liberação dos mesmos, o que reafirma uma fragilidade, pois os mesmos alegaram que para obter informações, era necessário fazer contato com a SME ou com um procurador da justiça, evidenciando o despreparo para assumir o lugar ocupado na máquina pública. Dentre os municípios da região metropolitana, Duque de Caxias foi aquele que apresentou maiores condições de institucionalização tanto na organização quanto no funcionamento para o desenvolvimento desta pesquisa. Vale destacar, ainda, que este Conselho é representante do Estado do Rio de Janeiro na União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME).

Ao analisar o CME, compreende-se que o instrumento principal para tornar o espaço democrático é o diálogo estabelecido entre o Governo e a sociedade civil de interação, de mediação e debates, fator imprescindível nas relações humanas. Assim, a abordagem metodológica utilizada na pesquisa é qualitativa e sócio-histórica no que se refere à modalidade estudo de casos. Pois, de acordo com Bakhtin (2004), a linguagem emerge em um contexto de produção concreto e expressa diferentes facetas, ligadas ao contexto sociológico, histórico e ideológico. O pesquisador e os sujeitos da pesquisa se constituem no exercício de uma relação autoritária entre o “eu” e o “outro” em um processo permanente de encontros e desencontros.

Tomando de empréstimo as ideias do filósofo Bakhtin, trabalhou-se com uma concepção polifônica – presença de diversas vozes do ato de pesquisar. No texto, os entrevistados, através dos discursos, tornam “sujeitos de enunciações”. É importante ressaltar que cada conselheiro discursa a partir de um determinado contexto sócio-histórico, e que cada sujeito, ao interagir com o outro, apresenta divergência ou não, que são abarcadas por interesses diversos, numa arena de debates.

O objetivo da pesquisa é encontrar as diferentes vozes que são expressas no CME/DC e através delas, evidenciar as questões da política de EI no município de Duque de Caxias. Sendo assim, os estudos de Bakhtin sobre a linguagem auxiliam nossa percepção a respeito dos discursos dos autores envolvidos no CME/DC já que, para o autor, a palavra é uma arena, em que o conflito se faz presente. A palavra está constituída de significados que se entrelaçam com o ouvinte e o lugar em que o falante pertence, “[...] em todo signo ideológico confrontam-se indícios de calor contraditório. O signo se torna arena onde se desenvolve a luta de classes” (1995, p.46). Desse modo, a forma de observar o mundo está indubitavelmente atrelada aos fatores sociais e históricos que vivenciamos. Então, a palavra está imbuída de sentidos ideológicos. Bakhtin (2004) assegura que “a consciência adquire forma e existência nos signos criados por um grupo organizado no curso de suas relações sociais” (p.35-36).

Como aborda Cury, nessa arena política, de conflitos e tensões, torna-se fundamental, abrir-se para o diálogo e respeitar as múltiplas vozes dos diferentes sujeitos políticos que entram em cena e ocupam novos lugares. Imbuídos da ideia de que o conhecimento é intrinsecamente ideológico, pode-se dizer que o processo de construção da dissertação provoca motivações, interesses, posições e justificativas que acabam norteando o trabalho.

Nessa perspectiva, com a aplicação da técnica de entrevista, pretende-se abordar as seguintes questões norteadoras para saber de que forma o CME/DC influencia nas políticas da EI: quais são os seus representantes? De que modo e com que frequência ocorrem suas reuniões? Quem participa? E com que assiduidade? Quais são suas atribuições? Qual a legitimidade e a representatividade tem o CME/DC na política de EI do município? Para isso, utilizam-se perguntas semiestruturadas que visam contribuir para o entendimento de que modo a história do CME/DC foi-se construindo e com ela a EI. Acredita-se que esse instrumento propicia uma forma de desvendar o que está para além dos documentos. Assim como no filme “Os segredos dos olhos” de Campella (2010), em que os diálogos vão sendo postos à tona para reflexão de situações corriqueiras que a princípio não demandariam análises por parte dos entrevistados, o método permite o encontro com o outro e a possibilidade de desvendar o que aparentemente não existe. Minayo (1994) fala dessa possibilidade reveladora:

o que torna a entrevista instrumento privilegiado de coleta de informações para as ciências sociais é a possibilidade da fala ser reveladora de condições estruturais, de sistemas de valores, normas e símbolos (sendo ela mesma um deles) e, ao mesmo tempo, ter a magia de transmitir, através de um porta-voz, as representações de grupos determinados, em condições históricas, socioeconômicas e culturais específicas. (p.47)

Daí, tomou-se como premissa para a investigação, o fato de que os indivíduos tanto atuam de modo passivo, como ativo na dinâmica social, sendo influenciados pelas instituições e outros sujeitos. Desse modo, as vozes dos conselheiros são revelações de diferentes contextos e, por isso são importantes fontes de consultas.

Também se faz uso da análise documental (leis, pareceres, deliberações, regimentos e atas) do CME/DC (*lócus* da pesquisa), bem como da observação das reuniões desse Conselho. As atas tiveram um papel imprescindível para se entender e discutir os meandros do órgão, possibilitando uma consulta constante e a informação do contexto que estavam inseridos naquele momento, abrindo caminhos para confrontar, complementar e legitimar os dados obtidos com outras técnicas. Nesta pesquisa, os documentos referentes ao CME/DC permitiram a reflexão do contexto de criação e aplicação das leis, de suas atribuições, da organização interna, das representações da sociedade civil e da construção da política da EI.

A análise documental foi importante como fonte de conhecimento, revelando os debates e tensões do CME/DC.

### **1.1-Descrição do campo: metodologia e a chegada no Conselho**

Como caminho metodológico, optou-se pela realização de uma entrevista piloto feita com uma determinada conselheira do CME/RJ, a fim de nortear a elaboração do roteiro e aproximar do tema em debate, afinando as questões do estudo. Essa organização permitiu que se avizinhasse do objeto de estudo num sentido exploratório e da construção de um roteiro para realização das primeiras entrevistas no CME/DC. Utilizou-se um gravador e transcreveu-se, na íntegra, a entrevista para subsidiar as reflexões. Os dados obtidos através da entrevista-piloto foram preciosos para o encaminhamento do estudo. Ao longo do desenvolvimento do tema, percebeu-se que a realização desse instrumento proporcionou maior confiança à pesquisadora, contribuindo para suas análises iniciais. A inserção no campo aconteceu em outubro de 2010 até março de 2012.

Assim, no primeiro momento, as aproximações com o Conselho do Rio de Janeiro e de Duque de Caxias tendo em vista a realização das entrevistas com os conselheiros, evidenciou-se uma primeira constatação: em ambos os espaços a escolha recaiu sobre o conselheiro “mais antigo” por ser apontado como conhecedor da máquina pública. Verificou-se este dado de acordo com a informação de um conselheiro da sociedade civil no seu primeiro mandato: “vou dar o contato dessa conselheira, que trabalha na SME há muito tempo e está no Conselho desde sua implantação e entende bem sobre seu funcionamento”. A segunda constatação incidiu nas experiências antepassadas da própria pesquisadora no que tange o tema CME, pois se aprofundar no assunto era aceitar, inicialmente, correr o risco e o desafio de entrar num campo que já era, de certo modo, conhecido, devido à atuação como conselheira tutelar durante três anos e como representante no Conselho do FUNDEB do município do Rio de Janeiro. Diante disso, Lüdke afirma (1996):

não há, portanto a possibilidade de se estabelecer uma separação nítida e asséptica entre o pesquisador e o que ele estuda e também os resultados do que ele estuda. Ele não se abriga, como se queria anteriormente, em uma posição de neutralidade científica, pois está implicado necessariamente nos fenômenos que conhece e nas consequências desse conhecimento que ajudou a estabelecer (p.5).



Nas primeiras reuniões gerais do CME/DC, parecia-se estar re(vivendo) dinâmicas sociais conhecidas. Mas, por outro lado, tornou-se estimulante buscar o distanciamento, e um “olhar” diferenciado para o que se supunha ser evidente. Como afirmou Bauman, (1999), “questionar as premissas supostamente inquestionáveis do nosso modo de vida é provavelmente o serviço mais urgente que devemos prestar aos nossos companheiros humanos e a nós mesmos” (p.11). Pois é preciso (re) visitar lugares conhecidos e levantar dúvidas e questionamentos para ampliar novas descobertas. A ideia, a princípio, era entrevistar somente os conselheiros da gestão atual, entretanto, ao longo do trabalho de campo, algumas questões foram aparecendo e, uma vez que as entrevistas não deram conta de responder alguns questionamentos, optou-se por manter contato também com uma ex-conselheira – escolha estratégica – já que a mesma participara do CME/DC desde 2000.

Para isso, discorrer-se-á sobre questões como a estrutura do Conselho, alguns posicionamentos e direções apontados pelos conselheiros na pesquisa de campo, a fim de que o leitor possa se situar nessa arena. Para dar início ao processo de pesquisa sobre o CME/DC foram necessários diversos caminhos, alguns sem êxito. A busca por informações iniciais, por meio do *site* da Prefeitura foi em vão, forçando-nos a procurar esses dados via coordenação da EI do município. Segundo a fala de um funcionário da SME/DC: “essa pessoa é a mais indicada. Além de ser coordenadora da Educação Básica, é conselheira e ainda compõe a Câmara da EI no CME/DC”.

É contraditório e, ao mesmo tempo, instigante e desafiador iniciar uma pesquisa sobre CME/DC, tendo de realizar todos os contatos através da SME, sendo assim, questiona-se: não seria esse um órgão autônomo, de maneira a ser responsável por si mesmo? A princípio não foi possível estabelecer contato com representante da sociedade civil, uma vez que todos os indicados para dar informação e falar sobre os preâmbulos do funcionamento eram representantes do Executivo, como se deveria supor.

Ao se chegar à cidade de Caxias, perceberam-se os mesmos problemas enfrentados por várias grandes cidades: a sujeira e os meninos no sinal limpando os carros e pedindo dinheiro. No entanto, tanto o prédio da Prefeitura quanto o da SME eram bem cuidados. O contraste era visível. Na recepção, havia duas funcionárias da Prefeitura bastante ocupadas, pois atendiam uma fila enorme de usuários, provavelmente devido ao período de matrícula das crianças. Ao indagar onde ficava o CME, uma delas respondeu que achava ser

no primeiro andar (olhou com os olhos um pouco desconfiados como quem duvida da própria informação). Na verdade, ninguém sabia informar. Vários setores foram visitados em vão.

Poder-se-ia ter optado em perguntar pelo nome das conselheiras<sup>8</sup>, indicadas da SME, mas se achou interessante para a investigação, iniciá-la indagando sobre o local de funcionamento do órgão. Optou-se por esse caminho para compreender se os diferentes atores da educação conheciam o CME – foram várias tentativas entre idas e vindas, perguntando aos funcionários que trabalhavam no próprio prédio os quais não souberam dar informação concreta: uns diziam que não era ali que funcionava, outros que nem conheciam a existência do mesmo. Não havendo alternativa, a opção foi perguntar pelo nome das profissionais indicadas:

\_você conhece a Gabriela<sup>9</sup> que trabalha com EI?(Pesquisadora).  
\_ Sim, conheço. Fica lá no terceiro andar (Funcionário da SME).

Quando se conseguiu chegar ao local, outra funcionária atendeu e novamente se repetiu a explicação sobre a pesquisa. Porém, ela comentou sobre a construção do prédio exclusivo para os conselhos gestores e que a pessoa mais indicada à conversa seria justamente a Gabriela, e em seguida procurou saber se havia uma carta de recomendação. De posse da carta, agendou o encontro para a semana seguinte. Contudo, ao se demonstrar interesse na análise dos documentos e, ainda, na participação das reuniões, não soube informar onde elas aconteciam e como funcionavam. Cabe ressaltar que o funcionamento do CME/DC é no primeiro andar e a informante trabalha no terceiro, o que possibilita verificar as atitudes dos sujeitos da SME e como os mesmos percebem a atuação do Conselho. No entanto, em um momento de cumplicidade, a funcionária me alerta:

é importante você ouvir um conselheiro do Governo, mas não deixar de entrevistar um da sociedade civil, que seja bem articulado, para ouvir pontos de vistas diferentes sobre seu funcionamento. Temos alguns conflitos, e o Governo nem sempre pode falar tudo o que pensa. (Funcionário da SME)

---

<sup>8</sup> Na primeira visita ao conselho tinha em mãos uma lista com o nome dos conselheiros obtidas, a partir da pesquisa “Política Pública em Educação” UNIRIO.

<sup>9</sup> Nessa pesquisa todos os nomes utilizados são fictícios. Gabriela é o nome da conselheira representante do Governo.

O encontro com Gabriela, coordenadora da Educação Básica da SME e conselheira do CME/DC, estava agendado para 10:00 horas. Chegou-se às 09h30min. No primeiro momento, o atendimento foi dado por Mariana que informou do atraso por parte da coordenadora, a qual só começou às 12h:30min. Deu-se princípio à conversa, indagando-se sobre a trajetória da entrevistada: iniciou sua carreira como psicóloga educacional da rede, depois fez seu mestrado e doutorado. Relatou a dificuldade de assumir a obrigatoriedade da pré-escola (4 – 5 anos de idade), pois, segundo ela, o município não tem infraestrutura para garantir espaço para todos. Perguntada sobre a demanda para creche e pré-escola disse:

a demanda, para pré-escola, ainda é maior e isso se deve ao fato das pessoas estarem se conscientizando da importância do papel educacional da EI para o desenvolvimento dos seus filhos, e que a creche ainda está ligada à questão assistencialista. Os pais não se importam em deixar seus filhos com o vizinho ou alguém conhecido. A ampliação de vagas na EI tem gerado o crescimento das creches comunitárias (Conselheiro governamental).

Neste ponto, uma indagação passa a ser bastante pertinente: será que os pais estão se conscientizando, ou o município teve de ampliar a pré-escola com o advento da obrigatoriedade a partir de 4 anos, deixando a creche em segundo plano?

Ainda sobre o funcionamento da EI, a coordenadora expôs sobre as dificuldades de formação inicial dos professores e as estratégias para sanar o problema, citando o Programa Proinfantil<sup>10</sup>, dedicado àqueles que não têm a escolaridade mínima exigida pela legislação. O quadro da EI preconizado no município de Duque de Caxias, conforme a entrevistada é composto por pessoal de apoio, estimulador, professor e orientador. Todos os professores possuem pedagogia, mas os estimuladores não têm formação mínima. Por isso, muitos estão envolvidos no Programa. Também frisou que seu tempo no cargo de coordenadora é recente, “uns seis meses”, e que se está inteirando das legislações e documentações. Considera um avanço o Plano Municipal de Educação que deveria ter sido aprovado mês de abril de 2011 (a entrevista foi realizada em fevereiro de 2011, mas até maio

---

<sup>10</sup> O Proinfantil é um curso em nível médio, à distância, na modalidade normal, proposta pelo Ministério de Educação. Destina-se aos profissionais que atuam em sala de aula da EI, nas creches e pré-escolas das redes públicas, municipais e estaduais – e da rede privada, sem fins lucrativos. O Município de Duque de Caxias tem 63 profissionais incluídos nesse programa, demanda trazida pelo Fórum Permanente de EI do RJ.

de 2012, o PME não havia sido aprovado). Sente um incômodo pelo fato de existir em Duque de Caxias normas diferenciadas para a rede pública e para a privada.

A Secretaria só trabalha com supervisão das instituições públicas. O grande desafio é a questão do público e do privado, e o que incomoda é o fato de se exigir tanto das creches privadas, enquanto, encontram-se creches públicas sem espaços para brincadeiras. Meu desejo: creche bonita para todos (Conselheiro governamental).

E também afirma ser papel do CME a supervisão desses estabelecimentos públicos. Pois o órgão deve contribuir para uma educação pública municipal de qualidade, acompanhando o funcionamento da rede pública. “Estou ampliando essas discussões, pois acho que as instituições de EI públicas e privadas devem ser regulamentadas da mesma forma”.

Atualmente, a localização do Conselho é um pouco escondida. Antes de chegar ao CME/DC passou-se por duas salas pequenas: em uma, funcionam os Conselhos de alimentação e do FUNDEB e, na outra, a Equipe de Inspeção Escolar (EIE) que dá suporte ao CME no acompanhamento dos espaços privados da EI. O CME/DC funciona em dois recintos: uma sala pequena com duas mesas e dois computadores, utilizados pela estagiária e pela secretária e a outra, ampla com uma mesa redonda grande, com cadeiras distribuídas para as pessoas que assistem às reuniões: “antes os participantes externos tinham direito a voz, agora não mais. Têm muitos conflitos. Agora que não podem falar, poucos participam” (Conselheiro governamental).

Para a pesquisa documental, indicou-se a secretária executiva que organiza os documentos do CME/DC. No quesito sobre a natureza da representação, a mesma informou que o Conselho é composto pela presidente (secretária da educação) responsável pelo voto minerva<sup>11</sup> e doze conselheiros – seis da sociedade civil e seis do governo. Também sugeriu que se entrevistasse a conselheira Roberta, representante do Governo, atuante na UNCME, e que se conversasse com a professora da UERJ<sup>12</sup> que desenvolve um trabalho sobre o CME/DC para a tomada de ciência sobre a situação.

---

<sup>11</sup> **Voto de Minerva** é o que decide uma votação que de outra forma estaria empatada.

<sup>12</sup> Professora Alzira Batalha da Faculdade de Educação da Baixada Fluminense /Uerj e da Estácio de Sá,

O acesso aos documentos transcorreu sem problemas e na plenária, os conselheiros se colocaram à disposição para ajudar na pesquisa. A partir daquele dia, era comum, após a reunião, a procura dos conselheiros a fim de conversarem sobre o que estava acontecendo no CME, quase como um “desabafo”.

Para compreender a dinâmica do Conselho, assistiu-se à quinze reuniões, tanto as que aconteciam na plenária para discussões mais amplas, como as do âmbito mais específico da Câmara de EI. Sendo que quanto às últimas, algumas, foram desmarcadas e já não aconteciam com a mesma frequência que as primeiras. Durante três meses, foi-se ao Conselho toda semana, para a realização da leitura das atas, o que a princípio demandou grandes esforços – o livro não podia ser retirado do Conselho para se fazer cópia dos registros e não havia disponibilidade em nenhum *site*. No entanto, essas idas tornaram-se importante para o campo, pois, era comum encontrar os conselheiros, já que muitos participavam de outros Conselhos ou iam ao CME/DC para assinar determinados documentos. As conversas ocorridas foram preciosas para o desenvolvimento do estudo. As atas ganhavam “vida” na voz dos conselheiros.

Nesses encontros, além de se refletir o que estava escrito nas atas, foi possível “conversar” sobre diferentes acontecimentos das reuniões, para além do que os documentos expressaram. Havia uma preocupação por parte dos membros do Conselho, com relação à forma que os fatos estavam transcritos nas atas: “nós tivemos momentos tensos nas construções das atas, pois a prioridade era sempre a fala do Governo. Por isso que as sessões são gravadas e transcritas, depois organizadas para leitura na plenária” (Conselheiro da sociedade civil). Diante disso, pode-se afirmar que esses momentos possibilitaram um aprofundamento importante para compreensão dos registros, a partir da procura por parte dos conselheiros para se travar conversas. Incomodado, um deles afirma: “você vê, não entendo essa fiscalização só para escolas privadas, mas também como pode o lobo tomar conta do seu galinheiro... onde já se viu?” (Conselheiro da sociedade civil).

Fico sabendo de muitas coisas que estão acontecendo na SME e que não passam pelo Conselho. Tenho a sensação de que trabalho só obedecendo à secretaria e dando força para seu funcionamento e que não discutimos questões políticas que são importantes (Conselheiro da sociedade civil).

Vale advertir que, ao longo do processo, a estagiária realizou cópia das atas, o que contribuiu muito para o andamento do trabalho, já que as transcrições das reuniões eram longas (com vinte folhas ou mais). Em relação a estes documentos foram analisados das seguintes formas: leitura de 2000 até 2011 – embora a Lei de criação do CME/DC seja de 1997, só se encontrou registro a partir de 2000. A leitura foi realizada, separando-se trechos importantes para se pensar o CME/DC e a política de EI.

Dentre os diferentes Conselhos, a decisão foi pelo de Duque de Caxias. Tal escolha foi feita principalmente por seu funcionamento se dar de modo mais regular e existir, por parte dos conselheiros, assiduidade nas reuniões. A implementação do CME/DC se deu a partir de 1997, “quando um grupo de conselheiros ainda acreditava que a função do órgão era apenas de fiscalizar a Secretaria” (Conselheiro governamental). Interesses díspares e a falta de verba tornam o Conselho pouco operativo. Conforme o informante: “teve um período que a pauta era sempre sobre a organização interna, discutiam o tempo todo infraestrutura, não avançando nas deliberações e normatizações”.

Apesar desses entraves, o Conselho de Duque de Caxias sempre é procurado para contribuir nas dificuldades que os outros têm sobre suas atribuições. Recebemos muitas ligações de diferentes Conselhos e das Secretarias de Educação para tirar dúvidas. Por isso, fomos escolhidos como representantes da UNCME. (Conselheiro governamental)

Atualmente, alguns conselheiros afirmam que a falta de regularidade nas reuniões deve-se à coordenação da UNCME e que o CME/DC vem perdendo muito com o fato nas discussões locais, “não sei avaliar se foi bom para o nosso Conselho a coordenação da UNCME, pois estamos deixando um pouco de lado as questões do nosso município” (Conselheiro da sociedade civil).

Na entrada da Secretaria, havia um cartaz com o comunicado dos sorteios referente ao ingresso nas creches, o que causou estranheza: “como assim, sorteio para EI?”. Sendo que, para se chegar até o CME/DC, todos passavam pelo aviso. Essa situação só ficou mais esclarecida no relato do conselheiro:

já madruguei muito para preencher formulários, nas imensas filas, que se formavam pela comunidade para conseguir vaga na creche. Eu e minha equipe entregávamos os formulários para o responsável que não conseguiu a vaga e encaminhavam para o Ministério Público. Fiz isso tudo pela entidade e não como conselheiro (Conselheiro da sociedade civil).

O que faz o CME/DC diante de um modelo de seleção que se torna excludente, no momento em que quem não é sorteado fica numa fila de espera? Não é a creche, direito da criança e da família? Não tem o Estado obrigatoriedade de garantir a vaga, quando os responsáveis optam por colocar seus filhos na creche?

A escolha dos entrevistados teve como critérios sua participação questionadora e seu conhecimento do funcionamento do CME/DC – dados coletados nas atas e observações das reuniões. Todas as entrevistas foram realizadas de acordo com a disponibilidade dos entrevistados e no seu local de trabalho, com duração aproximada de uma hora e meia. Sendo que, duas entrevistas prolongaram-se por três a quatro horas devido às solicitações da demanda de trabalho e interrupções.

Levando-se em conta a complexidade dos CMEs, já que ao longo dos últimos anos, os estudos sobre esse órgão vêm aumentando no Brasil, a partir das mudanças trazidas pela Constituição, até hoje, é recorrente a discussão sobre a organização interna no CME/DC. O fato de estar sempre revendo seus ordenamentos pode ser caracterizado por: “uma instabilidade institucional, dado às suas normas que estão sempre em mudanças, quanto um (re) ajuste necessário em função das suas próprias características está ainda em processo de formação”. (FARIA e RIBEIRO, 2010, p.70). Contudo, o entrevistado assinala a relevância do CME/DC e sua visibilidade por ser a sede da UNCME.

No próximo item, destacar-se-á a análise das atas, por se considerar as mesmas de grande importância para compreensão do que se passava em determinados períodos no CME/DC. Instrumento de grande relevância para investigação realizada, o debruçar sobre as análises dos documentos possibilitaram um “escovar” dos textos para evidenciar os conteúdos, em alguns momentos, explícitos e, em outros, ocultos.

## **1.2-Primeiras aproximações**

Como já foi comentado anteriormente, para o aprofundamento dos temas observados nas reuniões e documentos do CME/DC, foram importantes as entrevistas realizadas com os conselheiros e demais membros participantes do Conselho em questão.

Portanto, entrevistaram-se seis membros representantes de segmentos específicos: duas representantes da SME, uma da EIE, uma funcionária do SME lotada no CME/DC e dois

representantes da sociedade civil, sendo um da – Federação Municipal das Associações de Moradores de Duque de Caxias (MUB) e outro do Sindicato dos profissionais de educação (SEPE). As entrevistas aconteceram no período de 2011 conforme a disponibilidade dos entrevistados, pois a grande premissa era o aprofundamento das questões referentes ao CME/DC.

A maioria dos conselheiros entrevistados está há mais de 20 anos no magistério. Quanto ao tempo de exercício no Conselho, percebe-se uma variação: a conselheira da sociedade civil encontrava-se há mais de dez anos e o conselheiro há seis. Quanto aos conselheiros do mandato atual do governo, um têm seis anos de execução, e o outro, três anos. Em se tratando dos funcionários, alguns têm uma experiência de sete anos.

Outra fonte relevante de pesquisa foram as atas<sup>13</sup>. Para se proceder à análise, inicialmente, foi realizada a leitura do registro das mesmas referente às reuniões do Conselho no período de 05/2000 a 09/2011, sendo que, para cada uma, foram elaborados pequenos resumos dos temas tratados. Vale destacar, que o principal intento das leituras destas era perceber a política da EI do município. Portanto, como medida metodológica foram organizadas por ano. Pois, procedendo-se assim, não se correria o risco de perder informações fundamentais no processo de construção da realidade do CME/DC. Após a leitura, as atas foram classificadas em três períodos: i) 2000 a 2004 técnico que trata o momento de organização interna do Conselho; ii) 2005 -2008 técnico e político , onde há incidência de uma preocupação política e iii) 2009-2011 político, onde há oscilação entre questões técnicas e maiores reflexões políticas.

---

<sup>13</sup> O trabalho com atas é, sempre, desafiador. Um primeiro desafio é encontrá-las! Um segundo é que, como não há um padrão predefinido para registro das reuniões, elas diferem entre si conforme quem as redige ou a técnica de registro, ou mesmo conforme a compreensão dos conselheiros quanto à relevância desse documento, havendo diferentes tipos de atas: atas completas, que registram todas as falas, atas resumidas, que contem as principais deliberações da reunião; atas sumarizadas, que sucintamente relacionam os temas tratados nas reuniões. Um terceiro desafio diz respeito à possibilidade de interferência ou de interpretação da pessoa que redige a ata, e, nesse sentido, pressupõe – se que a mediação ao ato da fala, realizada pelo redator, não compromete o conteúdo das atas, uma vez que todas elas são aprovadas pelos conselheiros. (Cunha, 2010, p.99)



**Quadro II** – Atas das reuniões do CME/DC segundo dia, mês e ano de realização. (2000 -2004).

| Mês/Ano           | 2000 | 2001     | 2002  | 2003 | 2004 |
|-------------------|------|----------|-------|------|------|
| Janeiro           |      |          |       |      |      |
| Fevereiro         |      |          | 14/19 |      |      |
| Março             |      | 14       | 12    | 25   |      |
| Abril             |      |          | 09    | 08   |      |
| Maio              | 19   |          | 14    | 15   | 18   |
| Junho             |      |          | 11    | 10   |      |
| Julho             | 11   |          | 09    |      |      |
| Agosto            | 12   |          |       | 27   |      |
| Setembro          |      |          |       | 16   |      |
| Outubro           |      |          |       |      |      |
| Novembro          |      | 28       |       | 11   |      |
| Dezembro          |      | 11/18/27 |       | 16   | 27   |
| Total de reuniões | 3    | 5        | 7     | 8    | 2    |

**Fonte:** Desafios para a formulação de políticas de EI: um estudo sobre a atuação do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias, 2012.

Nos anos de 2000 a 2004, o CME/DC se reuniu 25 vezes durante quatro anos. Observa-se no quadro acima a disparidade na distribuição das reuniões durante o período – a descontinuidade reflete a decisão tardia da regulamentação do funcionamento do Conselho que ocorre apenas em 2005.

Nas leituras das atas deste período percebe-se não haver um planejamento – as reuniões eram combinadas pelos conselheiros no final de cada encontro, de acordo com a disponibilidade de cada um. O que fez com que houvesse contínuas alterações devido às agendas de cada conselheiro.

Ao longo desses anos os assuntos mais pautados, nas reuniões, tratavam da organização interna do CME/DC e da elaboração do regimento interno, pois era urgente um documento que estruturasse seu funcionamento para esclarecer temas como: mandatos, composição, representação, frequência das reuniões, jetom, participação dos suplentes com direito à voz, orçamento para o CME/DC e a chegada de processos da EI encaminhados pela coordenadoria metropolitana para autorização. Verificou-se a quase ausência de debates sobre a política municipal de educação. Percebe-se nesse período, que o Governo é o que mais determina as ações do Conselho, sendo que uma proposta, sobre a política educacional do município, vinda dos representantes da sociedade civil aparece por mais de duas vezes e não é acolhida, qual seja: pauta da matrícula da rede municipal e estadual, recebendo a seguinte justificativa: “o Conselho não pode se furtar da discussão das matrículas, porém não haverá tempo hábil para duas discussões tão relevantes numa mesma reunião” (Ata de 28/11/2001).

Outra inquietação pode ser verificada a partir da iniciativa da solicitação dos conselheiros em convidar diferentes palestrantes a cada reunião, para falar de assunto específico de interesse do Conselho, pois a maioria afirma ter necessidade de uma capacitação para entender seu funcionamento, natureza e atribuições. Isso fica mais evidente quando o Conselho Estadual de Educação (CEE) passa para o CME/DC seus processos para autorização e cadastramento da EI. A presidente sugere convidar os conselheiros do Estado para contribuir com suas experiências no funcionamento do órgão.

No final de 2004, começa a ganhar força, nas atas, a discussão da deliberação para as instituições da EI. A Presidente pondera sobre a responsabilidade do Conselho para com as escolas de EI privadas. Destaca-se o dever do órgão em zelar pela qualidade do atendimento oferecido para as crianças. Também afirma que, mesmo o Conselho não tendo ainda elaborado a deliberação para EI, não poderia ser omissos aos casos de denúncias e solicitações mais emergenciais, sendo obrigado a tomar as providências cabíveis em cada caso.

Nas leituras do 2005-2008, é possível perceber um aumento na frequência de reuniões. Todos os conselheiros entrevistados relatam que o Conselho passou a funcionar de fato em 2005, “até 2005 estávamos aprendendo a ser Conselho, realizando ensaios” (Conselheiro governamental). Durante esse período as reuniões do CME/DC passaram a ser mais constantes.

**Quadro III** – Atas das reuniões do CME segundo dia, mês e ano de realização. (2005 -2008).

| Mês/Ano           | 2005     | 2006 | 2007    | 2008     |
|-------------------|----------|------|---------|----------|
| Janeiro           |          |      |         |          |
| Fevereiro         |          | 16   |         | 04/21/28 |
| Março             |          | 30   | 01      | 13/17/27 |
| Abril             |          | 06   | 12/19   | 03/08    |
| Maio              |          | 04   | 13/17   | 15       |
| Junho             | 09/16    | 01   | 14/28   | 12       |
| Julho             | 07/14    | 06   | 05      | 03/10    |
| Agosto            | 11/18/23 | 03   | 02/16   | 07/21    |
| Setembro          | 01/29    |      | 06      | 04/18    |
| Outubro           | 21       | 19   | 04      | 02/16/23 |
| Novembro          | 24       | 30   | 8/22/29 | 06/13    |
| Dezembro          | 01       |      | 07/18   | 4        |
| Total de reuniões | 12       | 9    | 17      | 22       |

**Fonte:** Desafios para a formulação de políticas de EI: um estudo sobre a atuação do Conselho Municipal de Duque de Caxias, 2012.

Um dos conselheiros mostra-se preocupado com o rumo que o CME/DC poderia tomar, tornando-se burocrático e cartorial com pouca atuação na política de educação do município. Quanto à EI – tema que será aprofundado no terceiro capítulo – as atas registram que os assuntos tratados são essencialmente das obrigações de registro, mapeamento, autorização das instituições privadas. Registram, ainda, a necessidade de parceria com a Secretaria Municipal de Assistência (SMA), na transferência para o âmbito educacional.

Em relação às unidades escolares do município, de um modo geral, discute-se sobre EJA, Educação Especial, quadro de funcionários das creches, a inclusão de mais um idioma no Ensino Fundamental, entre outros. Mas, sem dúvida, a EI privada está sempre em pauta, nas suas questões técnicas de autorização e funcionamento. No dia 01/12/2005 foi aprovada a primeira deliberação da EI na plenária a qual fixa normas para autorização de funcionamento de instituições privadas de EI que assistem e educam crianças de 0 a 5 anos e 11 meses. Devido à quantidade de cadastros solicitados pelas instituições privadas existe uma preocupação na elaboração de cartilhas, *folders* e outros instrumentos para divulgação do CME/DC e EIE não só para a comunidade externa como para os funcionários da SME que desconhecem o seu papel. Dessa forma, vale a pena transcrever na íntegra uma colocação da sociedade civil na ata do dia 03/08/2006 sobre projetos de EI financiada pelo município.

A conselheira solicitou informação sobre o Portal do Crescimento. A supervisora explicou que os portais foram criados para atender as crianças desnutridas até que estas recuperassem o peso. O primeiro Portal do Crescimento. Outra conselheira disse que o portal é uma instituição de EI tendo como diferencial o ingresso de crianças abaixo do peso ou desnutrida e prosseguiu informando, disse que o portal sendo uma instituição de EI não poderia retirar a criança que atingisse a meta de peso, pois ela ficaria sem a parte educacional. Se a criança voltasse para sua rotina, isto não impediria que retornasse a desnutrição. E, prosseguiu, nos Portais onde há creches da rede municipal de ensino a SME, após a criança atingir o peso transfere para suas unidades. Com isto, acaba-se limitando o ingresso de outras crianças. Então dependendo da dificuldade da comunidade a SME avalia e faz uma remodelagem nos agrupamentos de idade, por exemplo: crianças com 1 ano junta-se com crianças de 2 anos ou crianças com 2 anos com de 3 anos. A princípio estava previsto que a criança ficaria de 6 meses a 4 anos. No Portal do Crescimento a criança passa primeiro por uma triagem no Mutirão (da Igreja Católica), que vai até a residência dela. O ingresso se efetiva com este primeiro momento e depois com uma avaliação dos nutricionistas paralelo ao pedagógico. Questiona-se a forma de

funcionamento do portal e da formação e parte pedagógica tanto das creches quanto dos portais. A professora aproveitou a oportunidade para fazer uma proposta de elaboração de visitas a todas as Creches e Portais do Crescimento do Município, para Câmara de EI do Município, com o objetivo de conhecer a realidade. E exemplificou informando que ontem ela ouviu um depoimento de uma funcionária da creche, relatando a precariedade do atendimento pedagógico à criança com dificuldade de adaptação. A conselheira da sociedade civil disse que com estas visitas o CME estará criando um canal de interlocução. E continuou a conselheira, informando que os portais trabalham basicamente com pessoas da firma, isto dificulta as atividades por falta de preparação. E propôs que o CME faça um levantamento de como está a atuação Pedagógica nos Portais e creches. A conselheira disse que a firma responsável pelos funcionários mudou, mas as pessoas são as mesmas desde início do processo. Relata, ainda, a inexistência a formação tanto da empresa terceirizada quanto pela SME (Ata, 23/11/2009).

O conselheiro que realizou a proposição acima foi entrevistado na pesquisa e relatou que: “ao sugerir visitas às creches e projetos desenvolvidos para a faixa etária de 0 a 6 anos de idade da rede pública, foi massacrado pelos colegas. Isso causou muita polêmica” e afirmou: “provocou tanto impasse na reunião que eu disse: é só uma proposta”. Outros assuntos debatidos pelo CME/DC nas atas sobre a EI: proposta realizada pela equipe de EIE - Programa de formação continuada de gestores e pedagogos para profissionais das unidades da EI privadas (FORGEPE); denúncias encaminhadas pelo Ministério Público de creches não regularizadas e divulgação do Proinfantil.

A partir de 2005 verifica-se que algumas questões, que no início do Conselho não incomodavam tanto, passam a ser debatidas com mais consistência. Desse modo, surgem diferentes indagações: o espaço físico, a presidência “nata” ocupada pelo secretário de educação e o orçamento atrelado diretamente a SME/DC que, segundo os conselheiros, ambos ferem sua autonomia. Acredita-se que o motivo principal seja a experiência adquirida na prática e alguns encontros dos Conselhos de formação. Cabe neste momento um adendo: se com esses poucos encontros já se percebem algumas mudanças em sua atuação, é possível se vislumbrar o que aconteceria se tanto a sociedade civil quanto o Governo proporcionassem uma formação continuada.

Mais um ponto fundamental, nesse período, foi à discussão do Plano Municipal de Educação do Município de Duque de Caxias, debatido por um longo tempo e não

consolidado. Essa discussão recomeça do “zero” mais tarde (2009) no CME/DC com uma nova gestão.

No período de 2009 a 2011, para fins da dissertação, só foram considerados os meses de janeiro a setembro, as atas posteriores não estavam disponíveis.

**Quadro IV** – Atas das reuniões do CME segundo dia, mês e ano de realização (2009 -2011).

| Ano/Mês           | 2009  | 2010  | 2011  |
|-------------------|-------|-------|-------|
| Janeiro           |       |       |       |
| Fevereiro         |       |       | 10/24 |
| Março             | 19    | 04/11 | 17/31 |
| Abril             | 16    | 8     |       |
| Maio              |       | 13    | 12    |
| Junho             |       | 17    | 16    |
| Julho             |       |       | 07/14 |
| Agosto            | 27    | 05    |       |
| Setembro          | 03    | 09/30 | 08    |
| Outubro           | 1/22  | 14    | 20    |
| Novembro          | 19    | 30    |       |
| Dezembro          | 03/17 | 01/09 | 15    |
| Total de reuniões | 9     | 12    | 11    |

**Fonte:** Desafios para a formulação de políticas de EI: um estudo sobre a atuação do Conselho Municipal de Duque de Caxias, 2012.

Esse período é nomeado como político, por ser o momento em que o CME/DC começa a tomar consciência que seu papel, não mais se limita a responder às demandas da SME/DC e nem apenas se atém a emitir pareceres para EI privada. Nessa ocasião foram compiladas falas muito fortes na ata em relação ao papel do CME/DC quanto à rede pública, por entender que o mesmo deve legislar para o sistema, e esse é constituído pelo público e privado. Na discussão sobre as visitas às creches privadas, o conselheiro afirma: “que as visitas devem acontecer para as creches privadas e também todas as instituições que trabalham com educação” (Ata, 16/04/09).

A partir de 2009, a EI aparece em quase todas as atas. Não no sentido de formulação de políticas e discussões mais ampla, mas atendendo à demanda da autorização das unidades de EI privadas, pois o Conselho começa a ser pressionado por diferentes órgãos que atuam com a criança. Embora, os conselheiros da sociedade civil levantassem questões que são importantes para a política municipal de educação, não encontravam eco nas suas proposições e nem avançavam em deliberações efetivas.

O conselheiro disse da preocupação com a determinação Constitucional de até dois mil e dezesseis com toda criança a partir de quatro anos de idade, que têm que estar na escola. Prosseguiu o conselheiro dizendo que a educação foi extremamente prejudicada na dotação orçamentária, pois se tem mais verba para a Universidade municipal do que para as escolas de EI (Ata, 10/02/11).

No entanto, até setembro de 2011 o assunto da obrigatoriedade para crianças de 4 anos não voltou à plenária para ser deliberado. Outro ponto importante é a reformulação da deliberação da EI 02/2005 fundamentada nas novas legislações federais, mas que até o presente momento não foi aprovada.

O próximo capítulo apresentará um panorama da constituição dos Conselhos gestores no Brasil. Seu objetivo é proporcionar o levantamento dos aspectos históricos, bem como uma breve revisão bibliográfica acerca do tema. Desse modo, o capítulo pretende dialogar diretamente com os depoimentos dos conselheiros nas entrevistas e atas à luz do CME/DC. No sentido de se preservar a identidade dos entrevistados, optou-se pela utilização do masculino genérico na transcrição de seus depoimentos.

## **CAPÍTULO 2 - O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS: O QUE REVELAM OS DOCUMENTOS OFICIAIS E ENTREVISTAS.**

Os Conselhos são canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos

Gohn, 2001

Este capítulo tem como objetivo apresentar os Conselhos gestores e a implantação do CME/DC, avançando na discussão existente sobre os CMEs no que diz respeito à sua organização, composição, natureza, atribuições e outras questões que foram surgindo com reincidência na pesquisa de campo.

A partir das observações das reuniões, das análises dos documentos (legislações, regimentos, deliberações e atas) e entrevistas, busca-se uma reflexão maior sobre os avanços e percalços do funcionamento do CME/DC, assim como apresenta debates e tensões que sucedem no seu interior e procura saber de que modo podem ou não afetar o processo de democratização das relações Estado e sociedade civil. A participação desta, antes realizada como confronto, dá lugar à negociação, ampliando sua forma de atuação. Segundo Gohn (2001) “os Conselhos constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas” (p.7).

Tomando como base os desafios encontrados na pesquisa de campo, o texto se propõe a apresentar e desenvolver reflexões acerca dos efeitos desta institucionalização na capacidade de contribuir de fato para políticas sociais do município. A partir das diferentes técnicas de pesquisa, principalmente atas e entrevistas, foi possível colher um rico material que permitiu a investigação da dinâmica de funcionamento do CME/DC. Sabe-se que a interação dos representantes da sociedade civil e do Governo afeta o conjunto de questões que são encaminhadas e decididas no CME/DC.

## 2.1 - Os Conselhos Gestores e o processo de participação

Como referência para o desenvolvimento do trabalho, apresentam-se estudos de autores, que ao longo dos anos de 1980 até os dias atuais, vêm discutindo esta temática, em distintas perspectivas, propondo formas mais abrangentes de refletir sobre os Conselhos, quais sejam: CURY, 2006, 2010; BORDENAVE, 1994; GOHN, 2001, 2010; AVRITZER, 2010 entre outros. Tendo como base a relevância dos Conselhos na institucionalização da participação, os autores apontam questões importantes, que permitem avançar na relação entre o Estado e a sociedade civil, dando subsídios para pensar as complexidades das interações nesse processo.

Outra fonte de pesquisa utilizada são textos produzidos pelo Ministério da Educação (MEC) que mantém o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), orienta a formação de CMEs e financia programas de capacitação. Esses documentos serão referenciais para dialogar com o CME/DC; pois, constitui-se, na principal medida do MEC, em âmbito nacional, para fortalecer a gestão democrática em todos os entes federados e contribuir para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, pensada com a sociedade.

Tendo em vista essas questões, os estudos chamam atenção, na perspectiva em que os Conselhos gestores representam avanço e inovação em termos de políticas públicas. Esse novo caminho na administração pública brasileira propicia um espaço de aproximação dos diferentes atores e exige uma atuação diferenciada de diálogos e negociação dentro dos espaços públicos. Compostos por representantes do aparelho estatal e da sociedade civil possuem atribuições legais amplas com poderes consultivos, deliberativos, até os mais recentes de proposição e mobilização.

No momento de redemocratização, no Brasil, um quadro favorável para mudança nas estruturas governamentais era existente: diversos setores estavam insatisfeitos com a forma centralista e autoritária que predominava no modelo vigente. Acreditava-se que uma forte participação da sociedade civil contribuiria para algumas mudanças no cenário da política. No, início, pensava-se que a presença da sociedade civil, nesses espaços, já se constituiria elemento democratizante, mas a automaticidade mostra-se insuficiente com o tempo, “segundo diversos autores, não ficava suficientemente claro se a presença dos atores



da sociedade civil nos Conselhos de políticas públicas permitia de fato sua democratização”. (AVRITZER, 2010, p.22)

Nessa conjuntura, a área da saúde foi pioneira nas questões de descentralização e participação na luta pela construção de um Sistema Nacional de Saúde que rompesse com a estrutura médica privatista. Essa movimentação iniciou-se logo no final de 1970 quando ocorreu a efervescência política e a reforma sanitária que contaram com ampla mobilização da comunidade para que as decisões favorecessem a coletividade (CARVALHO, 1995).

A partir da mobilização popular dos anos 80, que lutou em prol da democracia e do direito à saúde, o Sistema Único de Saúde foi implementado. Com isso, uma nova engenharia institucional foi pensada e legitimada por diferentes disposições legais que garantiam a participação e congregavam técnicos do setor e representantes das organizações da sociedade civil. Mediante esse fato, no início da década de 90, foram instalados os Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais de Saúde, criados com a finalidade de garantir a qualidade nesse setor, através da elaboração, formulação e controle da execução dessas políticas. Carvalho (1995) avalia o quanto foi importante essa organização no âmbito da saúde:

com uma composição mista, incluindo representantes do aparelho estatal e da sociedade civil, e dotados de atribuições legais bastante amplas, inclusive com poderes deliberativos, os Conselhos são uma das principais e mais interessantes inovações da organização sanitária brasileira e contemporânea.(p.4)

Embora a mobilização tivesse ocorrido primeiramente na saúde, destaca-se a ampliação de diferentes setores – assistência, educação, direito das crianças e adolescentes e outros – que, contagiados por movimentos convergentes, acreditavam na importância de uma participação maior e mais institucionalizada dos setores para garantir a consolidação desse momento. Constata-se, portanto, um avanço quando se amplia a intervenção da sociedade no Governo, possibilitando, nesses ambientes a democratização das decisões. “A sociedade civil não é amorfa ou inerte. Mas é preciso qualificar estas ações, que tanto podem ter caráter emancipatório e transformador, como meramente integrativo e conservador”. (Gohn, 2010, p.27)

Desse modo, Bordenave (1994) fornece ponderações as quais auxiliam compreender que a participação vem aumentando nos últimos anos, no Brasil, de diferentes formas: organizações não governamentais, associações, Conselhos entre outras. O autor define que:

“de fato, a palavra participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte”. (p.22) e continua a discussão informando que essas “partes” podem ser abordadas de forma diferenciada e que uma não está, necessariamente, atrelada a outra. Por exemplo, um pai de aluno pode estar integrado ao Conselho Escolar, mas não age frente às discussões e lutas diretas para reivindicações de melhorias da escola – o que exemplifica o que é uma participação ativa ou passiva.

No contexto de contradições políticas, em que predominava a luta por mais mercado e menos intervenção estatal, influenciados pelas agências internacionais como solução de combate à pobreza, ao desemprego e às desigualdades sociais; os movimentos organizados defendiam uma nova forma de participação, em que a sociedade civil se integrasse aos espaços públicos para o fortalecimento de um ideário que privilegiasse o bem comum. Então, em regimes democráticos, é fundamental a participação do cidadão para lutar por seus interesses próprios e coletivos. De acordo com Teixeira (2001, p.27):

(...) participação significa “fazer parte”, tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações os coletivas. Referir “a parte” implica pensar o todo, a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo e, como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações recursos e poder.(...)

Garantir o princípio da participação, e formar um cidadão mais crítico e ativo fazendo uma ruptura com o conformismo e a passividade, descentralizando o poder que até então, pertencia a um pequeno grupo, é complexo. No mundo atual, as pessoas tendem a ter dificuldade em lidar com os conflitos, os quais, ao longo da história, foram percebidos como problemas insolucionáveis, embora seja preciso retomar essa ideia para desenvolver a capacidade de compreender que atuar de modo participativo é saber resolver os conflitos e não a ausência dos mesmos.

Nessa perspectiva, a CF de 1988 corrobora, no texto da lei, essa reivindicação, incorporando a participação nos espaços públicos (secretarias e ministérios). Essa representação da sociedade civil é formulada e legitimada em diferentes áreas sociais (saúde, assistência, educação entre outros) que constam no artigo 194: “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência

social”. Esse modo de organizar a participação da sociedade encontra-se também nos seguintes artigos: art.204, “que determina a descentralização político administrativo e a participação da sociedade no controle das ações em todos os níveis e formulação das políticas” e no que se refere à educação, o art. 206, fala da gestão democrática do ensino público.

Assim, a sociedade deixa de ter o papel de ator coadjuvante, para assumir o seu protagonismo, sujeitos políticos que saem do papel reivindicatório para ocupar o de diálogo e negociação. A participação da sociedade civil mais sistematizada e institucionalizada torna-se parte do novo modo de fazer política. Agora a sonhada participação<sup>14</sup> é conquistada para formulação, acompanhamento e controle social das políticas, desde planos, projetos e programas até a aplicabilidade de financiamento.

Essa garantia constitucional exige outra forma de atuar desses movimentos, rompendo com uma atitude mais de enfretamento e oposição ao Estado que prevaleceu nos anos de 1980. Segundo Gohn (2010) as organizações sociais atuais, “são tidas como ativas e propositivas, atuando segundo formas modernas de ação coletiva, expressas em discursos como articular-se em rede como exigência para sobrevivência” (p.12). E em uma análise comparativa, contrapõem-se ações dos movimentos de 1970 e parte dos anos oitenta, que tinham como finalidade a oposição ao sistema de governo, reivindicatórios de melhorias urbanas articulados com pastorais, grupos políticos de oposição ao regime militar etc. (p.17), aos recentes que buscam se introjetar no Estado.

Analisar esses processos participativos e a organização da sociedade civil é considerar o conjunto de informações presentes nessa discussão. Pois cada cidadão tem sua historicidade e particularidades institucionais que revelam contextos diferenciados. Esses indivíduos carregam valores, ideais que influenciam o grupo. Desse modo, a participação institucionalizada é complexa, requer um (re) fazer contínuo porque precisa ser aprendida e aperfeiçoada na prática. A qualidade depende da construção diária, pois quanto maior a atuação, mais capacitados estarão os indivíduos para negociar e dialogar com o Estado. A

---

<sup>14</sup> Referente ao movimento das “Diretas já”. A sociedade civil reivindicava eleições presidenciais diretas no Brasil, em 1984. Essa manifestação ficou conhecida como a maior do país. Reuniu milhares de pessoas, entre elas, estavam alguns artistas, intelectuais que foram perseguidos pela Ditadura Militar.

participação é um processo de conquista, lugar ocupado recentemente pela sociedade civil, segundo Bordenave (1994):

apesar da participação ser uma necessidade básica, o homem não nasce sabendo participar. A participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa. Isto é, as diversas forças e operações que constituem a dinâmica da participação devem ser compreendidas e dominadas pelas pessoas. (p.46)

É preciso reconhecer que a incorporação das diferentes partes da sociedade, no processo de tomada de decisões tende a ampliar a representação democrática e modificar a dinâmica da negociação dos conflitos. Mas não se deve perder de vista que a exigência de um órgão paritário para fazer valer o interesse do coletivo é, no mínimo, contraditória, pois não pode o Poder Público pelejar por uma parcela da população. Faz-se necessário uma diluição dos interesses particulares nos órgãos públicos que, eleitos pelo processo democrático deveria lutar pelo bem estar de todos.

Portanto, compreender se a sociedade civil é transformadora ou meramente integrativa e conservadora nesse processo é o desafio. A “ausência” de uma participação efetiva é evidenciada no primeiro dia de observação das reuniões pelos conselheiros:

se o Conselho acabasse hoje não faria diferença em nada para a sociedade. Não existe parceria com a sociedade. Ficamos dentro do Conselho, discutindo os processos, mas o que fazemos para transformar a educação do município? (Conselheiro da sociedade civil)

Em alguns momentos, ficamos muito incomodados, mas não é simples, pois somos indicados. Então, quando queremos alguma mudança na SME temos que ir devagar. (Conselheiro governamental)

para colocarmos temas de interesse da comunidade na pauta é difícil, eles (SME) sempre querem fazer do Conselho um espaço de resolução das suas prioridades. (Conselheiro da sociedade civil )

Nos relatos, observa-se que os mesmos ficam incomodados com a dificuldade de discutir as políticas e se sentem “encurralados” pela pressão feita pelo Executivo. Esses problemas também aparecem nos *fóruns* de saúde como descreve Cardoso (2007) “a dessimetria entre os participantes, a falta de acesso a informações; o uso da linguagem técnica; a manipulação política; as atitudes ambíguas por parte do Governo que ora incentiva a participação, ora a boicota” (p.10). Constata-se que, nas diferentes áreas, os Conselhos

contribuem para a democracia do país, mas não garantem que as decisões sejam acatadas e deliberadas. Será que a participação da sociedade civil é legitimada nas decisões ou só quando é conveniente para Executivo? Sua ação traz benefícios para as áreas específicas e o controle ativo das ações públicas?

Sabe-se que a participação cidadã tem como objetivo a aproximação das discussões da realidade local. Gohn (2001), “diz que a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, gerando conhecimentos e subsídios à elaboração de estratégias para resolução dos problemas e conflitos envolvidos” (p.43). A abertura de novos canais de comunicação entre os cidadãos e o Estado passou a constituir um instrumento fundamental da gestão pública, demonstrando inusitados aspectos da dinâmica política.

A sociedade civil apresenta dificuldade de realizar proposições diante das situações críticas dos assuntos locais, além de não perceber esse lugar como conquista, mas como uma concessão do Governo, o que torna o procedimento de “compartilhar decisões”, fragilizado. Por outro lado, existe uma dificuldade do Estado em legitimar essas culturas participativas. Percebe-se a resistência em alguns Governos em aderir essa dinâmica social, o que nos leva a observar que a sociedade civil só controlará efetivamente as políticas do Governo, ao desenvolver aptidões que são necessárias para participação. Conforme Freire (2003) será necessário propiciar espaços de aprendizado de participação, pois somente através do diálogo e do confronto de ideias é que se constrói uma gestão democrática.

A palavra conselho, como esclarece Pereira (2008), “remete a significados que postulam à coletividade, à convocação para discussão, à reunião de uma assembleia” (p.29). Para o bom funcionamento desse órgão, o diálogo é primordial, o que amplia a possibilidade de mudanças organizacionais e aponta esperança na luta por um país mais igualitário, e uma administração que aproxima o cidadão em ações mais ativas e propositivas. Bakhtin (2000), “de minha parte, em todas as coisas, ouço vozes e sua relação dialógica” (p.413). E nessa perspectiva Cury também afirma que (2008):

conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto *ouvir* alguém quanto *submeter algo a uma deliberação de alguém*, após uma *ponderação refletida, prudente e de bom senso*. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. (p.47)

A partir do escrito, pode-se inferir que Conselho é o espaço próprio ao diálogo, segundo o dicionário Aurélio, o vocábulo significa: “fala alternada entre duas ou mais pessoas; colóquio, conversa; troca ou discussão de ideias, opiniões em busca de um acordo”. Portanto, seguindo o mesmo raciocínio, o diálogo se expressa na compreensão do ponto de vista do outro; é colocar-se no lugar dele para entendê-lo; estar disposto a compartilhar as experiências, ter capacidade de respeitar as opiniões dos outros; dividir o conhecimento disponível; admitir extensas discussões para tentar chegar a um consenso. Bakhtin imagina a comunicação como um meio em que o receptor age reciprocamente com o emissor, inferindo e interferindo no seu pensamento, que nele revela, através da linguagem, características peculiares como todo o seu contexto social, suas vivências, além de conjecturar sobre o ouvinte, do que gostaria ou não de receber como mensagem. Portanto, a linguagem tem como fundamento a interação:

verdadeira substância da língua não é constituída por um sistema abstrato de formas linguísticas nem pela enunciação monológica isolada, nem pelo ato fisiológico de sua produção, mas pelo fenômeno social da interação verbal, realizada através da enunciação ou das enunciações. A interação verbal constitui assim a realidade fundamental da língua. (BAKHTIN, 2004, p. 123).

Com base no exposto, percebe-se o quanto é difícil pensar em Conselhos com ações dialógicas, já que a política do país fora alicerçada em relações hierárquicas. De fato, ainda dentro dessa estrutura prepondera o clientelismo e as relações verticais, pois, dentre outros fatores, a sociedade civil não está habituada a questionar e a contestar. Acaba-se, pois, por aceitar imposições autoritárias. Um exemplo do acima elucidado pode ser verificado no relato do conselheiro:

esse espaço também é nosso. A gente tem que atuar e sentir isso... é nosso esse espaço também. Não é um favor do Governo. Sinto muito com a submissão das pessoas eleitas pela sociedade civil, mas que estão ali sem fazer a diferença, e que, em alguns momentos, tornam-se aliados do Governo por interesses particulares. Na verdade, não existe diálogo nem entre nós. (Conselheiro da sociedade civil)

Pode-se verificar que, de um modo geral, no Conselho estudado, não predomina uma relação dialógica, apesar de nas reuniões existirem intensos debates e contestações, os resultados não são encaminhados a decisões efetivas: “a sociedade civil realiza uma atuação

mais de denúncia e o Governo de defesa, parece que nós só estamos aqui para atacar o governo, acho que eles não entendem nosso papel nesse espaço” (Conselheiro da sociedade civil). Embora os conselheiros possuam pontos de vistas diferenciados, que são importantes para se chegar um “consenso”, a dissonância torna-se entrave para a formulação das políticas educacionais.

Se o diálogo é o encontro dos homens para Ser Mais, não pode fazer-se na desesperança. Se os sujeitos do diálogo nada esperam do seu *quefazer* já não pode haver diálogo. O seu encontro é vazio e estéril (...) Finalmente, não há diálogo verdadeiro se não há nos sujeitos um pensar verdadeiro. Pensar crítico. (...) Este é um pensar que percebe a realidade como processo, que a capta em constante devir e não como algo estático (FREIRE, 1981, p. 97),

No entanto, foi possível observar que as tensões apresentaram impactos na competência do Conselho em encaminhar as deliberações e acompanhar as políticas do município. O item a seguir aborda aspectos que permitem pensar a relação Estado e sociedade civil, através dos Conselhos Municipais de Educação.

A pesquisa do (MEC/ 2009) numa visão mais atualizada, afirma que o Estado é a gestão feita pelos representantes governamentais e da sociedade civil. Tem-se, portanto, o denominado Estado Ampliado, com dois eixos: o governamental – do Estado – e o civil – da sociedade. As organizações da sociedade civil são, portanto, Estado e têm, por conseguinte, uma função estatal de gerir, juntamente com os representantes governamentais, as políticas públicas.

Desse modo, Pontual (2004, s/p) ao discursar que a participação e o controle social desempenhado pela sociedade civil cooperam para democratização da gestão pública, contribui para “alternativas efetivas para o Estado e para uma redefinição das relações entre o Estado e a sociedade civil”. Ainda sobre a dinâmica dos atores que ocupam o CME, Dagnino (2002) assegura que: “a clivagem estrutural entre o Estado e a sociedade civil não é suficiente para atender as suas relações, e deve ser combinada com outras clivagens que não necessariamente coincidem com ela, mas a atravessam”. (p.281).

Considera-se que as mediações que acontecem dentro dos espaços de negociação são derivadas de fatores externos e internos que caminham para além da dicotomia Estado e sociedade civil. Nessa relação assumida, Pontual expõe que “a proliferação de práticas participativas nos espaços públicos vem provocando uma necessária redefinição das relações

entre Estado e sociedade civil”, que se diferencia pela “sinergia capaz de alterar substantivamente a relação entre ambos os atores”. Diante dessa concepção de Estado mais ampliado é que o processo de redemocratização no Brasil foi estruturado na abertura de novos canais de participação. No entanto, a partir daí, essa “inovação” ganha diferentes sentidos teóricos e práticos de acordo com o local que está inserido.

Pode-se constatar, a partir do primeiro capítulo, que o CME, no processo de descentralização, ocupa um papel estratégico para organização e planejamento do município na garantia de uma educação de qualidade para todos. Cabe ressaltar, que a ideia de Conselhos já existia, e que esse órgão não está atrelado diretamente ao processo de descentralização. No entanto, foi a partir da Constituição de 1988, com a defesa de uma gestão democrática, que o CME torna-se fundamental para organização do sistema de ensino. Os Conselhos seriam então, órgãos paritários de gestão de políticas governamental e civil, uma peça imprescindível para o funcionamento do município.

Diagnosticar e analisar os impactos das ações dos Conselhos, sobre a sociedade e sobre o próprio Estado são caminhos essenciais para a compreensão do processo de construção da cidadania, assim como para avaliar as possibilidades de um aprofundamento do processo de democratização da sociedade brasileira. (GOHN, 2007, p. 112).

Os Conselhos Municipais de Educação têm seu papel e funções definidas pela a Lei de criação do sistema de ensino, de criação e alteração do CME e seu regimento interno. Gadotti (2000) enfatiza: “CME permite a participação da sociedade na fixação dos rumos da educação, através do exercício da democracia direta.” (p.169). Esses novos sujeitos políticos, que definem as diretrizes curriculares, credenciam e fiscalizam as instituições, têm o papel importante de possibilitar a transformação da política. Cury (2000) pontua:

órgão normativo do sistema, atuando, na interpretação e resolução do emprego da legislação educacional no país segundo suas competências e atribuições. Desempenham, nessa função, importante papel na formação da estrutura hierárquica e burocrática de ensino que temos. (p.44)

Dentro dessas funções, considera-se que a mais importante seja a de caráter deliberativo, que confere ao Conselho competência para regulamentar o funcionamento do



sistema de ensino e interpretar a correta aplicação da Lei no seu domínio. No Brasil, há diferentes representações que estão divididas entre grupos e partidos com interesses não congruentes, no entanto, essa forma de organização de uma cultura política mais institucionalizada é rejeitada por alguns deles. Para isso, a sociedade mais organizada precisa desenvolver maiores habilidades para atuar de forma mais consistente.

Em diferentes momentos, compreende-se que o funcionamento desse grupo, depende da vontade política e do caráter pessoal de quem ocupa o poder no momento – se tende a valorizar uma gestão mais participativa ou não. Pois é comum escutar os representantes da sociedade civil relatarem que sofrem “boicotes” de determinados dirigentes do aparelho estatal, que os veem como uma ameaça. Em compensação, em outros, suas vozes são decisivas e reverenciadas no processo.

Destaca-se que a existência da Lei não garante por si só a transformação da realidade, não se pode deixar de assinalar que a dificuldade de participação da sociedade civil também aponta para um baixo grau de cidadania. Pois, uma sociedade com um histórico mais atuante poderia significar uma participação mais eficaz no processo.

Além dessas questões, outros fatores podem ser considerados, nessa dinâmica social, que sinalizam para um contexto desfavorável à participação da sociedade civil, já que seus representantes estão ligados a diferentes instituições e podem representar interesses particulares. Existem muitas contradições que são latentes nos Conselhos e que, ao longo do tempo, vêm se mostrando insuficientes para dar conta da complexidade dessa institucionalização a qual supera a dicotomia Governo e sociedade Civil.

Nesse sentido, a sociedade organizada tem de aprender a operar dentro dessa arena política do CME de encontros, desencontros, conflitos e negociações. Portanto, é necessário adquirir habilidades que são básicas para influenciar a política: formular, projetar, acompanhar, fiscalizar e mobilizar a sociedade como um todo, mas principalmente, os atores educacionais. Compete, também, aos respectivos representantes eleitos pela base de um movimento, o compromisso de trazê-los para reflexão dos problemas locais.

Na verdade, existe um rompimento da sociedade civil, que cansada de se ver excluída das políticas, no processo de implementação e formulação, pressionam para construção de um cenário diferente para política educacional. Pois o que acontecia anteriormente, era a tomada de conhecimento, pelos movimentos, quando as políticas já estavam sendo introduzidas, ou seja, na finalização do processo, produzindo assim resistência,

que na maioria das vezes resultavam em políticas “vazias” que não atendiam à necessidade da população local.

No próximo item CME/DC apresentar-se-ão diferentes questões que norteiam a dinâmica desse órgão, já que como afirma Gohn (1990) esses espaços proporcionam: “aprendizado mediante o contato mais próximo com a máquina administrativa: aprendizado dos limites que ela impõe, mas também o aprendizado de ser corresponsável pela gestão da coisa pública”. (p.14). Desse modo, os pontos mais debatidos serão a natureza, a finalidade e as atribuições do CME/DC, a partir do que diz a legislação até o que de fato acontecem nos encaminhamentos diários.

## **2.2 - Implantação do CME/DC**

O CME é o coração da gestão democrática da educação e do futuro do Município.

João Monlevade

O processo de implantação do CME/DC foi instituído pela Lei municipal de nº 1330, 15 de julho de 1997 que tinha como desígnio o controle e regulamentação das políticas educativas. Em seu art. 1º garante: “órgão colegiado, paritário de caráter deliberativo, com a finalidade básica de assessorar, normatizar, orientar, acompanhar e fiscalizar o Sistema Municipal de Ensino”. Nesse período, segundo um conselheiro entrevistado, não foi possível estabelecer seu funcionamento de fato, por embates entre Governo e a sociedade, “o CME/DC não funcionou porque tivemos muitos conflitos, a gente não conseguia se entender. Então, o Governo optou em parar tudo. Tanto que você não acha nenhum registro/ata desse processo. Parou mesmo. Muito tensionado.” (Conselheiro da sociedade civil).

A primeira ata feita desse órgão, três anos depois da criação da lei que o instituiu, é do dia dezenove de maio de 2000 e o foco do registro foi nas seguintes questões: a) apresentação da Lei de criação do CME/DC; b) nomeação dos conselheiros; c) composição; d) instalação, localização e funcionamento; e) financiamento, planos e programas da educação do município. Analisando esta ata (2000), dois destaques merecem atenção, pois servirão para problematizar, mais à frente, o funcionamento desse órgão: o primeiro versa sobre a reivindicação que o Conselho seja um órgão mais democrático e não de resoluções da SME e

de interesses partidários e o segundo refere-se à nomeação dos representantes da sociedade civil.

A secretária avisa que deseja a participação do SEPE, SINEPE e MUB no Conselho, devendo aguardar assim uma comunicação escrita quanto à confirmação dos mesmos junto ao CME, o qual deverá ser formado e depreendido de influências partidárias, lutas e bandeiras. (Ata, 19/05/2000)

Participaremos dos Conselhos (SEPE ,MUB e SINPRO) como espaço de amadurecimento. Essa rede que institucionaliza os Conselhos, mas não democratiza as relações. (Ata, 11/07/2000)

Conforme aponta o documento do pró-conselho (MEC/2009), “não se distinguem vozes, quando o Conselho fala todas se confundem para que o órgão se pronuncie acima de interesses pessoais e de partidarismo ou corporativismos grupais” e finalizam afirmando a princípio de que o órgão é, “heterogêneo na análise e homogêneo na síntese. O Conselho é a grande arena democrática, em que se abusa do consenso, através de pensamentos divergentes.” (p.66).

A gente não tinha certeza se participávamos ou não dos Conselhos, achávamos que era uma forma de frear o movimento, Pois, nós tínhamos uma trajetória que veio da década de 80, de ir para rua, fazer passeata, bater panelas, fechar a pista e colocar fogo em pneus. Depois de diversas reuniões, chegamos à conclusão que não podíamos abrir mão desse espaço para negociação. (Conselheiro da sociedade civil)

Percebe-se que alguns representantes da sociedade civil têm clareza que não necessariamente a participação deles irá tornar as relações mais democráticas. No entanto, se por um lado, alguns têm essa perceptibilidade, por outro, não querem perder o elo com a institucionalização, por entender que é dentro do CME/DC que podem travar lutas em prol da educação de qualidade para todos.

Quanto à implementação do CME/DC, destaca-se a importância do seu regimento, nesta pesquisa, por revelar a dinâmica do funcionamento interno deste órgão, com as possibilidades e os desafios de constituir-se em espaço de debate e troca de conhecimentos entre sociedade civil e Estado. Assim, que os conselheiros tomam posse e são nomeados, precisam imediatamente construir seu regimento interno, o que serve para esclarecer suas atribuições, facilitando as decisões em grupo, regularização de seu funcionamento e um esclarecimento maior sobre as funções a serem realizadas pelos participantes tendo como

alicerce a Lei Orgânica do Município, a Lei de Criação do Conselho, a Lei de Criação do Sistema Municipal de Ensino e bases dos preceitos Constitucionais Nacionais e Estaduais. No processo de elaboração do regimento interno, deve-se garantir a participação de todos. Sendo o regimento aprovado pelo plenário do Conselho, faz-se necessário dar os encaminhamentos para regularizar o documento. (MEC; 2005, 2007).

Vale lembrar que, no arranjo do regimento do Conselho, devem constar todos os procedimentos os quais serão seguidos pelos conselheiros tais como: a composição, o processo eleitoral, quem irá nomeá-los, durabilidade do mandato e substituição, dotação orçamentária, representatividade; periodicidade das reuniões; apoio técnico para seu funcionamento; condições para afastamento dos conselheiros e impedimentos para o exercício do cargo, e a definição de natureza, atribuições e funções.

### 2.2.1 - Natureza, finalidade e atribuições.

Segundo a Lei 1330/97 reformulada pela Lei 1869 de 15 de abril de 2005, esse órgão é responsável pelas atribuições do Sistema Municipal de Ensino em matéria consultiva, fiscalizadora, deliberativa, de acompanhamento e assessoramento, tendo suas competências e atribuições definidas na Lei e no regimento interno, conforme quadro abaixo:

**Quadro V** - Da natureza, finalidade e atribuição.

| <b>Natureza</b> | <b>Consultiva</b>                                               | <b>Fiscalizadora</b>                                               | <b>Deliberativa</b>                                                  | <b>Normativa</b>                                                     | <b>Acompanha<br/>mento</b>                                                           | <b>Assessoramento</b>                                                                          |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Funções</b>  | Prestar consultoria emitindo pareceres para melhoria do sistema | Zelar pelo cumprimento da legislação Federal, Estadual e municipal | Deliberar de modo complementar às leis e normas federais e estaduais | Deliberar de modo complementar às leis e normas federais e estaduais | Acompanhar a aplicação dos recursos orçamentários destinados à educação do Município | Formular diretrizes educacionais emitir pareceres para melhoria do Sistema Municipal de ensino |

Com a finalidade de esclarecer a importância no sistema de ensino das atribuições do CME/DC, apontam-se, alguns exemplos, organizados pelo (MEC/2009) para capacitação dos conselheiros.

- 1) **Função consultiva** – projetos, programas educacionais e experiências pedagógicas renovadoras do Executivo e das escolas, plano municipal de educação; medidas e programas para titular e; ou capacitar e atualizar professores, acordos e convênios; questões educacionais que lhe forem submetidas por diferentes órgãos do município e outros, nos termos Lei.
- 2) **Função mobilizadora** – a necessidade de parceria com a sociedade, entendendo de que a educação só atingirá o patamar de qualidade desejado se compartilhada por todos.
- 3) **Função deliberativa** – elaboração do seu regimento e plano de atividades, criação, ampliação, desativação e localização de escolas municipais; tomadas de medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar, busca de formas de relação com a comunidade, entre outras.
- 4) **Função propositiva** – o CME deve ser um órgão que tem iniciativas nas proposições (grifos meus).
- 5) **Função normativa** – autorização de funcionamento das escolas para rede municipal; autorização de funcionamento das instituições de EI da rede privada, particular, comunitária, confessional e filantrópica e elaboração de normas complementares para o sistema de ensino.
- 6) **Função de acompanhamento de controle social e fiscalizadora** a) **no exercício da fiscalização** - o CME poderá aplicar sanções, previstas na lei, em caso de descumprimento, como, por exemplo, suspender matrículas novas em estabelecimentos de ensino, determinar a cessação de cursos irregulares etc.; b) **no exercício do controle** – constatadas irregularidades ou o descumprimento da legislação pelo poder público, o Conselho poderá pronunciar-se solicitando esclarecimento dos responsáveis ou denunciando aos órgãos fiscalizadores, como Câmara de Vereadores, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público.

Para além do que está conferido nas disposições legais citadas acima, que regularizam as atribuições do CME/DC, serão destacadas, durante o processo de pesquisa, outras funções diretamente ligadas a este estudo. Nessa perspectiva, o importante é que o Conselho atenda às especificidades locais e ao interesse da comunidade, tendo o cuidado de

não se tornar burocrático e cartorial. Quando perguntados quais as atribuições do CME/DC e sua importância foram as seguintes respostas:

todas as que constam na legislação. Mas a que considero mais importante é o papel de deliberar e fiscalizar o sistema de ensino. (Conselheiro governamental)

a regularização da EI. Temos a responsabilidade de acompanhar os processos e de elaborar deliberações que atendam as características e especificidades da EI de Duque de Caxias. (Conselheiro governamental).

é um órgão colegiado que contribui para democratização e formulação das políticas do município. Nosso desafio maior é conseguir efetivamente pensar com a SME e fazer valer todas nossas atribuições que constam na legislação. (Conselheiro da sociedade civil)

Nas análises das falas dos conselheiros, observa-se que a maioria aponta para as funções que são descritas no regimento interno. E consideram a deliberação e fiscalização suas atribuições mais importantes no sistema de ensino. Portanto, mais de um conselheiro respondeu que o maior avanço é a regularização da EI, que conta com o trabalho mais sistemático da EIE. Acreditam que a EI foi a que mais se beneficiou até então com o funcionamento do CME/DC.

Para além das primeiras funções tradicionais atribuídas nas legislações do CME consultiva, normativa, deliberativa e as de fiscalização e/ou controle social, acrescenta-se as propositivas e mobilizadoras. O desafio do Conselho é assumir de fato uma atuação mais propositiva. O documento de formação dos conselheiros municipais (MEC/2009) aponta, “se na função consultiva, o Conselho reage a determinado estímulo ou desafio ao responder às questões apresentadas, na propositiva, ele toma iniciativa”. E exemplifica: “quando a deliberação cabe ao Executivo, o Conselho pode e deve participar emitindo opinião e oferecendo sugestões, desse modo o CME participa da discussão e da definição das políticas e do planejamento educacional”.

Quanto à função mobilizadora pode-se dizer que é uma colocação nova para os Conselhos de Educação e a eles cabe provocar e estimular a sociedade para que também acompanhe e controle a oferta dos serviços educacionais. O documento (MEC/2009) assegura que: “com essa nova função há necessidade de uma parceria entre Estado, família e

sociedade na intenção de tornar os Conselhos espaços aglutinadores, no entendimento de que a educação só atingirá o patamar de qualidade desejado, se compartilhada por todos”.

O conselheiro perguntou como deveria ser feito o encaminhamento de que trata o parágrafo 2º, do art. 1º do regimento interno. “A atribuição fiscalizadora consiste no zelo pelo cumprimento da legislação federal, estadual e municipal, no acompanhamento da aplicação dos recursos orçamentários destinados à educação do município”. Com a palavra, o professor Jorge (assessor) respondeu que cabe ao CME acompanhar aplicação dos 25% (vinte e cinco) por cento das verbas destinadas pela Prefeitura, bem como, ter assento no Conselho de acompanhamento do FUNDEF (Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), (Ata, 09/06/2005).

No que diz respeito à atribuição de acompanhamento, embora todos os conselheiros considerem de suma importância acompanhar os recursos aplicados, os mesmos têm suas dificuldades em entender como funciona a organização por se tratar de instrumento muito “técnico”. O conselheiro da sociedade civil certifica, “não acompanhamos a aplicação das verbas destinadas pela Prefeitura sabemos que é nossa atribuição, mas não estamos fazendo nosso papel. Temos muitas dificuldades”.

No que diz respeito à natureza do CME/DC, destaca-se o fato de que, há menções específicas ao papel desse órgão, no procedimento que deve adotar frente às demandas da educação do município. Porém, entre os conselheiros existem diferentes pontos de vista. Verifica-se que essa dicotomia entre técnico ou político aparece nas discussões com opiniões divergentes de qual seria o papel do CME/DC. Neste trecho retirado da ata, o conselheiro, chama atenção para tecnicidade do órgão, “lembra que este é um Conselho técnico e não haverá, muitas vezes, tempo hábil para levar todas as decisões às entidades para serem discutidas”. Teremos que discutir e decidir aqui. (Ata, 11/12/2001).

Duas representantes da sociedade civil solicitam autorização para se retirarem, em virtude da Assembleia dos Professores da Rede Municipal de Ensino e entregam a pauta de reivindicações da categoria. A Professora (convidada do CME/DC para capacitação dos conselheiros) ex-secretária do Estado do RJ aponta que não é competência do Conselho por seus aspectos técnicos e normativos, questões como estas. A representante da SC admite que não cabe ao Conselho deliberar sobre questões pertinentes à categoria, mas considera importante que o Conselho tome conhecimento das suas reivindicações. (Ata, 14/05/2002)

A ata acima traz um momento de capacitação dos conselheiros, ressalta-se que esse momento de formação acontece esporadicamente. Mas o cerne da questão é a natureza do CME/DC. Será que realmente não compete ao órgão tomar conhecimento das reivindicações dos professores do município e realizar proposições? Será que para normatizar, não é importante conhecer a realidade dos profissionais da educação do município?

Entretanto, cada Conselho pode efetivar essa política de determinado modo. O acompanhamento, a formulação e o controle das políticas municipais, nas diferentes modalidades de ensino dá ao órgão um caráter político. Outras competências, conforme afirma Teixeira (2001), faz com que os conselheiros assumam o papel de agentes do poder administrativo:

na busca de uma institucionalidade, atribuem-se a cidadãos oriundos de associações voluntárias alguns papéis próprios de agentes do poder administrativo. É o caso dos “Conselhos de Gestão” - criados em todas as esferas de governo, como instâncias de interlocução e de proposição e, também, formalmente, instâncias deliberativas e de gestão, devido à pouca experiência, à dificuldade de articulação entre os componentes e à falta de recursos e de capacitação técnica, ainda não assumem efetivamente suas funções. (p.138)

dois representantes governamentais reafirmam que o Conselho é órgão técnico e nem sempre terá tempo para discutir com a base. O representante do MUB discorda e afirma que se a discussão envolve crianças, torna-se algo autoritário, a discussão sem se levar a comunidade. Outro conselheiro da sociedade civil aponta que esse Conselho há de nortear ações pedagógicas, políticas e técnicas. (Ata, 11/12/2001)

Portanto, nas análises das atas fica marcante, o tempo em que os conselheiros debruçam nos afazeres administrativos e que essas atribuições de caráter técnico-administrativo, não são limitadas a execução das tarefas, necessitam de conhecimentos e capacidades específicas para sua realização. Quanto às questões de caráter mais político, como o planejamento do município, encontram-se poucas discussões.

Segundo os conselheiros há um esvaziamento no campo político, transformando-se em meros “auxiliares” da SME/DC. Esse procedimento, de um modo geral, é adotado em outros Conselhos setoriais que resumem seu papel em questões burocráticas e pouco articulam suas ações políticas, “há de se tomar cuidado para que o CME/DC não torne um órgão cartorial e burocrático, o representante do MUB afirma que a demanda das escolas



particulares é mínima diante do efetivo exercício das funções desse Conselho e, que, a demanda maior é a gestão das políticas públicas” (Ata, 12/03/2002).

Esse órgão parece mais um auxiliar da SME do que um formulador de políticas públicas. Eu sou representante da sociedade civil e vejo questões importantes que estão sendo discutidas para política Municipal de Duque de Caxias que não passam por nós. O Conselho não pode resumir seu papel em analisar os processos. (Conselheiro da sociedade civil)

No CME/DC, destaca-se que em ações que exigem conhecimentos técnicos administrativos, a sociedade civil é desfavorecida, pois as informações são assimétricas, o que faz com que o Governo tenha preponderância em algumas decisões. Dagnino (2002) ressalta que:

a necessidade de uma qualificação técnica específica tem se revelado um desafio importante para a sociedade civil, não só porque é condição necessária a uma participação efetiva, mas também pelas implicações que tem assumido na prática. Trata-se da necessidade de rever a capacitação oferecida para os membros do Conselho que sobrecarregados com as demandas do dia a dia, pouco realizam como formuladores de políticas. (p.36)

O desafio é fazer com que sua atuação seja cada dia mais qualificada, favorecendo as transformações das políticas sociais e o fortalecimento das gestões locais no combate aos problemas da cidade. Ampliando-se pois, a capacidade de democratização das decisões públicas.

A representante do MUB deixa registrado que chamou atenção dos conselheiros sobre a responsabilidade em **conhecer a realidade dos pais que dormem nas filas, pais que não têm filhos estudando, que querem respostas. Ainda questiona o posicionamento do Conselho com relação ao encaminhamento, via correio, das respostas quanto à matrícula.** A professora representante das escolas municipais afirma que, pela sua experiência profissional de mais de vinte anos como Diretora de escola, o processo de matrícula sugerido pela SME/DC de educação este ano, se realizará de maneira mais satisfatória para todos. As representantes do MUB e do SEPE pedem para registrar, com constrangimento, que após um ano e meio de criação do Conselho e de receber todas as deliberações de cima para baixo, que o Conselho recusa a discutir as questões relativas à matrícula (Ata, 28/11/01).

Diante desse registro, percebe-se que os conselheiros são sobrecarregados com questões mais burocráticas, o que compromete a efetivação de algumas atribuições de cunho mais político.

### 2.3 - Organização e estrutura do CME/DC

Na elaboração da Lei de criação do CME, é recomendável que a comunidade seja consultada sobre sua composição, através de uma reunião ampliada ou um fórum, chamado pelo Executivo. Esse procedimento é uma forma de escutar os diferentes segmentos da sociedade local: membros do Legislativo, representantes de Conselhos sociais, sindicatos de profissionais da educação pública e privada, sindicato ou associação de entidades mantenedoras de instituições privadas de ensino, representação de estudantes, associação de pais e empresários, comunitárias, sindicatos de trabalhadores etc. Segundo o documento pró-conselho (MEC/2007), no seu papel de indutor de políticas públicas municipais, propõe-se a esse movimento a constituição de uma comissão para se aprofundar as discussões e apresentar sugestões sobre o perfil do CME, não só quanto à composição, mas também quanto a funções, atribuições e estruturas.

O importante é garantir a *pluralidade* e a *representatividade* no colegiado, pois não é a quantidade de membros que o compõem o fator predominante na representação, mas a qualidade e o peso das instituições representadas, no contexto da sociedade local. Ainda com relação à composição, o Conselho poderá ter apenas membros titulares ou também prever a indicação de suplentes (p.27).

No que diz respeito à representação das entidades, há algumas disputas para ocupar um espaço no Conselho. Porém, é levado em conta o histórico da instituição e sua atuação no campo educacional no município. Já quanto à representatividade, o CME/DC optou por manter no quadro de composição somente os membros titulares.

**Quadro VI - Composição do CME/DC**

| <b>Representação</b> | <b>Quem são?</b>                                                                | <b>Função</b>               |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| Governo              | Secretário de Educação                                                          | Presidente*                 |
| Governo              | Representante da Divisão de Supervisão Educacional da SME                       | Conselheiro                 |
| Governo              | Representante dos Diretores da Rede Pública Municipal de Ensino                 | Conselheiro                 |
| Governo              | Representante dos Diretores da Rede Pública Estadual de Ensino                  | Conselheiro                 |
| Governo              | Subsecretária de Gestão de Pessoal                                              | Conselheiro                 |
| Governo              | Assessora Especial                                                              | Conselheiro                 |
| Governo              | Subsecretário de Governo                                                        | Conselheiro                 |
| Sociedade Civil      | Sepe-Sindicato dos Profissionais da Educação                                    | Conselheiro                 |
| Sociedade Civil      | Sinpro-Sindicato dos Professores da Baixada Fluminense                          | Conselheiro                 |
| Sociedade Civil      | Sinepe-Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino de Duque de Caxias | Conselheiro                 |
| Sociedade Civil      | UE/DC-União dos Estudantes de Duque de Caxias                                   | Conselheiro                 |
| Sociedade Civil      | APAEP- Associação de Pais e Amigos da Escola Pública de Duque de Caxias         | Conselheiro                 |
| Sociedade Civil      | MUB- Federação Municipal das Associações de Moradores de Duque de Caxias        | Conselheiro/Vice-Presidente |

**Fonte:** CME/DC (2011) \*Presidente apenas vota quando há empate (voto minerva).

Verificou-se que os representantes da sociedade civil ainda não identificaram a importância de um diálogo contínuo com as bases, “não temos muito tempo para discutir as questões do Conselho com a sociedade, deveríamos realizar reuniões com frequência para despertar a importância de ocupar esse espaço” (Conselheiro da sociedade civil). Assim sendo, os representantes das instituições consideram que a consulta na base, seria uma forma de ampliar o processo de participação.

### **2.3.1 - Mandato do CME/DC**

“Os representantes de órgão de classes ou associações serão escolhidos por seus próprios pares e indicados ao CME que solicitará ao Prefeito municipal suas nomeações” (lei de alteração nº 1869 de 15/04/2005).

Nas entrevistas realizadas com os conselheiros constatou-se que, boa parte, possui ampla experiência na área educacional e envolvimento com a entidade que representam. Diante disso, percebe-se que o CME/DC é ocupado por pessoas que, de um modo geral, estão envolvidos com a educação do município, conforme consta no perfil dos conselheiros entrevistados. Existe uma diversidade dos segmentos, instituições governamentais, sindicais, sociedade civil organizada e usuários, a representação social está vinculada a segmentos com capacidade de organização e um histórico de luta no município. Mas, segundo o conselheiro da sociedade civil, “ainda percebo que existe um desrespeito, risadinhas, certo deboche quando o representante dos pais fala nas reuniões. Isso me incomoda muito”.

Quanto à escolha dos representantes das comunidades, o (MEC/2009) descreve as formas que podem acontecer na base dos movimentos através de mobilização em assembleia em que o candidato é votado, por indicações dos mais experientes nesse processo, ou mais antigos dos movimentos organizados, no desejo de manter seus interesses. De qualquer modo, a forma com que os conselheiros são escolhidos são (des) reveladores de sua legitimidade. No CME/DC é preciso que as entidades apresentem a ata com registro da votação. No entanto, verifica-se que, embora os membros façam parte do processo de votação, muitos candidatos conhecem pouco o trabalho que será desenvolvido, “temos representantes das instituições que só aparecem no período de eleição, não participam de nada, só nesses momentos. Por isso temos o cuidado de eleger quem realmente participa do movimento” (Conselheiro da sociedade civil). Dessa forma, o outro lado da situação, é a dificuldade de reunir com a base para discutir os encaminhamentos do CME/DC, os representantes das entidades vivenciam um processo solitário, “não conseguimos trocar experiências, eu teria muito para ajudar o conselheiro que me substituiu, no entanto faz muito tempo que não conseguimos sentar para discutir o que tem sido debatido” (Conselheiro da sociedade civil). O texto da ata a seguir pode ser esclarecedor:

O representante do MUB pede a palavra e afirma se sentir desqualificado para discutir a questão do regimento interno, sem antes discutir com suas bases, uma vez que representa um segmento da sociedade civil. Ele propõe que cada conselheiro discuta com seus respectivos segmentos o conteúdo do documento”. Essa proposta é aprovada. No entanto, o representante do Executivo lembra que este é um Conselho técnico e não haverá tempo hábil para levar todas as discussões às entidades para serem discutidas”( Ata, 11/12/2001).

Esse depoimento caracteriza a importância da discussão entre os pares, “o representante do MUB sugere que, no prazo de sessenta dias, a proposta seja discutida junto às suas bases” e mais adiante afirma: “mesmo que seja feita a leitura da proposta, ele representa apenas uma parte da sociedade civil e acha importante a contribuição das comunidades” (Ata, 11/12/2001). Cabe ressaltar que a única participação de grande mobilização, em que estiveram presentes professores e diretores da rede pública foi realizada pelo SEPE, em relação ao número de alunos do Ensino Fundamental por sala, dia que estava realizando minhas observações do campo. De modo geral, há pouca participação dos atores externos, que não estão envolvidos diretamente no processo do CME/DC.

Outro fator gerador de impasse, relatado pelos conselheiros da sociedade civil é a burocratização por parte dos representantes governamentais, pois, os mesmos, no âmbito do Conselho, não respondem questões sobre o departamento que atuam na SME, ‘tem momentos que só queremos tirar pequenas dúvidas de funcionamento, mas não adianta. Temos que mandar ofício para tudo, um absurdo’, esse depoimento pode apontar para um processo pouco transparente e uma frágil indução de mobilização realizada pelo Governo.

Sabe-se que tanto a comunidade externa – pessoas que participam da plenária – quanto os conselheiros da sociedade civil apresentam dificuldades em separar os diferentes papéis ocupados pela secretária de educação que atua como presidente do CME, “é comum, ter pessoas que vêm para o Conselho despachar questões com a secretária de educação, pois, os próprios representantes da sociedade civil querem aproveitar esse momento para resolver questões que não são do CME/DC” (Conselheiro governamental).

Antes as pessoas vinham para a reunião, pois queriam despachar com a secretária. Alguns continuam frequentando o CME, pensando que é um braço ou uma extensão da SME. Pensando em resolver tudo por aqui, não procuram outras instâncias. (Conselheiro governamental)

O pessoal da SME quer burocratizar tudo. Que história é essa de tudo ter que encaminhar para a secretária responder com ofício. Às vezes são questões de dados que eles estão cansados de saber. Eles já estão aqui... não entendo porque não podem responder questões da educação do município nas plenárias. (Conselheiro da sociedade civil)

Embora seja definida pela Lei de criação do CME, dentro da autonomia do município, a questão da presidência, existe por parte do MEC/2009 a orientação que o mesmo seja escolhido entre os doze (12) conselheiros e não mais o secretário de educação, “não é

recomendável que o secretário de educação, responsável pela gestão administrativa da rede municipal de ensino, participe do Conselho” e pondera que por ser o Conselho órgão de fiscalização, acompanhamento e controle da administração, trata de funções que não devem ser exercidas simultaneamente.

Quanto ao mandato, o regimento interno, em seu art. 5º determina que, “o mandato do conselheiro será de 2 (dois) anos, admitindo-se uma recondução em igual período”. Nota-se que a rotatividade dificulta o andamento do Conselho, ocasionando uma descontinuidade nos debates. “Os mandatos são de dois anos e a sua substituição, em tão pouco tempo gera um eterno recomeçar” (Conselheiro governamental).

Tinha de ter uma forma de garantir essa continuidade. Eu faço um “Kit” conselheiro, com todas as legislações, para todos os que entram, nem sempre conseguimos que todos realizem a leitura, mas quando estão aprendendo, já está na hora de sair (Conselheiro governamental).

Segundo Romão (1992), analisando o mandato dos conselheiros e sua durabilidade é preciso “garantir tanto a oportunidade de renovação e, conseqüentemente, de representação de todos os segmentos, quanto a de implementar, até a conclusão, as políticas anteriormente iniciadas.” (p.103). Essas questões são importantes para entender a dinâmica do CME/DC, “é difícil garantir uma continuidade nas propostas, pois quando um conselheiro começa a aprender, tem que sair para outro entrar e o processo começa tudo de novo.” (Conselheiro governamental).

Os representantes do Governo podem permanecer até a finalização do mandato do Prefeito, já a sociedade civil tende a ser mais afetada pela determinação. Romão (1992) apresenta uma alternativa: “pode-se estabelecer a renovação parcial dos membros do Conselho (1/3 e 2/3) em períodos alternados, mas sempre garantindo a não coincidência com os mandatos do Executivo e a manutenção da maior parcela de membros na passagem de uma administração municipal para outra.” (p.103).

O documento (MEC/ 2007) recomenda: “a renovação dos mandatos, para garantir o princípio da continuidade (não do continuísmo) poderá ser por terços, como no Senado Federal, ou por meios (50% a cada período), como no Conselho Nacional de Educação”. Portanto, repensar as reconduções dos membros é de suma importância, pois se nota a dificuldade de continuidade das decisões. É como se, de uma gestão para outra, a história

recomeçasse do zero. A legislação precisa garantir de algum modo, que as ações sejam mais contínuas, ou se tenha um rito de passagem. Outra questão apontada como alicerce no princípio da representatividade é que em alguns Conselhos, com representação do governo, os mandatos de seus representantes têm duração diversa dos demais conselheiros, de modo a coincidir com o do governante. Por não se tratar de um órgão que representa as políticas governamentais, é censurável que se debata sobre tal questão.

### 2.3.2 - Paridade no CME/DC

O CME/DC é constituído por um presidente e por doze membros nomeados pelo Prefeito Municipal, escolhidos entre pessoas de comprovada atuação na área educacional e de relevantes serviços prestados ao município, denominados conselheiros. A legislação aponta que seis dos conselheiros serão indicados pelo Prefeito, e os outros seis, escolhidos por representantes de órgão de classe ou associações, legalmente constituídas. “Dentre os 12 (doze) conselheiros, 6 (seis) serão de livre escolha do Prefeito Municipal e os outros 6 (seis) serão escolhidos entre representantes de órgãos de classe ou associações legalmente constituídas, com atuação do município.” (Regimento interno do CME/DC art. 3º inciso II)

Percebe-se que há Conselhos que estão muito mais atrasados nesse sentido, mas outros nesta questão estão mais avançados, pois onde o CME tem a paridade a presidência não fica com o governo conforme a orientação no MEC. Ele disse que não pode confundir o papel do Conselho com o da SME. E a presidência do Conselho na mão da secretária fere essa paridade que é reivindicação antiga e, que de um modo geral o voto minerva acaba sempre com o governo. (Ata, 04/03/2010)

O fato do secretário municipal de educação ser o presidente nato do Conselho ocasiona um impasse entre o Governo e a sociedade civil. Pois, esse fato contraria os princípios democráticos presentes na constituinte, “não somos contra a participação dos executivos indicados, mas não podemos *“fechar os olhos”* para o que ainda acontece aqui e em Conselhos que são presididos pelos secretários, isso faz uma enorme diferença.” (Conselheiro governamental).

[...] atenção para os efeitos perversos oriundos da indicação nata do secretário de Saúde para ocupar o cargo de presidente do Conselho. Esse monopólio não só fere o princípio representativo, assentado no

consentimento dos representantes para com a liderança, seja ele por via eleitoral não, como configura, de antemão, a preponderância do governo frente aos demais segmentos que participam do Conselho. (FARIA e RIBEIRO, 2010, p.75)

Portanto, o fato do CME/DC ter seu cargo de presidência ocupado pelo secretário de educação, também compromete a democratização das relações, já que o cargo concentra poder nas decisões. Dentre outras funções que cabem ao presidente, destacam-se algumas definidas no regimento interno art.13: a) convocar e presidir plenárias, ordinárias ou extraordinárias, sem direito a voto, exceto em casos de empate; b) aprovar a pauta da sessão plenária e estabelecer a respectiva Ordem Dia; c) dirigir as discussões, concedendo a palavra aos Conselheiros, coordenados os debates e neles intervindo para esclarecimentos, orientação e encaminhamento para conclusões objetivas e sucintas; d) estabelecer as questões que serão objetos de votação entre outras. Bem como defende Gohn (2000) “[...] os Conselhos têm de ser paritários não apenas numericamente, mas também nas condições de acesso e de exercício da participação” (p.181). Percebe-se que ao presidente competem funções muito importantes e que centralizam um poder de decisão, isso compromete o trabalho do CME/DC.

As questões de representatividade e da paridade constituem problemas cruciais a ser melhor definidas nos Conselhos gestores de uma forma geral. Os problemas decorrem da não existência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes. (GOHN, 2007, p. 91).

Sendo o Conselho um órgão de controle e fiscalização de todo o sistema municipal, é delicado, o secretário de educação ocupar duas funções, “precisamos modificar a forma de ocupar o cargo da presidência do CME/DC, pois não considero isso um processo democrático.” (Conselheiro da sociedade civil), e novamente, na reunião pondera: “isso não existe... a própria secretária tomar conta do seu sistema” e continua, “a experiência dos servidores em administrar a máquina pública deve ser levada em conta, mas a instituição desse órgão tem como objetivo primordial, o de ampliar as diferentes participações”.

Constatam-se na dinâmica das políticas do Conselho, avanços e retrocessos. Apesar da insatisfação com a forma de escolha do presidente, na reformulação das disposições legais, não ocorreu mudança nesse item. Embora fique evidente que a possibilidade da presidência ser assumida não só pela sociedade governamental, mas também



pela civil traria mais legitimidade para esse espaço. Uma das formas de expressão das práticas de participação no CME/DC é a disputa pela vice-presidência, o conselheiro da sociedade civil, indignado com seus colegas, pontua: “essa questão é tratada de forma despolitizada, como questões de interesses privados, sem um aprofundamento do debate político na plenária” e continua, “eu acho que a vice-presidência tem que ser nossa para ser justo. Mas, ninguém leva a sério. Cada um olhando para seu umbigo”. É importante considerar a heterogeneidade entre a sociedade civil, por isso, vale à pena salientar nessa arena de conflitos, as distintas representações (pais, associações, usuários) e que interesses variáveis podem estar presentes dentro do CME/DC.

Logo, a indicação é que a presidência do Conselho seja eleita pelos conselheiros, a constância da secretária de educação como presidente assinala para uma provável fragilidade na autonomia do mesmo. É importante pensar que o fato da reunião ser dirigida, permanentemente pela a secretária, induz a conflitos de funções entre seu papel no Conselho e no Executivo, como foi apresentado. Apesar de representantes governamentais, em geral, integrarem o colegiado, não é funcional essa organização. Nesse entendimento, “o secretário embora não tenha nenhum impedimento legal, não deveria ser conselheiro, pois, o fato de a secretária de educação estar com fácil acesso faz com que as pessoas confundam o papel e queiram resolver seus problemas categoriais e particulares.” (MEC/2009).

Fazendo um panorama, o conselheiro da sociedade civil ainda relata que não é diferente dentro das creches e pré-escolas de Duque de Caxias em que: “os diretores das unidades são indicados por vereadores” e que sofreu diferentes perseguições no trabalho como supervisor por querer implantar o Conselho Escolar e o grêmio estudantil de modo que realmente funcionasse e não fosse uma farsa. Assim, descreve que embora exista na SME um discurso de democratização e gestão pública, na prática, ainda está muito distante disso.

### **2.3.3 - Formação no CME/DC**

A complexidade da tarefa dos conselheiros estabelece um conjunto de conhecimentos que nem sempre são assegurados pela sua composição. No entanto, faz-se necessário um apoio técnico. No quadro de funcionários que compõe o CME/DC consta esse assessor técnico – profissional especialista na área de educação – que contribui para o

embasamento técnico, pedagógico e legal das decisões do órgão. Portanto, vale à pena dizer que não existem critérios claros para se candidatar a assessor do CME/DC:

recebemos um Kit conselheiro feito pela secretária executiva com todas as legislações do Governo. Mas que não dá conta da dinâmica do CME/DC. (Conselheiro da sociedade civil)

então, até a gente aprender a parte técnica, para começar a fazer uma atuação mais política, já acabou o mandato. (Conselheiro da sociedade civil)

antes, o assessor era alguém ligado diretamente a educação, hoje temos um advogado, não entendo bem quais são os critérios adotados para escolher o assessor do Conselho. (Conselheiro da sociedade civil)

Nesses depoimentos, encontra-se inclusive, que a atuação política junto aos órgãos do Poder Público fica prejudicada sem a referida formação continuada. Assim sendo, é imprescindível uma capacitação continua dos componentes, de modo que sejam preparados para exercer suas atribuições, que são de suma importância para o andamento das políticas educacionais. Suas ações não devem se restringir a emitir pareceres e normatizações, mas uma atuação mais propositiva e mobilizadora que provoque o Poder Executivo a criação e/ou ampliação de programas específicos.

Na participação das quatro reuniões da Câmara de EI para reformulação da deliberação de 2005, não houve por parte dos representantes da sociedade civil nenhuma intervenção. Ao ser perguntado sobre o porquê de quase não intervir, o mesmo responde: “não sei muito sobre EI esta parte de reformulação da deliberação é muito técnica”.

Nesse sentido, o conceito que a participação exige aprendizado e que e na experiência cotidiana e no desempenho do papel do conselheiro que são aperfeiçoadas, não exime a relevância de uma formação continuada para os conselheiros, permitindo uma reflexão coletiva e critica permanente e desafiando o sujeito a atuar em consonância com um projeto de sociedade mais participativo.

Não tem recursos específicos para capacitação. Nós não recebemos nenhuma orientação, vamos aprendendo na prática. O conhecimento tem sido construído com a prática. Erros e acertos. (Conselheiro governamental)

Ainda bem, que somos uma sociedade civil organizada. Todos que estamos ocupando o CME/DC temos uma experiência de participação nos movimentos sociais. Isso faz toda diferença. Se não seríamos engolidos pelo Governo. (Conselheiro da sociedade civil)

No que diz respeito à formação, os conselheiros se dividem em algumas opiniões: uns sentem falta de uma formação continuada, outros acreditam que a formação acontece mesmo é na prática e outros não alcançam a dimensão técnica e política de sua atuação. Acredita-se que essa formação – potencializaria aos Conselhos irem além da condição de meros legitimadores das decisões já tomadas pelo Poder Executivo. Assim, a formação poderá ser um o elemento em favor da compreensão da dinâmica do funcionamento do CME/DC.

Segundo o documento pró-conselho (MEC/2007) para uma atuação mais eficiente do conselheiro, o poder público, as instituições ou entidades representadas no órgão devem promover ações de capacitação e formação continuada sobre legislação e política pública. Pois o Conselho deve primar pela educação municipal de qualidade

Segundo os representantes da sociedade civil e do governo, não existe uma capacitação ou formação sistemática, alguns contam com sua experiência na área educacional e outros na parte de sua militância nos movimentos sociais. De fato, esses dois eixos são importantes para o andamento do CME/DC. Sendo assim, nota-se um “tom” de lamento dos representantes civis: “quem deveria proporcionar essa capacitação é o Executivo”. No entanto, isso mostraria, mais uma vez, a preponderância do Governo sobre o órgão, entendendo esse espaço como governamental. Por que a sociedade organizada não pode promover capacitações mais sistemáticas e formações para conselheiros, a partir das experiências vivenciadas por estes no próprio órgão?

De fato, uma formação política e técnica são imprescindíveis à ação qualificada do CME/DC e pode contribuir com a qualidade das discussões e formas de encaminhamentos que sejam pautados em compromissos éticos coletivos, na efetivação de direitos e na luta por uma sociedade justa e democrática.

## **2.4 - Funcionamentos do CME/DC: questões polêmicas**

Este item aborda questões surgidas no campo que podem ser definidoras do tipo de atuação do Conselho, mais ou menos abertas às demandas sociais e educacionais. Estas questões variam desde a definição, *a priori* ou não, da pauta de reunião do Conselho até a dotação orçamentária. Os temas não aparecem de forma hierarquizada do menor para o maior, mas para fins de análise das entrevistas e das atas foram definidas cinco categorias distintas, pela recorrência nos depoimentos, apareceram como fundamentais, são elas: cooptação ou

empoderamento da sociedade civil; divulgação dos atos; dotação orçamentária; item e pauta e ata do CME/DC.

#### **2.4.1 - Cooptação ou empoderamento da sociedade civil**

Então, eu vejo uma cultura que não aceita a participação da sociedade. O município de Caxias era uma área de Segurança Nacional, administrado por coronéis. Então, já tem toda essa história. Não há mais coronéis. No entanto, a grande maioria que está no poder, vieram dessas famílias. (Conselheiro da sociedade civil)

As análises da literatura, até o momento, permitiu avançar sobre a participação da sociedade civil dentro dos Conselhos, considerando que essa representatividade não está atrelada diretamente à democratização das relações e decisões tomadas na coletividade. Pois, algumas variáveis interferem na dinâmica dos Conselhos: vontade política, representação, mobilização da comunidade escolar, consulta às bases das entidades, acesso às informações e disponibilidade para o exercício do cargo. Dagnino (2000) assinala, “definir a sociedade civil como arena e alvo de luta política pela hegemonia significa necessariamente reconhecer sua natureza contraditória e heterogênea e recusar sua mistificação como polo virtuoso contra um Estado diabólico.” (p.73).

Acredita-se que somente as experiências concretas no processo de institucionalização propiciará um diagnóstico mais próximo da relação estabelecida dentro desses espaços. Os componentes da sociedade civil são atores importantes que podem ou não auxiliar na ampliação da democracia. Segundo o conselheiro da sociedade civil: “em alguns momentos, observamos por parte dos representantes governamentais um autoritarismo e uma inflexibilidade que ocasionam a intimidação de alguns companheiros”, e finaliza, afirmando que: “dotados” dos saberes do funcionamento interno do Executivo, acabam por colocar de lado nossa participação, há conselheiros da sociedade civil que morrem de medo do Governo, pois precisam de recursos.” Assim, mostra-se relevante apontar o fato de que esta não é única, e há divisões de interesses, o que permite certa fragilidade, dificultando sua capacidade de pressionar e controlar as políticas municipais para uma educação de qualidade.

Admite-se que os conflitos existentes nas reuniões, como pano de fundo, têm uma divisão interna pela disputa de poder à medida que estão presentes valores, concepções e

histórias diferenciadas, “têm momentos que a discussão fica sem rumo, pois prevalece à disputa pelo poder. Já por parte do Governo, há mais unidade, são poucas as divergências.” (Conselheiro governamental).

Na própria dinâmica interna, fica em evidência que os conselheiros com maiores dificuldades de expressão, não são notados, e se tornam “invisíveis” nos encaminhamentos. Já os mais ousados, e com maior histórico nos processos de participação, exigem que suas falas sejam respeitadas, e constem nas atas. Em diferentes ocasiões, foi possível verificar queixas dos conselheiros da sociedade civil sobre a Secretária Executiva, pois, segundo os mesmos, o comportamento da SME/DC leva-a a omitir dados e atuar de forma autoritária, resumindo seu papel, na defesa do Executivo. Em um breve relato, o conselheiro manifesta a dificuldade de articulação da sociedade civil, para conseguir a vice-presidência do CME:

contávamos com doze conselheiros. Nesse dia só havia cinco da sociedade civil e seis do governo, os cinco do governo votaram no seu candidato, mas um racha por uma questão partidária de uma conselheira que representava outro partido político do governo, fez com que conseguíssemos. (Conselheiro da sociedade civil)

Há por parte dos membros da sociedade civil, certo receio, mediante a nova reconfiguração de suas instâncias de acesso ao Estado, “temos conselheiros que foram eleitos pelas entidades, mas sua atuação era tão eficaz, que logo foi convidado para ocupar um cargo no governo.” (Conselheiro da sociedade civil). Segundo Dagnino (2002) “o poder deliberativo previsto para os Conselhos Municipais com frequência se transforma na prática em uma função consultiva ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes” (p.283). Pois, o fato de estarem no interior desses espaços, não representa que estão livres de clientelismos e interesses diferenciados.

#### **2.4.2 - Divulgação dos atos**

As decisões do Conselho serão publicadas em instrumento de divulgação oficial do município. O Conselho emitirá relatórios periódicos e anuais de suas atividades. (Regimento interno do CME/DC at. 54 e 55)

Constata-se então, que no CME/DC ainda existe pouco diálogo do Estado com a sociedade. Esse órgão quase não se aproxima da comunidade escolar e movimentos

organizados, estando muito fechado em si mesmo, como exemplo tem-se a baixa participação da população ou profissionais de educação nas plenárias. Considera-se que um dos motivos seja a pouca divulgação da atividade do CME/DC. Pois, a transparência deve ser uma de suas características. Suas ações, deliberações e encaminhamentos devem ser amplamente divulgados na comunidade escolar local, através de cartilhas, boletins, jornal ou outros recursos que podem ser utilizados para a divulgação do seu trabalho. No entanto, esta falta de publicação dos atos do CME/DC é verificada internamente, pois a conselheira sugeriu uma maior divulgação das produções dentro do SME, citando, por exemplo, o desconhecimento da Equipe de Supervisão Educacional, o que fez com que a plenária decidisse que os documentos do CME, além de publicados seriam distribuídos para as Equipes Internas da SME (Ata, 22/11/09).

Diante de tais acontecimentos, acredita-se que a falta de autonomia é atribuída à ausência de dotação orçamentária própria do CME/DC. Portanto, dependem diretamente da SME para o seu funcionamento que, por conseguinte afetam as ações de divulgação, “nunca temos dinheiro para fazer cartilhas ou folhetos, sempre tem algum obstáculo, nunca tem recurso disponível.” (Conselheiro da sociedade civil). Nas escolas, a questão da emancipação na construção dos projetos políticos pedagógicos vem tentando se resolver a partir do dinheiro direto nas instituições, acompanhado pelos Conselhos Escolares. Portanto, notifica-se que, no que se refere ao CME/DC, não deveria ser diferente. Nessa complexa rede, observam-se as contradições de um sistema que para dar passos importantes, precisa ser o tempo todo fiscalizado, participando de uma luta permanente e inacabável.

Sem orçamento próprio, ficamos na dependência da avaliação do Executivo, se é importante ou não para o Conselho. Depende da boa vontade e do comprometimento de quem está à frente do Governo (Conselheiro da sociedade civil).

De modo a garantir o funcionamento desse órgão, o art. 7º da reformulação da Lei de criação determina que: “o CME integra a estrutura básica da SME como entidade administrativa orçamentária”, ponto importante, mas com muitas fragilidades, pois sua autonomia fica enfraquecida diante dessa relação de financiamento. Embora estejam garantidos na legislação, que o funcionamento e a estrutura serão garantidos pela SME, esse

processo é ambíguo. “O fato é que o não gerenciamento da dotação orçamentária pelo CME/DC o prejudica”. (Conselheiro governamental).

A infraestrutura para o Conselho realizar suas atividades é essencial, e para isso, conta com uma secretária executiva que realiza os registros das atas, convoca os conselheiros para as reuniões, organiza os arquivos, agiliza documentações, encaminha soletrações das decisões do plenário, elabora os ofícios, solicitação de material permanente: computador com internet, telefone fixo, Xerox entre outros. “Contudo, muitas ações ficam paralisadas, pois o Conselho depende da SME para tudo” (Conselheiro governamental)

Outro ponto que a pesquisa desenvolvida pelo (MEC/2007) assinala é que todos os municípios possuem Conselhos de Educação, embora seu efetivo funcionamento, de fato, não aconteça por diferentes demandas (dinheiro para locomoção do conselheiro, interesses particulares, falta de compromisso). E ainda, uma questão contraditória e geradora de impasses dentro do CME/DC é a função da secretária executiva de apoio administrativo. Pois, para ocupar o cargo, precisa ser do quadro efetivo da secretaria, o que para os conselheiros compromete, por exemplo, a elaboração da pauta para as reuniões, que sempre prioriza assuntos de interesse do governo. Recentemente foi proposto que as discussões dos temas a serem abordados, seguissem a ordem de chegada, enviado pela internet ou propostos nas reuniões.

### **2.4.3 - Dotação orçamentária**

O MEC explicou que a verba destinada ao Conselho está dentro dos 25% por cento que a Prefeitura repassa a Educação. (Ata, 11/05/2005)

A falta de dotação orçamentária própria foi um aspecto notado na pesquisa realizada sobre o CME/DC cujo vínculo está diretamente ligado à SME. Portanto, as ações determinadas pelos conselheiros, por diversas vezes, contam com a colaboração da Secretaria para dar prosseguimento, “sem orçamento, muitas ações ficam paralisadas. Acredito que teríamos muitos avanços se tivéssemos uma verba própria.” (Conselheiro governamental). Portanto, o investimento das verbas liberadas para o funcionamento do Conselho diz muito da importância deste para o Governo. “a questão é que ficamos muito dependentes do Executivo, e temos que pressionar para conseguirmos o que precisamos para um bom funcionamento” (Conselheiro da sociedade civil). Nos processos de formação de conselheiros realizados

distantes dos municípios, alguns têm dificuldade de conseguir verba: “para o representante da sociedade civil é muito mais difícil ir, porque como não temos a dotação orçamentária do CME/DC, não tem como a SME custear, quando é funcionário da rede é mais fácil você abrir um processo.” (Conselheiro governamental).

O conselheiro da sociedade civil garante que: “o fato do Conselho funcionar dentro do prédio da administração pública intimida os usuários a procurá-lo”. Precisaria de um estudo mais aprofundado para se concluir se o fato do Conselho estar dentro da SME inviabiliza a participação dos atores externos. É provável que o CME/DC teria mais autonomia se pudesse gerir seu próprio orçamento, facilitando os encaminhamentos das decisões, o que o contribuiria para sua democratização.

No que diz respeito à infraestrutura do CME/DC o entrevistado garante: “autonomia e verba para o funcionamento são um binômio indissociável. Sem dinheiro não há autonomia nem estrutura de base”.

Antes o Conselho era eu e uma pastinha, ficávamos andando para cima e para baixo. Não tínhamos um lugar fixo. Já deixamos de realizar as reuniões por esse motivo. (Conselheiro governamental)

Você conhece o lugar que o Conselho tem no município pela infraestrutura e orçamento que é investido. Por isso, que pensamos que o ideal seria o Conselho ter uma rubrica própria no Orçamento. (Conselheiro da sociedade civil).

Em alguns casos, o grau de autonomia e a capacidade de deliberação tornam-se baixo ou inexistente. Portanto, um dos fatores que contribuem para a ineficácia do processo, segundo o informante, é a falta de dotação orçamentária do CME/DC, “temos que depender da boa vontade do Executivo para liberar verba para o CME, isso compromete demais o nosso trabalho.” (Conselheiro da sociedade civil).

#### **2.4.4 - Jetom**

O professor do SEPE e a professora do MUB são a favor de que os conselheiros não recebam remuneração. O representante do MUB afirma que em todos os Conselhos em que a entidade participa não há remuneração. O SINPRO entende que a participação não deverá ser vinculada a “pró-labore.” (Ata, 11/06/2000)



Para se discutir sobre a gratificação dos conselheiros é necessário analisar a questão por diferentes prismas. Como assegura o representante da sociedade civil: “temos medo de que as pessoas queiram participar do CME/DC por questões financeiras e não mais por uma ideologia”. No entanto, as pesquisas do MEC/2007 pró-conselho apontam para o baixo índice de participação em Conselhos que não possuem nenhuma ajuda de custo, porque muitos não têm dinheiro nem para seu deslocamento. Contudo, existem divergências no que diz respeito ao jetom no CME/DC:

o Conselho, ao contrário do Conselho de acompanhamento social, não será um mero Conselho de acompanhamento, mas será um Conselho de deliberações e normas do município, o que representa verdadeiro trabalho, portanto não se sente constrangido em receber remuneração, uma vez que, muitas vezes, deixará suas atividades laborativas para estar presentes às reuniões. (Ata, 28/11/2001)

para nós da sociedade civil organizadas as funções de conselheiro é de interesse público e defesa dos interesses da classe popular e trabalhadora. Para tanto, a função deve ser exercida para a garantia disto e jamais ser remunerada. (Ata, 28/11/2001)

Embora alguns conselheiros sejam contra o jetom e até o considera algo ilegal, uma vez que esteja previsto na Lei Orçamentária Municipal e Regimento Interno do CME, o jetom não é considerado uma remuneração, mas tem o caráter indenizatório, pago apenas quando o Conselheiro registra presença nas reuniões do CME/DC, portanto não representa uma remuneração (MEC/2009). Na entrevista, o conselheiro diz: “nós representantes do SEPE e do MUB não ficamos com os jetons, damos para as instituições, já que temos que receber, mas sempre deixamos claro nossa posição”.

No entanto, esse tema ainda é polêmico entre os membros, “Você sabia? A Prefeitura Municipal de Duque de Caxias gasta com o CME em jetons, mais de R\$ 120.000,00 por ano? Quanto material escolar isso não compraria.” (Ata, 17/03/2011). Apesar do mal-estar que essa temática sempre ocasiona nas reuniões, “os conselheiros recebem jetom, mas a rede não conhece o CME, quanto mais que cada conselheiro recebe: R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais mensais)”. O MEC/2007 aponta que uma das questões que dificulta a presença nas reuniões é a falta de verba, dinheiro para alimentação, transporte. Não se sabe se a assiduidade dos componentes do CME/DC está ligada a essa gratificação, mas pode ser um facilitador.

#### 2.4.5 - Pauta e Ata: um instrumento de democratização?

Conselheira da sociedade civil solicita que as próximas pautas sejam criteriosamente detalhadas, por não ter ficado claro, para ela, o que seria discutido. (Ata, 28/11/2001)

Pedimos que todas as reuniões fossem gravadas e transcritas na íntegra, percebemos que a fala do Governo era sempre priorizada. (Conselheiro da sociedade civil)

O regimento interno do CME/DC define regras sobre o processo de tomada de decisão, a forma de elaboração das atas e inclusão de tema para plenárias. Entretanto, por sua forma de registro, é questionada pelos representantes da sociedade civil: “não entendia o critério adotado para a prioridade dos registros das atas, “de qualquer forma o Governo sempre está na frente dos registros. Então solicitamos a gravação das reuniões.” (Conselheiro da sociedade civil). Vale à pena ressaltar que no regimento consta da seguinte forma: “a ata é o resumo das ocorrências verificadas nas reuniões do CME.” (art.42). Os livros de atas do início do CME eram breves e com os relatos de situações pouca detalhada:

Teve um período, que, nas reuniões, tínhamos muitos conflitos, pois as pessoas falavam alguma coisa e depois diziam que não tinha sido bem daquele jeito. Os conselheiros da sociedade civil achavam que suas colocações não eram pontuadas nas atas. Então, agora, gravamos todas as reuniões e a estagiária transcreve na íntegra e fazemos uma revisão final, selecionando o mais importante. As atas são enormes... (Conselheiro governamental)

Olha essa, tem 24 páginas para serem lidas no plenário... merecia um estudo. (Conselheiro governamental)

Para evitar desavenças, segundo a secretária executiva, a construção das atas passou a ser mais minuciosa, já que o tema gera conflitos entre o Governo e Sociedade.

A pauta para mim hoje, segundo a conselheira eram os processos e a discussão do encaminhamento que seria dado na coordenação da elaboração do PME. E ao chegar à plenária já estava pautado, por exemplo, a questão do Plano até com uma proposta. Ressaltou a conselheira que representa um segmento e sendo assim, tem que levar tudo ao conhecimento deste. O assessor esclareceu a conselheira que não há uma exigência para que a pauta seja enviada antes para os conselheiros. E que deverá ser acordada em plenária a antecipação da pauta. (Ata, 12/04/07)

Para dialogar com os textos, conforme já descrito no campo, realizou-se a leitura das atas de 2000 a 2011, sendo que as três últimas de 2011 não puderam entrar no processo, por não ter sido aprovada na plenária. O objetivo foi escolher, aleatoriamente, temas importantes que conversassem com o texto sobre política do funcionamento do CME/DC e transcrevessem e discorressem sobre trechos mais longos das atas relacionados com a EI. No entanto, até 2005, as atas eram registradas por pessoas diferentes e algumas eram descritas em uma página apenas. Nas entrevistas, todos, os conselheiros afirmam que, de fato, o CME/DC tem sua forma de funcionamento regularizada, e assumiu um espaço de institucionalização mais efetivo em 2005.

Portanto, a partir de 2005 existe uma sistematização muito maior nas reuniões, a primeira **Deliberação da EI** deu-se no mesmo ano. Então, encontram-se no CME/DC atas completas ou resumidas; algumas, a princípio, feitas manualmente e registradas por diferentes profissionais. Atualmente são gravadas, transcritas (por meio eletrônico) pela estagiária e preparada pela secretária executiva do CME/DC, depois apresentada na plenária. Algumas são aprovadas com ou sem ressalvas.

A ata do CME/DC e a definição da sua pauta constituem instrumentos importantes para pensar a democratização desse espaço. Sem dúvida, ao longo do percurso, o CME/DC vem sofrendo alterações na sua forma de organização e de encaminhamentos – muitos realizados por uma pressão da sociedade civil. Portanto, sabe-se que um processo de construção coletiva pode cooperar mais para a democratização dos debates e resoluções do órgão: “toda matéria a ser submetida ao Plenário será entregue à Secretaria Executiva do Conselho com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito horas) para efeito de distribuição” art. 40 do regimento interno CME/DC. Apesar das práticas dos Conselhos estarem bem reguladas pelo regimento, muitas são as reformulações que acontecem por embates nas plenárias. Ao questionar a ordem da pauta elaborada pela secretária executiva: “eu só queria entender qual a prioridade na ordem da pauta, porque os assuntos de interesse do Governo estão sempre em primeiro lugar” (Conselheiro da sociedade civil), um novo encaminhamento foi decidido: a ordem da pauta seria determinada pela chegada dos e-mails.

Quanto às atas das reuniões da Câmara de EI, o livro foi aberto no dia 14 de setembro de 2006 e consta somente de cinco atas:

**14/09/2006** - a pauta foi a leitura e revisão da proposta de Deliberação CME/DC nº 03/2006, que estabelece Diretrizes Municipais Políticas e Curriculares para EI elaboradas em reuniões anteriores desta Câmara (não foi possível encontrar registro de discussões anteriores da Câmara de EI);

**15/03/2007**- autorização do funcionamento da EI;

**28/06/2007** - a) análise dos processos de EI, b) reunião com representantes do NUCREPE – Núcleo de creche e pré-escolas comunitárias da Baixada Fluminense, c) esclarecimentos legais d) esclarecimentos para SME para dirimir dúvidas sobre como ficará a política de convênio das creches comunitárias, e) a representante da sociedade civil reunião com a equipe de EIE para diálogo sobre o trabalho realizado “*in loco*” nas instituições, bem como que na próxima Reunião da Câmara Técnica seja feita uma análise geral sobre a verificação dos processos enviados à Câmara inclusive com os formulários;

**20/09/2007** - análise dos processos da EI;

**29/09/2009** - análise dos processos da EI;

**26/11/2009** - análise dos processos da EI e

**16/04/2010** - análise dos processos.

Quando se verifica na fala dos conselheiros a importância dos aspectos da fiscalização e deliberação, pode significar que poucos atuam como propositores e formuladores na política de EI, já que, os registros das reuniões da Câmara de EI permitiu constatar a pouca discussão de uma política mais ampla do CME/DC para EI. Caberia ao CME/DC uma função mais mobilizadora e inovadora para uma maior intervenção nos rumos das políticas municipais da EI. Portanto, nas atas das plenárias, a realidade não é muito diferente, como consta no anexo V, as discussões estão mais voltadas para creches e pré-escolas privadas.

Outros aspectos que a análise do campo possibilita, é a dificuldade de identificação de quem representa as creches comunitárias dentro do CME/DC. Pois, a fala do representante do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino de Duque de Caxias, na Câmara de Educação Infantil (representante da sociedade civil) e do Governo, tanto na plenária quanto nas Câmaras, não contempla essa questão, embora pela legislação as creches

comunitárias<sup>15</sup> devessem se sentir representadas por tal entidade da sociedade civil, fato esse que não acontece e as instituições ficam com dificuldade para saber quem as representam dentro do CME/DC. A complexidade das diferentes realidades dessas unidades é no mínimo incerta, já que dificilmente se presencie a participação dos atores da EI dentro do CME/DC em busca de parceria com diferentes representações para encontrar alianças e construir parcerias. Na medida em que as atribuições do CME/DC são a de deliberar, autorizar, supervisionar e fiscalizar as creches comunitárias e particulares, suas decisões afetam diretamente essas instituições que atendem boa parte da população de Duque de Caxias, mas continuam funcionando de diferentes formas. Então, quem poderia representar as creches comunitárias? Segundo o conselheiro “sabemos que as creches comunitárias não se sentem contempladas por nenhuma representação do conselho”.

Diante dessa problemática, atualmente, o Conselho tem buscado dialogar com esse segmento para tornar-se conhecido e conhecedor, da mesma forma que tem desenvolvido estratégias, criando canais de comunicação e acesso da sociedade. De qualquer modo, o tema da representatividade é colocada em questão, já que criar diálogo com essas unidades é o papel do Conselho.

O próximo capítulo evidenciara a situação em que se encontram algumas instituições da EI, no município de Duque de Caxias, a partir das entrevistas e atas. Trata-se da apresentação de três casos que serão analisados ao longo do texto e quais as estratégias de atuação do CME/DC diante dessa realidade.

---

<sup>15</sup>. Art. 20º. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias: I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são instituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo; II - comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; III - confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior; **IV** - filantrópicas, na forma da lei.

## **CAPÍTULO 3 – INTEGRAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS SISTEMAS DE ENSINO: UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS.**

### **3.1 - Escolas organizadas: as crianças merecem.**

Ao analisar as informações dos diversos documentos que abordam a temática EI no município de Duque de Caxias, verificou-se que o atendimento às crianças de zero a seis anos se constitui de uma pluralidade de modos de organização e de funcionamento.

O presente capítulo tem como objetivo analisar, a partir das informações obtidas no campo, como se constitui a política de EI em Duque de Caxias, através dos Conselhos Municipais de Educação. Tal como justifica um conselheiro da sociedade civil, “ao pensar a expansão da EI, é indispensável que junto seja oferecido um atendimento de qualidade, já que boa parte desse vem ocorrendo em instituições despreparadas e não regularizadas”.

Segundo o decreto nº 4238 de 22/05/2003, o CME/DC é órgão consultivo, deliberativo, normativo, fiscalizador e de assessoramento **no âmbito da educação pública e privada**, tendo suas competências definidas na Lei e com regimento próprio. Essas definições são complexas e apresentam pontos e tensões que serão debatidos no decorrer do texto. Embora o CME seja responsável por versar sobre as escolas mantidas pelo poder público e pelas instituições privadas (particulares, filantrópicas, comunitárias e confessionais), todavia não é o que ocorre. Diante disso, as disposições legais do município permitem uma aproximação da identidade da EI, como Nunes (2000) afirma: “o que passa pela normatividade legal e institucional representa sempre uma diversidade de interesses e de luta, nem sempre explícita entre os setores envolvidos nesses interesses.” (p.62). Ao perceber essa complexidade, tornou-se um desafio construir uma pesquisa em que se pudesse entender as minúcias nos documentos elaborados pelo CME/DC que muito revelam sobre a política de EI no município. Participar, entrevistar, observar e realizar a leitura dos documentos CME/DC permitiu conhecer o processo de credenciamento e autorização para o funcionamento das instituições de EI localizadas nesse município. O caminho percorrido, pelas instituições privadas, que precisam do credenciamento para serem legitimadas, no âmbito educacional, é pouco experimentado pela rede pública.

### 3.2 - O processo de transição

Observou-se que a integração das creches aos sistemas educacionais ainda não foi concluída e que muitas funcionam à margem do sistema. Esse processo tem sido um desafio para a SME/DC e para o CME/DC. Constatou-se que determinadas instituições comunitárias permanecem vinculadas à assistência, recebendo verba através de convênio. A transição da assistência para educação tem-se instituído através de um movimento divergente e conflituoso. Até hoje não foi bem estruturada, despertando opiniões antagônicas e pouco consistentes no CME/DC e na SME/DC.

A pré-escola tinha certo acompanhamento, pois muitas faziam parte da rede pública. A creche não. A maioria era desconhecida da educação. Não sabíamos nada sobre seu funcionamento: como eram organizadas. Quem supervisionava, de que modo e como aconteciam os convênios. (Conselheiro governamental)

Quanto à organização da EI houve, por parte dos informantes da pesquisa, dificuldade em definir a forma de funcionamento do sistema. O abismo entre a realidade e os ordenamentos legais que foram impostos, junto à ausência de uma política pública de articulação entre os setores, despertaram indagações que se consideraram importantes: esses critérios legais são atendidos pelas unidades da EI? As instituições sem fins lucrativos conseguem os convênios, já que para atingir as reformas exigidas na Lei necessitam de recursos técnicos, humanos e pedagógicos? A EIE junto com o CME/DC, de fato, realizam uma supervisão nas entidades de EI privadas? O que vem acontecendo com as crianças nesses espaços?

Outro fator importante é que a educação e a assistência pouco dialogam na perspectiva de desenvolver um atendimento integrado para criança: “sabemos que algumas instituições ainda funcionam clandestinamente, mas não temos nenhuma estatística da quantidade de creches nesta situação”. (Conselheiro governamental). Ao longo do processo de construção das regulamentações para EI, o funcionamento, a organização dos convênios e as experiências das instituições não foram levadas em conta. A elaboração da normatização ocorreu somente entre os representantes do Conselho, embora os movimentos sociais,

associações de bairros e outros atores da educação tenham-se mobilizado e pressionado para a realização de um encontro com o CME/DC, conforme denuncia um conselheiro, “naquele momento, como o Conselho estava tentando se consolidar, a gente acabou não fazendo um fórum para debater com as instituições da EI. Hoje eu faria isso”.

Em Duque de Caxias, esse processo conferido pela legislação de transferência da assistência para o âmbito educacional ocorreu de forma morosa e continua em processo, embora tenha expirado o prazo final até 2003. Em 2005 foi elaborada a primeira deliberação para rede privada de Duque de Caxias, portanto, a forma de cadastro ainda estava sendo discutida. As instituições de EI não sabiam o quê e como fazer:

leitura e aprovação da Deliberação CME/DC 02/2005 que fixa normas para autorização de funcionamento de instituições privadas de EI que assistem e educam crianças de 0 a 5 anos e 11 meses. Muitas escolas estão pedindo cadastros ao Conselho de assistência social. Explicou que o cadastro não significa convênio, pois para este as instituições são visitadas e passam para uma verificação. Foi proposto que o CME elaborasse uma cartilha para publicar os documentos. (Ata 01/12/ 2005)

A finalidade da Lei era garantir uma supervisão mais efetiva e um atendimento à faixa etária de 0 a 6 anos menos fragmentado e mais integrado entre a assistência, coordenadoria do Estado, CME/DC e SME/DC. Apesar da prescrição da Lei, foi possível constatar, através das atas, a dificuldade de um trabalho em conjunto entre os órgãos.

A professora cita o decreto da Secretaria de Estado de Educação 22/09/2003, cancelando as matrículas para o ingresso da EI sem processo de transição com a Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias. Sugere o mapeamento das áreas mais carentes para construção de creches. A professora propõe a convocação de representantes do Estado e do Poder Público para realizar um planejamento em conjunto. (Ata, 11/11/ 2003)

Durante a entrevista, o conselheiro relata o quanto ficou impactado ao saber que o Estado decretou, sem dialogar com SME/DC ou CME/DC, que não receberia mais matrículas para EI: “quando descobrimos que o Estado não estava mais recebendo as matrículas da EI, ficamos assustados com a forma que foi decretado. Então, o que faríamos?” A matrícula, ou melhor as crianças seriam extintas por decreto? O regime de colaboração, previsto em Lei, parece que não se aplicou no atendimento das crianças. A questão da educação e da



assistência é muito mais dinâmica do que se apresenta, mas apenas a dicotomia do cuidar e do educar assume o centro do processo

Quanto às creches conveniadas com a assistência, os gestores ficaram bem preocupados com os rumos que a EI tomaria e como seriam estabelecidos os convênios, depois dessas mudanças no ordenamento legal. Nesse sentido, apesar de prescrita como necessária a ampla participação de todos os atores envolvidos, assegurando um processo de negociação e de diálogo para garantir um processo democrático, na prática, para o funcionamento efetivo desse novo arranjo institucional, alguns fatores externos são ponderados (vontade política e acesso às informações). Segundo o entrevistado o processo de transição apresentou muitos problemas para o município frente às necessidades da demanda pelo atendimento às crianças de 0 a 6 anos, principalmente devido à falta de conhecimento técnico, recursos humanos e financeiros.

Então, a equipe de inspeção do município foi buscar todo um aporte teórico do Estado, e toda equipe da SEI foi fazer uma pós em inspeção escolar. Nós percebemos a necessidade de voltarmos a estudar para que nós tivéssemos um embasamento teórico para construirmos esse trabalho.(Conselheira governamental)

Segundo as atas do CME/DC, a inclusão das creches e pré-escolas no sistema de ensino não foram bem planejadas, ocasionando, no município, uma desestabilidade nos técnicos, professores, diretores e gestores, pois não tinham o conhecimento do que aconteceria na prática. As instituições de EI sofreram com a implantação dessa política de processo de credenciamento, uma vez que não sabiam para quem pedir autorização e de que forma conseguiriam manter os convênios. Conforme pontua um conselheiro governamental.

Num determinado momento, o Estado toma conhecimento, através do CME, de que nós estávamos funcionando. Daí, faz a listagem dos processos que estavam na metropolitana e envia para a gente. Todas elas – a rede filantrópica, comunitária e particular – eram atendidas pela metropolitana. (Conselheiro governamental)

Da mesma forma, o descredenciamento, ou melhor, a não autorização de uma instituição, é negligenciada pela omissão dos órgãos governamentais.

(...) em nenhum momento da transição foi feita uma reunião para discussão dos processos que chegaram ao CME/DC, uma interlocução, nada. Veio uma listagem e, agregados a ela, vieram os processos que já tramitavam cinco, oito, dez anos. Fiquei horrorizada. Nesse momento nós estávamos reestruturando nosso trabalho (Conselheiro governamental).

A alternativa encontrada pelo Conselho para a situação das creches conveniadas foi o alargamento dos prazos. A criança continua a não ocupar o centro de debate.

Quanto às creches conveniadas, não tivemos outra saída, aumentamos o prazo para autorização e conversamos com a Secretaria e o Conselho de Assistência para tentar pensar um caminho, pois não podíamos fechar e pronto. Precisávamos pensar uma estratégia, pois o município não podia absolver todas as crianças. (Conselheiro governamental).

Para garantir um processo de transição menos fragmentado e mais integrado era necessária uma ação compartilhada entre a Assistência, Secretarias Estadual e Municipal de Educação e o CME/DC. O fato é que, no município, esse movimento não foi instituído de modo planejado e por isso trouxe sérias consequências para as políticas locais, como, a presença, até hoje, de instituições que não são regularizadas e que continuam atendendo precariamente as crianças.

O alargamento dos prazos cria uma situação perversa para as crianças, pois, muitas creches comunitárias ficaram sem nenhum financiamento para garantir condições mínimas. Até hoje existe uma forma diferenciada para dar conta desse funcionamento, “tem dona de escola que chega no CME/DC e não sabe nem o que é a LDB, então temos que explicar e dizer que se pode comprar na Banca de Jornal e que isso será o primeiro passo”. (Conselheiro governamental). Constatou-se também a dificuldade de sensibilizar os gestores das unidades de EI para incorporação de um ambiente educativo. Pois ainda predomina sobre a criança, uma visão de amparo e assistência.

Um dos nossos maiores desafios é que a maioria das pessoas que trabalham com EI considera esse lugar “um lugar menor”, em que as crianças só precisam de cuidado, saúde e higiene. Então, a princípio, sofremos muito para trazer essas pessoas para o processo de credenciamento. (Conselheiro governamental)

A falta de um diagnóstico da realidade da EI dificultou o CME/DC e a SME/DC na realização do planejamento de ações específicas para atender às demandas que se apresentavam com a nova forma de organização. Sabe-se que, até hoje, o município conta com dados estatísticos escassos e pouco sistematizados, o que compromete o serviço da EIE. A creche, originariamente, era um lugar de amparo e assistência, em que as mães deixavam os seus filhos para trabalhar. Por isso, por mais que a LDB tenha firmado uma nova lógica de atendimento, a mudança nas práticas, segundo os conselheiros, tem sido lenta e gradual, com avanços e recuos.

Nas visitas, observamos que não há por parte da Direção uma preocupação com um espaço para brinquedos que estimule o desenvolvimento das crianças. As crianças ficam naquele pequeno metro quadrado que não dá nem para se movimentar. (Conselheiro governamental).

Nós precisamos divulgar que o CME existe, e ao mesmo tempo, dar visibilidade ao serviço de inspeção escolar, para que as instituições particulares saibam a quem se dirigir. Porque precisamos identificar as instituições que funcionam clandestinamente, fazer com que elas se cadastrem como a deliberação impõe. Eu entendo que era nossa obrigação, comunicar à comunidade que ela tem que procurar uma escola que esteja legalizada. (Conselheiro da sociedade civil)

Ao se perguntar sobre a parceria com o objetivo de pensar a política da EI entre o CME/DC com a SME/DC, o que se tem é o seguinte discurso:

não existe um diálogo com SME/DC, no sentido de pensarmos a política de EI para o município, tanto pública como privada. Quando muito, conseguimos cobrar em relação ao atendimento, às matrículas, melhorias da infraestrutura, à valorização e ao quadro de profissionais da EI e a relação com a comunidade. O que acaba por gerar intensos debates em que a Secretaria Municipal só se defende. (Conselheiro da sociedade civil)

A análise das entrevistas colocou em evidência a falta de planejamento entre as diferentes instâncias que atendem as creches, “eles trouxeram os processos e deixaram aqui, nós tivemos que começar do nada”. (Conselheiro governamental). E quando indagados sobre os dados estatísticos, “a SME/DC não tem os dados sistematizados das creches privadas (particulares, filantrópicas, conveniadas e confessionais). Só quem sabe informar esses dados é o CME/DC e sua EIE”.

Realizamos um mapeamento. Pegamos o nosso carro e fomos dar uma volta por Caxias. Íamos parando nas creches e explicando a importância e o procedimento para regularização das instituições. Assim foi sendo construído o mapeamento das unidades. Mas de vez enquanto ainda encontramos algumas que funcionam clandestinamente. (Conselheiro governamental)

Outro problema visto/ detectado pelo/no estudo é que, sem conseguir vaga na rede pública e ganhando pouco, o responsável fica sem opção para deixar seus filhos, buscando uma creche que contemple seu orçamento, “o resultado disso é o surgimento de “creches clandestina”, locais sem a mínima estrutura física ou de higiene (Conselheiro governamental)”. Mesmo conhecendo a realidade em que os pais acabam-se sujeitando, a EIE ainda não consegue dar conta de acompanhar essas situações. “Algumas creches funcionam há mais de oito anos. E está localizada em local escondido, onde fica difícil a fiscalização”. (Conselheiro governamental). É preciso mobilização com as famílias para conscientizá-las que é um benefício para criança creches autorizadas. Por isso, apresenta-se como desafio a parceria com a sociedade, despertando a corresponsabilidade em denunciar esses espaços.

### **3.3 - Como garantir políticas integradas e desenvolvimento integral da criança?**

[...] O conselheiro propôs convocar todas as creches para uma reunião, com a presença de um representante da inspeção escolar. O objetivo da reunião é dar orientações sobre quais são os procedimentos para constituir processo de autorização e para que as instituições decidam se querem se enquadrar na legislação da educação ou da assistência. (Ata, 19/3/2009)

É imprescindível que haja uma ação integrada no atendimento à criança. Definir os papéis e a responsabilidade de cada órgão frente às necessidades da infância é do que se precisa. Há uma demanda que nasce das práticas institucionais e que aponta o quanto é fundamental a articulação política entre a Educação e a Assistência.

Conforme o documento "Ação Compartilhada das Políticas de Atenção à Criança de Zero a Seis Anos", do Ministério da Previdência e Assistência Social, de 1999, o papel da Assistência junto às creches e pré-escolas poderá ser de: identificar as famílias com crianças na faixa etária correspondente, no município, demandatárias da assistência social; **reconhecer**

e apoiar tecnicamente, em parceria com a educação, as demandas existentes nas localidades que não possuam as devidas estruturas (físicas, de recursos humanos, pedagógicas e administrativas), conforme normas emanadas dos Conselhos Estaduais ou Municipais de Educação; apoiar as famílias destinatárias da assistência social que possuam filhos em creches e pré-escolas, através da inclusão em programas oficiais de auxílio de geração de renda, de mecanismos de encaminhamento, de esclarecimento sobre o acesso a programas de enfrentamento à pobreza, garantindo às crianças inclusão e promoção social e articular e planejar programas e cursos de apoio sócio-educativo às famílias.

Assim, as creches e pré-escolas eram fundamentadas numa atuação mais assistencialista com o objetivo de atender à população de baixa renda, depois da Constituição de 88, fez-se necessária uma reorganização. Para os pobres passa a ser concebida uma Política de Assistência Social junto com a Política Educacional, favorecendo o atendimento de modo integral à criança. Mas na prática, há uma visão dicotômica entre assistência/educação e educar/cuidar, gerando um campo fragmentado de disputa e ruptura radical, como se houvesse uma única opção de atendimento, indo na contramão das disposições legais oriundas da Constituição Federal. Não poderia a educação somar recursos com a Assistência Social fortalecendo a condição da criança cidadã e assegurando seu direito à proteção integral pela família, pela comunidade e poder público com absoluta prioridade? Ao defender uma indissociabilidade entre educar e cuidar, não se torna contraditório ter que optar por um caráter educacional ou social? Essa intersetorialidade não é primordial para a qualidade do atendimento?

Na ata de 19 de novembro de 2009, verificou-se um exemplo, a partir de uma solicitação de registro por uma entidade que contribuiu para se pensar na importância da parceria com diferentes setores, na garantia da proteção integral das crianças e suas famílias.

No dia 23 de junho de 2009, em comissão formada pelos conselheiros de Direito (CMDCA) fomos atendidos pela dirigente da Instituição que esclareceu o horário de funcionamento da creche, de segunda a sexta-feira de 8h às 17h. Identificamos que a Associação oferece atendimento a crianças e adolescentes da comunidade em modalidade de complementação escolar e principalmente em creche e EI. Acrescenta que oferecem cursos de corte e costura para mulheres. Diante da solicitação de Registro do CMDCA, não foi identificado impedimento algum para concessão do Registro no tocante ao atendimento sócio-educativo, em meio aberto que é oferecido (Reforço escolar). Contudo, necessário se faz o acompanhamento deste respeitado órgão no que diz respeito ao atendimento em creche que também é oferecido, ressaltando que após a visita por nossa equipe, constatou-se não apresentam estrutura física e mobiliário adequados para tal modalidade ofertada. (ata, 19/11/2009).

Diante desse documento, a EIE realizou três visitas no local. Entregaram cópia de toda a documentação necessária para autuação do processo e autorização do funcionamento, mas não obtiveram nenhuma resposta até a data dia 19/11/09. Segundo a secretária executiva do CME/DC a deliberação nº 2/2005 em seu artigo 14, parágrafo único, que diz: “decorridos 120 (cento e vinte) dias da protocolização do pedido de autorização de funcionamento ou de reexame em grau de recurso, o requerente pode dar início às atividades, ficando obrigado a cumprir todas as exigências formuladas ou a serem formuladas pelo Poder público”. Ou seja, o CME/DC tem prazo para concluir o processo, mas não existe um prazo final para que a instituição atenda todos os requisitos para conseguir o ato *autorizativo*.

O processo de transição da assistência para educação ainda não foi concluído, pois falta um norteador para questões complexas que aparecem diariamente, já que os próprios conselheiros têm dificuldade de entender o que cabe à educação e à assistência e indagam: “pode haver dois tipos de convênio? Será correto receber convênio, por exemplo, do CMDCA e CMAS, sabendo da precariedade do atendimento às crianças na creche na mesma instituição? Qual a finalidade de um trabalho mais integrado? Cada um fiscaliza o que é de sua responsabilidade? Existe verdadeiramente parceria?”. O diálogo abaixo nos leva a uma reflexão importante.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A conselheira informou que a mesma instituição solicitou convênio com CMAS e o mesmo está para ser aprovado. A instituição ficou caracterizada como entidade de assistência social, fazendo atendimento sócio-assistencial, mas ela pode optar por fazer parte da educação. Outra conselheira disse que independente da relação com a assistência, se a instituição está atendendo crianças, na faixa etária de creche e pré-escola, ela é uma instituição educacional. A presidente respondeu que a instituição pode ter dois tipos de trabalho. O conselheiro falou que cuidados e educação nessa faixa etária são indissociáveis, uma coisa depende da outra. Para receber benefícios da área social, na opinião do conselheiro, a instituição deveria estar regularizada como instituição educacional (Ata, 3/12/2009). |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Segundo o entrevistado, tem-se a dificuldade de realizar um mapeamento real do Município de Duque de Caxias “sabemos que algumas creches ainda funcionam sem autorização, outras continuam na assistência”. Em 2009, foram feitas algumas reuniões com a Secretaria e Conselho de Assistência que suscitou a criação de uma comissão mista (CME e Conselho de Assistência Social) com o objetivo de pensar a transição da rede de EI financiada com recursos da Assistência Social para Educação:

A conselheira informou à plenária que, no final do ano de dois mil e oito, a SMAS publicou um edital para novos convênios com instituições. Outra conselheira disse que está claro que não haverá convênios, pois a responsabilidade das instituições que oferecem educação as crianças de zero até cinco anos e onze meses é do CME. E continuou dizendo que a as creches conveniadas têm duas alternativas: ou elas se regularizam ou se tornam públicas (Ata 3/12/2009).

A Comissão Mista propôs convocar todas as creches junto com a EIE para informar novamente qual seria o procedimento para receber autorização e conseguir o convênio com o CME/DC, “para que as instituições decidam se querem se enquadrar na legislação da assistência social ou da educação” (Ata 17/12/2009). Há por parte dos conselheiros uma preocupação para que as instituições tomem conhecimento de que não podem funcionar como creche e pré-escola sem abrir o processo do CME/DC, “prosseguiu demonstrando preocupação com os registros dessas instituições, pois se elas não possuem registro aqui no Conselho, que registro possuem na SMAS? E disse que precisa ser verificado qual registro essas escolas tem na SMAS.” (Ata,17/12/2009)

Dessa forma, definir os papéis e responsabilidades da educação e assistência não é uma tarefa simples como afirma a presidente do conselho, “essa discussão tem razão de ser. O espaço de interseção é muito grande e confuso. Depende de como se compreende o que é um trabalho educacional” (Ata, 19/11/2009). Vale a pena lembrar que a deliberação CME/DC, no art. 1º define “as instituições de EI são as que assistem e educam exclusivamente crianças de zero a cinco anos de idade, permanecendo com elas, pelo menos, quatro horas diárias de segunda à sexta-feira, sendo instituições públicas e privadas”. Em 2009, os conselheiros iniciam algumas reuniões com a Secretaria de Assistência Social. Entende-se a necessidade do diálogo entre ambos os setores:

a conselheira relatou à reunião que participou na Secretaria da Assistência Social com o Conselho Municipal de Assistência Social cujo objetivo foi a transição da rede de EI financiada com recursos da Assistência Social para Educação. (Ata, 19/03/2009)

Se por um lado a legislação é bem clara, por outro, os conselheiros ainda não se apropriaram da concepção de EI como primeira etapa da Educação Básica.

### 3.4 - Equipe de Inspeção Escolar.

O Serviço de Inspeção escolar foi criado para atender a demanda do CME. Ele é o braço do conselho. (Conselheiro governamental)

A Equipe da Inspeção Escolar do CME/DC, em seu documento, define como missão garantir a operacionalização da Deliberação CME/DC nº 02/2005 nos procedimentos de autorização de funcionamento, fiscalização e acompanhamento de instituições, contribuindo para a qualidade da EI oferecida pela iniciativa privada, conscientizando, seus gestores, de seus direitos e deveres, bem como das responsabilidades para com a sociedade onde estão inseridos. Como objetivo geral, promovem ações que visem à legalização das instituições de EI, da mesma forma que a acompanhamento escolar através de visitas de acompanhamento.

Dessa forma, o Departamento da Inspeção Escolar em Duque de Caxias atua no sentido de certificar, acompanhar e orientar as instituições devidamente legalizadas e/ou em processo de legalização, zelando pela integridade e qualidade da rede privada de EI. A inspetora se emociona ao falar de seu trabalho, dizendo:

nosso trabalho é de suma importância para a educação do município. Pena que as pessoas, até o próprio CME/DC, desconheçam isso. E olha que estamos aqui do lado. Fico feliz quando vejo o que já conseguimos para melhorar as instituições privadas com nosso trabalho. [E finaliza:] houve uma considerável mudança nos espaços físicos, com reformas e ampliações atendendo às necessidades das crianças.

Nas visitas a esses estabelecimentos, os membros da Comissão de Inspeção Escolar verificam os seguintes aspectos: espaço físico; observância dos princípios estabelecidos na Proposta Pedagógica (os quais devem atender à legislação vigente); cumprimento da legislação educacional e do calendário letivo; qualidade do ensino ofertado; asseveração da autenticidade e regularidade dos estudos e da vida escolar dos alunos, entre outros.

A primeira ação desse órgão foi buscar conhecimento da realidade da EI do município, sendo que a falta de infraestrutura dificultou a efetivação do seu trabalho. Para



realizar visitas e acompanhamentos, os técnicos utilizaram seus próprios transportes, tentando obter um “mapeamento” das unidades de EI do município.·.

Diante desse fato, foi solicitado pelo conselheiro, um diálogo contínuo com as instituições de EI para realização de um planejamento, na prática isso não ocorreu. Tendo como parâmetro que a criança é absoluta prioridade nas políticas, a SME/DC junto com o CME/DC deveria ter traçado um planejamento com as primeiras ações da Secretaria, para manter o convênio e não deixar essas unidades desamparadas. Assim, gradualmente a Secretaria iria definindo critérios para renovação dos convênios.

O entrevistado afirma que, no ano de 2011, realizou aproximadamente 800 atendimentos (visitas, acompanhamentos e atendimentos interno, entre outros) e que a proposta de duas vistorias, ao ano, feitas pelo Conselho, não é o suficiente para acompanhar a realidade das instituições: “como conhecer as propostas, as fichas das crianças (se cada uma possui um relatório individual) e saber se, de fato, aquele ambiente, ao longo do período, faz valer o que consta no seu regimento e proposta pedagógica”. Quanto à estrutura interna, afirma:

são poucos inspetores para realizar esse trabalho. Tanto a SME, quanto o CME desconhecem o que efetivamente é realizado. O trabalho vai além de juntar as peças para montar o processo de credenciamento. Tem um trabalho de conscientização com os responsáveis pelas instituições da EI.

Para que as instituições consigam autorização de funcionamento, é necessário dar entrada em um processo no Departamento da Inspeção escolar. Após esse procedimento, é elaborado um relatório de visita pela inspeção que fica submetida à análise do Conselho. Mas, a falta de recursos humanos e de infraestrutura (transporte, verba, espaço, entre outros) compromete o desempenho do trabalho da EIE.

### **3.5 - Público e privado: unificação da normatização.**

A unificação do processo de normatização de funcionamento das creches públicas e privadas deve entrar na pauta da reunião. O conselheiro propôs que alguém o convença de que há dois grupos de crianças nas creches: o da rede pública e o da rede privada com tratamentos bem diferenciados. (Ata 2011)

Nas normas internas do CME/DC, no art. 2º inciso XIX, consta como atribuição “autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do **seu sistema de ensino**”. Na

elaboração da primeira deliberação do CME/DC para EI 02/2005 segundo seu depoimento, o entrevistado revela: “olha que coisa mais hilária que sempre colocaram para gente: Não. Aqui, a pública, não. Tentaram inculcar isso na gente. Fiscalização, só para a privada e a pública, não. Mas agora, eu sei que a pública também tem que ser fiscalizada”. (Conselheiro governamental).

Até hoje, essa questão da rede pública e privada tem-se colocado como questão central nas plenárias, gerando embates entre a sociedade civil e o Governo. Na entrevista o conselheiro alega, “que se hoje o Conselho não existisse, não faria falta nenhuma para a rede municipal”.

O conselheiro perguntou se esta deliberação **norteia as escolas particulares de EI e as da rede pública municipal de ensino**. A presidente respondeu que o documento norteia as escolas particulares de EI. O conselheiro perguntou como ter acesso à legislação que normatiza as escolas da rede pública municipal de ensino. **A professora respondeu que a SME deve ter as normatizações**. (Ata, 10/11/ 2011)

Nesse dia, a observação do campo possibilitou vivenciar certo “silêncio” diante do questionamento do conselheiro sobre a rede pública. Afinal, o Decreto nº 4238/2003 que institui o Sistema Municipal de Duque de Caxias e CME assegura que o órgão é responsável pela rede **pública e privada**. Em um dos debates da plenária, “a conselheira falou que leu o regimento no qual os estabelecimentos da rede municipal estão sob a nossa competência” (Ata,10/02/2011). De acordo com o conselheiro:

O conselheiro explicou a sua fala, propondo a unificação da legislação e aproveitou para informar que a Câmara de EI está revisando a Deliberação CME/DC nº 02/2005, que trata das instituições de EI. E relatou quatro situações: a) uma creche X que funciona sem professor, somente com estimulador materno infantil; b) Escola Y onde as cadeiras e o banheiro não são compatíveis com a idade das crianças de pré-escola; c) creche K que ele não falará nada porque até parece coisa de terror e d) creche W, no bairro Figueira, onde as crianças estudam no pátio, porque nas salas de aula não há condições. (Ata, 10/02/2011)

Com base no relato acima, o conselheiro propôs a unificação da legislação que autoriza o funcionamento das instituições pública e privada e diz que não compreende o porquê da equipe da Supervisão, ao constatar a precariedade das unidades de EI municipais, não encaminham para o CME/DC. A partir do seguinte diálogo, foi analisada essa separação:

\_\_gostaria de ouvir a conselheira responsável pela Supervisão das unidades de EI da SME. Quando tem denúncia quais são os encaminhamentos? (Conselheiro da sociedade civil)

\_\_nós vamos até o local, realizamos a visita e elaboramos um relatório. (Conselheiro governamental)

\_\_ vocês vão até o local, verificam que realmente aquela situação da creche é verdadeira e encontra-se em péssimas condições e fazem o que? Porque nunca vi nenhum caso no CME para ser discutido quais seriam os procedimentos da rede pública. Por isso que a deliberação nova tem que contemplar as instituições públicas e privadas. Por que a rigidez que o CME tem com as privadas, não acontece com as públicas. Bem, a gente nem sabe o que acontece com a pública. Isso é um absurdo! (Conselheiro da sociedade civil).

A partir da observação do avanço nos questionamentos dos conselheiros, uma inquietação surge: estaria a simples presença do pesquisador, provocando esse movimento? Pois o desconforto era visível. Em muitos momentos, com o olhar, na mesa de reunião, os conselheiros buscavam uma interlocução; porque, as perguntas realizadas na entrevista, demonstravam-lhes que a mesma poderia assumir o papel de uma interlocutora qualificada.

Como fica então o atendimento nas nossas creches públicas? A conselheira fez a proposta de ser ter mais cuidado na aprovação do funcionamento das creches públicas. Continua falando que o Conselho deve se responsabilizar pela autorização de funcionamento dos espaços públicos de educação. (Ata, 1/10/2009)

Para atender às creches e pré-escolas públicas, a SME conta com o serviço da supervisão escolar que realiza visitas periódicas, acompanhamentos e formações continuadas com a parceria do Departamento da EI. Já a Inspeção precisaria criar estratégias para aumentar seu quadro de recursos humanos com formação adequada, dar assessoria também no trabalho pedagógico da rede privada e realizar proposições que garantissem um acompanhamento mais sistemático: “somos poucos para dar conta de tantos processos, visitas e formação. Isso compromete nosso trabalho” (Conselheiro governamental).

. As ações mais importantes da Secretaria e do Conselho são garantir que as instituições sejam credenciadas e autorizadas. Mas para realização desse trabalho é preciso que haja um investimento da SME, pois há a necessidade de profissionais especializados nessa área, deslocamentos, elaboração de relatórios e flexibilidade.

É preciso ser flexível. Esse trabalho exige aquele “*insight*” para perceber que em alguns momentos precisamos de agilidade, e outros, precisamos ter mais firmeza e muita cautela, pois você está entrando na casa do outro. (Conselheiro governamental)

Ao contrário do que acontece com a rede pública, os coordenadores e professores da rede particular têm dificuldades na elaboração das propostas e regimentos da EI e ainda não podem contar com a mesma sistematização e acompanhamento que é oferecido para os profissionais da rede pública. Em anexo, foram expostos os quadros que definem as competências e responsabilidades com as instituições de EI.

Embora, os documentos (Anexos I e II) apontem que cabe ao CME regularizar tanto no que se refere às instituições públicas quanto às privadas, as falas analisadas nas atas demonstram também diferentes interpretações sobre esse fato:

o professor (assistente técnico do CME) disse que sendo municipal esta legalizada. A conselheira prosseguiu dizendo que em sua maioria as pessoas do SME não têm claro como o CME funciona. A conselheira informou que há uma escola pública que não está legalizada. O assessor disse que sendo municipal está legalizada. (Ata, 01/06/ 2006)

Na rede pública é sempre autorizado, não existe como você desautorizar uma rede pública. Você tem que melhorar atendendo as exigências obrigatoriamente, jamais dizer: você não vai funcionar mais. (Conselheiro governamental)

Nas últimas reuniões do CME de 2011, os conselheiros tiveram embates gerados por essa tensão entre o público e o privado. “É assim mesmo, os conselheiros da sociedade civil atacam e nós defendemos.” (Conselheiro do governo). A assimetria de informações que enfraquece os atores sociais faz com que a efetividade de suas deliberações não vire uma proposta efetiva, ficando somente nas discussões das plenárias. Somente quando as propostas são “convergentes” com a do Estado, acontece um “esforço” para que a política saia do papel e entre em vigor.

### **3.6 - Câmara de Educação Infantil**

O conselheiro disse que no Conselho também deve transitar a questão da educação de um modo geral. Não apenas a análise de processos e emissão de pareceres. (Ata, 03/09/ 2009)

As Câmaras têm caráter permanente e deliberam sobre os temas que lhe foram apresentados e suas deliberações não precisam ser aprovadas. Essa estrutura de câmaras é mais adequada para municípios onde os Conselhos efetivamente tenham atuação em todas as suas funções, realizando um trabalho mais complexo, inclusive a composição de comissões formadas por profissionais com competência em legislação, planejamento e administração educacional. As Comissões dão suporte para auxiliar o trabalho das Câmaras em situações mais difíceis, as quais são escolhidas juntamente com a plenária e as câmaras – mas em caráter provisório. A Comissão é constituída pelo Presidente do Conselho para estudo de determinado assunto e, após a conclusão dos trabalhos, é desfeita. Portanto, os conselheiros afirmam que a maioria do que é levado para plenária, após discussão nas Câmaras, é aprovado.

Entende-se que a Câmara de EI, dentro dos Conselhos, possibilita um debate mais consistente das questões específicas do tema. O CME/DC possui três Câmaras: EI, Ensino fundamental e Ensino Médio. As reuniões acontecem de acordo com a demanda. O fato de ter, no CME, câmaras que se debruçam para estudar sobre determinados assuntos, fortalece suas ações e agiliza o andamento de algumas situações.

Na entrevista com o informante que compõe a Câmara de Ensino Fundamental, a exposição foi a seguinte: “a nossa Câmara não está se reunindo, pois não estamos tendo demanda nesse momento para discutirmos.” (Conselheiro governamental). Será que o CME/DC foi criado com a perspectiva de responder as demandas que chegam? Ou cabe a esse órgão, através de suas Câmaras, realizar uma função de proposição e política para qualidade da educação no município? Deve a Câmara funcionar como um órgão burocrático, respondendo as demandas emergenciais?

No entanto, durante o período de um ano e meio de pesquisa, a Câmara de EI reuniu efetivamente quatro vezes. Sendo que para discutir mudanças na deliberação nº 02/2005 da EI, sendo feito esses debates com a presença do assessor técnico e a chefe da inspeção escolar, nenhum encontro foi feito após a resolução dessa reformulação. Apesar da EI pública e privada serem temas constantes na plenária e suscitar embates “fervorosos”.

Vale a pena lembrar, que o fato do CME/DC possuir Câmara de EI aponta um investimento para que as políticas sejam mais elaboradas e discutidas, garantindo um empenho por parte desse órgão na qualidade da educação, ou seja, deram um passo

importante na política do município ao elaborar uma nova legislação que define parâmetros de qualidade tanto para o privado quanto para o público. As discussões travadas nessa Câmara eram enriquecedoras, pois contava com a representante do governo (presidente da Câmara) possuidora de uma longa experiência, com seus conhecimentos técnicos; tornando assim, mais eficaz o diálogo com os gestores públicos, e favorecendo o desenvolvimento de determinados assuntos.

Durante a reformulação da deliberação da EI, o presidente (indicado pelo Governo) foi substituído no final do ano passado pelo subsecretário do Prefeito. Destaca-se que até chegar à plenária, a deliberação passou por intensos debates, dentro da Câmara, contando com a participação dos conselheiros, assessoria técnica, secretária executiva e chefe da inspeção. Até hoje, a nova deliberação não foi aprovada, pois o novo presidente da Câmara solicitou a realização de outra revisão.

A Inspeção escolar após juntar as peças dos processos, encaminha as próprias para o CME/DC, que são entregues aos participantes da Câmara de EI para emitirem pareceres favoráveis ou desfavoráveis. Esses pareceres realizados pelos conselheiros têm sua importância, o que não pode é se tornar um ato mecânico, pois a partir das análises desses processos é possível encontrar pistas para a política da EI no município.

Era algo novo, que estávamos aprendendo a desenvolver, fizeram uma triagem e abriram pastas para cada instituição. Mas eu comecei a perceber que ficávamos só na parte legal. Recebíamos os processos e emitíamos os pareceres (favorável ou desfavorável). Então tínhamos que tomar cuidado para que aquele processo não fosse só mais uma análise burocrática. (Conselheiro governamental).

Outros processos vinham muito carregados de valores morais, aí eu comecei a fazer essa discussão dentro do CME, uma discussão pedagógica. Também tinha processo que era aprovado e não trazia um PPP. Foram alguns deslizes. (Conselheiro da sociedade civil)

A presença de Câmaras possibilita perceber o quanto o conselho está organizado, uma vez que sua composição na estrutura do CME/DC é um aspecto positivo para seu funcionamento, mas em contraposição, o conselheiro afirma: “embora a Câmara tenha sido criada com a finalidade de pensar a política para qualidade da EI do município, lamento que na prática resumiu seu papel na emissão dos pareceres para o funcionamento das instituições” e realiza-se, nesses espaços, um trabalho mais burocrático “não que não tenha sua importância

certificar as unidades da EI, mas não fazemos nada com o que estamos lendo nos processos, precisamos formular políticas.

[...] A conselheira afirma que os documentos no processo são para informar o trabalho que será desenvolvido nas instituições de EI. Com a palavra o outro conselheiro disse que em relação à EI consta pouco ou quase nada nos Projetos Políticos Pedagógicos e Regimentos escolares das instituições analisadas. (Ata, 16/042009)

Uma parceria que contribuiria para elaboração das políticas da EI é a integração de um membro da EIE nas reuniões da Câmara de EI. Vale lembrar que a articulação dessas duas instâncias só ocorreu durante a reformulação da deliberação de 02/2005, a coordenadora da inspeção foi convidada para a reunião, com o propósito de compartilhar suas experiências com as unidades da EI, apontando os avanços e os desafios. Nas entrevistas realizadas com os conselheiros, somente um respondeu com segurança o que acontecia nesse setor, enquanto outros ficaram em dúvida com o que de fato era realizado “não conheço muito o trabalho, só sei que eles realizam visitas e encaminham o processo para nós.”(Conselheiro governamental).

Por diversas vezes, após a reunião da plenária, gestores da SME faziam abordagens indiretas – utilizando a pesquisadora – para saber o que ficara definido. O que faz evidenciar a inexistência do diálogo e da publicidade do que é decidido dentro do CME, comprometendo a efetividade de suas deliberações. Verifica-se, ainda, uma disputa de poder entre os diferentes setores que acabam por influenciar um processo de solidão e afastamento. “A SME desconhece até o local que funcionamos e nem sei se o Departamento de EI sabe que o CME tem uma Câmara para contribuir com a política da EI do município” (Conselheiro governamental)

Nota-se que as atribuições de preposição, controle social e mobilização também possuem importância, pois a prática dessas revela que os conselheiros estão atentos à educação municipal, e participam, efetivamente, com propostas mais concretas e de grande mobilização frente às demandas do município. No entanto, no CME/DC, os conselheiros não conseguem realizar tais funções: “temos finalidades que são importantes como a de propor políticas efetivas diante de alguns temas, mas somos absorvidos por demandas emergenciais” (Conselheiro da sociedade civil). Os conselheiros destacaram como principal atribuição a de

deliberar e normatizar: “Acredito que o conselho, através da deliberação contribuiu muito para EI do município. Então considero essa função primordial” (Conselheiro governamental).

Dentro desta finalidade de provocar debates sobre a política da EI e ampliar suas discussões internas, seriam fortes aliados os *fóruns* e os congressos (importantes espaços para divulgação do trabalho do CME e também para o crescimento do conselheiro e das propostas que estão sendo discutidas no campo das políticas da EI) com instituições que participam efetivamente da construção da história da EI oferecendo assim, parceria e troca de experiências para o fortalecimento de suas ações. No entanto, quando é realizado esse tipo de evento, a presença dos conselheiros governamentais é maior, “porque conseguimos com mais facilidade o financiamento, por sermos servidores públicos e algumas de nossas funções na SME coincidem com a do Conselho.” (Conselheiro governamental)

O exercício dessas ações mais políticas é importante, também, para se evitar que o Conselho se torne um órgão burocrático e cartorial; mas, que estabeleça relações mais democráticas, obedecendo aos princípios constitucionais de “legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”, tendo como finalidade a busca de uma educação de qualidade.

Pauta: EI (número de alunos dessa modalidade fora da escola e construção de unidades escolares). O conselheiro relata sua preocupação com a determinação Constitucional de até dois mil e dezesseis, toda criança a partir de quatro anos de idade tem que estar na escola. (Ata, 10/02/ 2011)

Essa proposta foi colocada algumas vezes pelo conselheiro da sociedade civil com a finalidade de construir um planejamento para o município, mas não encontrava “eco” diante dos atores governamentais.

Nós da sociedade civil, através de nossas intervenções poucas vezes conseguimos sair com encaminhamentos mais concretos. Depende muito de quem está à frente do Governo, isso se dá de maneira mais fácil. No geral, sempre foi muito difícil, muita falta de entendimento e amadurecimento. (Conselheiro da sociedade civil )

Aqui parece que existe uma cisão, você, Governo, vai para um lado e você, sociedade civil, vai para o outro. Uma coisa ainda muito arcaica e conservadora. Então, nossas colocações são entendidas como ataque e não como uma preocupação com a política municipal. (Conselheiro da sociedade civil)



O Departamento da EI não procura o apoio do CME na busca pela melhoria da qualidade do processo educativo e o CME/DC, por sua vez, não acompanha o que é desenvolvido com a EI pública. É visível que existe por parte da Secretaria de Educação preocupação em criar espaços adequados à faixa etária, valorizar profissionais, pensar em materiais adequados e apresentar cursos e oficinas, oferecendo subsídios para o profissional da rede pública. No entanto, com a rede privada:

na rede privada, principalmente, a comunitária, essa inquietação não existe, e o Conselho – que deveria cobrar políticas efetivas na formação dos profissionais, oferecendo reais subsídios para esse atendimento, já que o fechamento dessa rede seria uma catástrofe para o município, que não possui nesse momento uma capacidade de absorver essas crianças – não o faz, limitando-se a verificar se as unidades de EI privadas cumprem o que determina a legislação. (Conselheiro governamental)

Diante da realidade apresentada acima, faz-se necessário uma interlocução emergencial entre os diferentes setores responsáveis pela proteção à infância. Pensar estratégias que possibilite essas unidades de EI garantir um atendimento que respeite os direitos das crianças é imprescindível.

### **3.7 - Autorização da EI e políticas: um vazio deixado pelo Poder Público**

Não basta encaminhar para o Ministério Público e fechar aquela instituição. A gente tem que dar conta da realidade. Com quem vai ficar essa criança? Então, está gritando que precisa de uma creche, uma instituição pública no local. (Conselheiro governamental)

O município de Duque de Caxias, para não deixar de fora do sistema educacional muitas crianças, optou por manter parceria com instituições privadas sem fins lucrativos, comunitárias, filantrópicas e confessionais, principalmente de zero a três anos.

Realidade de Caxias: sujeito não tem formação, tem às vezes boa vontade, tem carinho pela criança. Eu estou falando daquelas pessoas que têm uma bondade muito grande, reconhecem a precariedade dos espaços públicos que não atendem àquele bairro. ‘Eu gosto muito de criança, vou ajudar aquela mãezinha, aí eu abro um quarto na minha casa, ou nem abro o quarto, faço da minha casa um espaço’. Então, quando tem o registro dessa pessoa pedindo autorização, se ela for lá, não se pode autorizar esse funcionamento. Então, ela nega esse funcionamento, não autorizando o processo. São inúmeras exigências que esse espaço tem que responder. Se ele não responde, ele tem que ir para o MP, porque essa pessoa está ilegal, não está ajudando o desenvolvimento das crianças. Então, nós temos que tomar conta

dessas crianças para que essas coisas não prejudiquem seu desenvolvimento. (Conselheiro governamental)

Para efetivação da EI como política educacional é necessário uma (re) organização pessoal, técnica e financeira. Há necessidade da participação efetiva da Secretaria de Educação em proporcionar suporte técnico-pedagógico e financeiro para que as instituições consigam dar conta do que determina a legislação. Num caminho de “mão dupla”, devem poder contar com a ajuda SME e a partir daí ir se adequando às exigências. É difícil pensar na estrutura, já que para receber o financiamento, as creches precisam da autorização do CME, o que só acontece se as mesmas estiverem cumprindo com o que a deliberação impõe. Segundo os conselheiros, a exigência estava tão separada da realidade presente em Duque de Caxias que os prazos, para a adequação à realidade, foram sendo prolongados infinitamente. “O financiamento das creches está diretamente ligado ao atendimento das deliberações, mas há um buraco enorme entre a realidade e o que determina a Lei tão distante que muitas não conseguem”. (Conselheiro governamental).

Veja bem, aquele que responde, vai ter um prazo largo até conseguir. Porque, enquanto ele está se comunicando conosco, nós visitamos a instituição, garantimos alguma coisa ali, e ele nos dá resposta. Então, nós temos paciência de esperar. Se a instituição é filantrópica, e ela é muito pobrezinha, o nosso prazo fica mais dilatado, para juntar papéis. Porque você sabe que, para levantar um muro, é preciso dinheiro, tijolo, cimento, um profissional e donativo para que isso aconteça. (Conselheiro governamental)

No mapeamento que realizamos, fazemos um termo de visita próprio, em que convocamos essa instituição a comparecer e muitas não comparecem. Voltamos de novo, telefonamos outra vez. É um trabalho de formiguinha e de persistência, principalmente de muita persistência. (Conselheiro governamental)

Caso a instituição tenha celebrado convênios, é indispensável caracterizar se o acordo é com o poder público ou com outras. Se realizado com o poder público, é necessário caracterizar a fonte de recursos e identificar o órgão gestor do convênio. O convênio existente é com a Secretaria de Educação? É com a Secretaria de Assistência Social? Porque, as informações permitem que o governo municipal trace uma política de conveniamento coerente com a legislação educacional, legitimando as ações de cada área. Como os recursos

do FUNDEB são gerenciados pela Secretaria Municipal de Educação, cabem a ela a coordenação e gestão da política de convênimento com creches e pré-escolas.

Portanto, é preciso que a instituição mantenha convênio com a Secretaria de Educação. Caso ainda existam acordos com outras instâncias municipais, por exemplo, com a Assistência Social, devem ser desenvolvidas ações para que as creches e pré-escolas sejam conveniadas com a Secretaria de Educação. Isto não significa uma simples transferência de responsabilidades entre áreas e implica ações conjuntas, planejadas de forma articulada, para que a educação assuma seu papel legítimo de coordenadora da política educacional do município.

### **3.8 -Impunidade x irregularidades: a negligência dos direitos das crianças.**

O objetivo do CME não é fechar instituições, mas sim elaborar para que elas se legalizem oferecendo assim uma EI com qualidade. (ata, 1/10/2009).

A conselheira ao analisar outros processos pode perceber que existem instituições que começaram com uma estrutura básica de atendimento, pois naquela comunidade não havia uma instituição pública para atender a demanda. (ata, 01/10/ 2009).

A Deliberação de nº 02/2005 não deixa clara a questão dos prazos que as instituições precisam cumprir para atender o que define a legislação. No entanto, nas entrevistas foi possível identificar que os conselheiros desconhecem para qual local encaminhar às instituições que recebem parecer Desfavorável. “não sei muito bem, o que acontece e para onde são encaminhadas as instituições que não respondem no prazo” (conselheiro governamental). Por estar muito distante do que podem oferecer, é possível observar que as instituições comunitárias não conseguem se adequar à realidade exigida pela deliberação e ficam desanimadas frente ao que é exigido delas: recursos humanos, professores com habilitação mínima, material pedagógico e espaços externos.

A legislação quando vem, ela vem para todos, mas quem coloca a legislação em prática é que tem que ter bom senso. Daí, eu ter a ideia, não sei se precipitada, mas é o que eu sinto hoje, da importância de você ter pessoas trabalhando nesse setor que tenham um envolvimento com o município, com a comunidade; que conheçam esse município; que conheçam as suas singularidades, nos quatros distritos. Porque eu posso chegar numa escola que é uma casa adaptada extremamente simples e descaracterizada, e falar com a pessoa: “não tem condições de regularizar, porque isso aqui não é uma escola.” Mas a pessoa pode, com um determinado esforço, fazer uma adaptação no prédio e conseguir transformar aquela casa numa escola. Porque, se você, simplesmente, tira a esperança e a oportunidade, principalmente, a oportunidade de investir naquele espaço, a pessoa vai continuar fazendo o trabalho de educação, de uma forma tosca. Pior ainda do que com a adaptação que a gente pode oportunizar. E isso acontece também com outras exigência feitas pela deliberação da EI. A conselheira ficou muito preocupada, pois quando se falou da exigência da qualidade na qualidade das instituições ela se reportou ao quinhão do Póde Público. Como fica então o atendimento nas nossas creches públicas? A conselheira fez a proposta de se ter mais cuidado na aprovação do funcionamento das creches públicas. Continua falando que o Conselho deve se responsabilizar pela autorização de funcionamento dos espaços públicos de educação. O conselheiro disse que nós cobramos do outro aquilo que a gente não faz. (Conselheiro governamental)

No entanto, “paira no ar” certa impunidade do CME/DC que permite e talvez contribua para a negligência das instituições em cumprir com as exigências estabelecidas pelo CME e não comparecerem na Inspeção Escolar quando convocadas. O conselheiro, durante a reunião, pergunta sobre a sanção que é aplicada nas instituições que não cumprem com a deliberação: “o que faz uma instituição não atender às exigências para se legalizar? O que é feito quando ela não se legaliza? Qual o tipo de sanção?”. O mesmo sugere que como forma de sanção as unidades deveriam deixar de receber verba, enquanto não estivessem autorizadas pelo CME. A presidente do CME define que está sendo um processo lento, pois as condições das instituições não estão dentro da legalidade:

a conselheira falou que a instituição que recebeu parecer desfavorável precisa ser chamada para uma orientação, em virtude também das questões pedagógicas que são bastante equivocadas. O conselheiro lembrou a questão do prazo, pois sabemos que na prática, apesar do parecer desfavorável, a escola continuará funcionando. (Ata, 19/11/ 2009).

a conselheira disse que quando o CME tem conhecimento das instituições, elas já estão fazendo atendimento faz muito tempo às crianças de 0 a 5 anos e 11 meses e lembrou um caso, que já fazia atendimento há dez anos. (Ata, 01/10/ 2009)

Na entrevista, o conselheiro assegura as dificuldades:

existe toda uma dificuldade para as creches se adaptarem a educação. A maioria não consegue e acaba optando em permanecer na assistência. E como vamos acompanhar? Temos que ter uma parceria constante com os outros órgãos.

naquela época, caía em exigência o processo. Nós chamávamos a instituição... a gente tinha maior cuidado. Aliás, esse foi um marco também, a gente deliberou que tinha um prazo para todas se regularizarem, mas esse prazo extrapolou diversas vezes.

A flexibilidade, quanto aos prazos, oferece risco para as crianças que continuam nos espaços sem o mínimo de condições para atendimento. Cabe ao CME/DC pensar estratégias junto com o Poder Público e o Ministério Público para garantir qualidade nas creches e pré-escolas.

### **3.9 - O lugar da criança no município.**

A História da política brasileira centralizadora e autoritária aponta para um distanciamento da legislação e da realidade. Na Câmara de EI foi possível perceber esses entraves. A Equipe de Inspeção Escolar foi convidada para elaborar a reformulação da deliberação nº2/2005. Muitas interferências foram feitas, pois não contemplava a realidade do município, o que dificultava a concretização da imposição da Lei, e acabava por afetar o credenciamento e autorização de muitas instituições.

Abaixo são transcritos trechos de entrevistas realizadas com a EIE em que ilustram a incoerência do que é proposto nas legislações e deliberações, especialmente, com relação à estrutura dos espaços e a formação dos docentes. O texto está organizado em três casos. O primeiro aborda o distanciamento da realidade dos espaços com as exigências das normatizações, tendo como foco a importância do diálogo entre o Conselho, que legisla, e a EIE, responsável pela verificação das unidades. O segundo analisa a precariedade dos espaços e a falta de preparo dos profissionais que atuam com as crianças. O terceiro caso apresenta situações em que vivem algumas crianças nestas instituições que negam direitos fundamentais, como alimentação, saúde, educação e higiene pessoal.

### **Caso I: o abismo entre a realidade e a legislação**

Eu lembro que exigi muito do seu Carlos um filtro num lugar que não tem água. E ele me disse: “professora, eu vou comprar o filtro para fazer a sua vontade”. Eu disse: “não é minha vontade é a vontade da deliberação”. Mas eu não vou conseguir ligar nunca aquilo, porque não tem água. Mas infelizmente, eu preciso ter um filtro para poder autorizar. Nessa instituição, cada um leva a sua garrafinha e para beber ele compra carro pipa. Porque não tem água no lugar. A água é salobra, quando você toca a descarga do banheiro sai aquela água escura e fétida. Então, existe uma distância sim, quando você fala, por exemplo, ventilação. Uma sala bem ventilada, não significa que vai ter uma janela de 5 metros de comprimento e dois de altura, não. É uma sala ventilada, então, tem que entrar o bom senso junto. Você não pode ter parâmetros fechados. Você tem que ter é bom senso, porque cada casa que você entra, é uma casa. Cada grupo que você entra, é um grupo. Diante da precariedade que encontramos nos espaços, percebemos que as novas cobranças feitas pela legislação, destoavam tanto da realidade que as instituições não conseguiam realizar tais modificações. Muitas optaram, pelo menos no papel, em continuar na assistência, oferecendo novas modalidades de atendimento. (Entrevistado, 11/2011)

Verifica-se que a ausência de diálogo e de ações em conjunto do CME com a Inspeção e desses com as entidades que ofertam atendimento a faixa etária de 0 a 6 anos, impossibilita caminhos alternativos para se transformar as múltiplas realidades atendendo as condições de serviço sobre as quais o Conselho delibera. O conhecimento dos aparelhos oferecidos é imprescindível para que as deliberações sejam condizentes com a realidade das instituições e a possibilidade destas cumprirem as normatizações, evitando esse abismo entre a Legislação e a realidade.

Questionou porque o Poder Público está muito afastado do atendimento e o porquê as instituições comunitárias são impedidas de estarem exercendo sua função, com tanta burocracia para que sejam autorizadas. Pois, a realidade das creches comunitárias é desconhecida, não existe um diagnostico. (Ata, 01/10/2009).

Perante a precariedade encontrada nos espaços, poucas unidades de EI conseguiram alcançar as reivindicações feitas pela legislação para receber o convênio. Por isso, muitas optaram em permanecer no âmbito da assistência. “Sabe-se que muitas continuam funcionando como creche e pré-escolas, mas o projeto continua o mesmo, mudaram só a nomenclatura para continuar na assistência”. (Conselheiro governamental). Discutindo na Câmara de EI a dificuldade de algumas unidades de EI preencherem os critérios impostos pela deliberação para receberem o convênio da educação, o assessor técnico do CME/DC fez a

seguinte observação: “esse sistema de convênio parece um Banco, só empresta dinheiro para quem já tem”.

O imóvel deverá apresentar condições adequadas de localização, acesso, segurança, salubridade, saneamento e higiene, em conformidade com a legislação que rege a matéria, admitindo-se para os Centros Comunitários de EI a adequação às peculiaridades locais desde que devidamente comprovada pela Supervisão Educacional. (Art.8º, Deliberação de Duque de Caxias)

Desse modo, ao analisar as orientações presentes na Deliberação em relação aos espaços internos e externos destinados a realização das atividades com as crianças, nota-se ainda, muito presente, uma visão higienista que prioriza a assistência, saneamento e segurança. Têm-se poucos espaços externos que contemplem áreas verdes e áreas estruturadas com local para banho de sol matinal e atividades externas de expressão física, artística e de lazer. Porém, acredita-se que as questões da higiene, do cuidado são muito importantes para um atendimento eficiente às crianças de 0 a 6 anos, contudo, não se pode deixar de considerar o brincar e a brincadeira também como atividades essenciais para um bom desenvolvimento. Tais visões – educar e cuidar – precisam ser contempladas, pois essas questões não são dicotômicas e sim intrínsecas. Nesse contexto, pode-se refletir que os espaços de EI ainda apresentam como prioridade, o cuidado. O brinquedo e o brincar ainda são secundários quando se fala na infraestrutura das creches e pré-escolas. O espaço para a brincadeira e o lazer das crianças em alguns municípios são opcionais. E de acordo com art.16, parágrafo IV: “o direito à liberdade compreende os seguintes aspectos: brincar, praticar esportes e divertir-se.” Esses aspectos não estão garantidos, em algumas localidades conforme veremos a seguir.

#### **Caso II: a dura realidade em que vivem as crianças.**

Uma creche X, na verdade, uma “escolinha”, pois nada daquilo se assemelhava a uma escola. Então, havia roupa no varal, cadeira quebrada, uma mesa na varanda de casa. A profissional tinha trejeitos estereotipados de “ser professora”. Tinham dois cães presos. O banheiro parecia...eu me lembrei da minha época de garota., onde o porco come, sabe por quê? Na fazenda existe uma pia feita de concreto que o porco come ali dentro e o banheiro onde os meninos faziam xixi se assemelhava muito a baia onde os animais comem. Era um banheiro baixinho, escuro, sem claridade. Aquilo me deixou sobremaneira impactada, muito impactada. Eu disse a Dona da escola: eu venho para cá com você para jogar tudo isso no lixo. Mas essa era uma casa, que nós encontramos, mas não estava legalizada. A EI não existia, era assistencialista, então, era **tomadora de conta de criança em casa. Na casa tinha uma pessoa que parecia ser parente dela, sem nenhuma formação para cuidar das crianças.** (Entrevistado, 11/2011)

A equipe que supervisiona creches e pré-escolas encontrou realidades bastante adversas: sem ventilação, banheiros improvisados, pátio que mais parece um local de confinamento com poucos brinquedos que ocupam o espaço. Esse é o cenário que os inspetores encontram em casas improvisadas para receber essas crianças. Dentro dessa perspectiva, ainda faltam profissionais especializados e com formação específica para trabalhar com essa faixa etária. No entanto, observa-se que a deliberação, quanto à formação dos profissionais de EI, abre “brechas” para que isso continue acontecendo.

Como forma de caracterizar o reconhecimento e o tratamento dos profissionais que compõem as equipes das instituições de EI, serão investigados também, nos conteúdos dos depoimentos, os profissionais que compõem a equipe pedagógica, a denominação que recebem, a função que lhes são atribuídas e a formação inicial indicada aos profissionais. De acordo com as Deliberações analisadas, as creches e pré-escolas são compostas pelas mesmas equipes, contendo os seguintes profissionais: diretor, coordenador, docentes e auxiliares. A diferença entre os profissionais aparece quando se analisam os critérios de ingresso e as exigências mínimas para o exercício da função:

todas as instituições de EI deverão ter, na sua equipe, técnico pedagógico administrativo: um educador com, pelo menos o curso de formação de professores de nível médio participando da Direção e responsável por manter organizada e atualizada a documentação dos educandos; um educador com, pelo menos, o curso superior em Pedagogia, para criar, coordenar, supervisionar e avaliar sua Proposta Pedagógica; um educador por turma com, pelo menos, o curso de formação de professores de nível médio e recomendada a escolaridade mínima de Ensino Fundamental para todo o pessoal auxiliar. (art. 6º Deliberação de Duque de Caxias).

Diante desta realidade, quanto à formação dos seus educadores, a documentação acaba permitindo que muitas instituições tanto comunitárias quanto privadas com fins lucrativos, que estão submetidas às normas do CME/DC continuem com profissionais “não habilitado. A complexidade e especificidades da rede se encontra muito aquém do que é cobrado pela deliberação: “os donos das escolas desconhecem o que é um regimento interno, uma proposta pedagógica. Uma situação de caos. Até explicarmos tudo para iniciar o processo de credenciamento, muitos desistiam”. (Conselheiro governamental).

não adianta chegar aqui com uma proposta pedagógica ou regimento escolar que já conhecemos. Tem um grupo em Caxias que vende os dois



documentos prontos, descobrimos quando começamos a perceber que as propostas eram idênticas. (Conselheiro governamental)

A Equipe de Inspeção realiza um trabalho de “cooptação”, ensinando o passo a passo para que os donos não se sintam desanimados com a quantidade de documentos que necessitam para regularizar seus espaços. “A maioria desconhece os documentos que são exigidos. Então, nós ajudamos e alertamos que não adianta comprar pronto, pois tem um pessoal que vende aqui em Caxias, mas nós já conhecemos”. Pouco a pouco, a Equipe da Inspeção vem conseguindo acertar as situações, pois a falta de planejamento da municipalização da EI acarretou consequências graves.

**Caso III: a precariedade dos espaços: direitos básicos ainda são negados as crianças.**

Outra particular que eu visitei, encontrei a criança comendo no chão com uma pessoa dando. A criancinha era segurada pelos bracinhos e a colher entrando na boca. Uma comida que eu não conseguia entender que comida era aquela. Chamei a dona da escola para conversar. Na creche X os alimentos eram doados. Pareciam alimentos que vinham do CEASA quando é catado. São umas coisas que deixam a gente apavorada. Mas quem trabalhava na cozinha eram as mães que tinham filhos na creche. Então, elas tinham um cuidado muito grande. Mas a carência, ela é enorme. (Entrevistado, 11/2011)

Esses regulamentos têm por finalidade firmar padrões básicos de qualidade no atendimento à faixa etária de 0 a 6 anos, estabelecendo materiais adequados, espaço físico adaptado a EI; profissionais habilitados; gestão democrática; a construção da proposta com professores e comunidade escolar, integrando sempre os aspectos físicos, emocionais, afetivos, cognitivos e sociais de seu desenvolvimento. O mapeamento realizado pela Inspeção Escolar identificou graves situações na rede privada: cachorros que residiam nos espaços das crianças; fraldas penduradas na recepção; lixos expostos juntos à professora e crianças, provocando odor insuportável; crianças que comiam sozinhas, sentadas em cima do jornal, no chão:

essas instituições apresentavam condições precárias de atendimento, bem como, situações em que as crianças não tinham água para beber e precisavam levar suas garrafinhas de casa. Algumas unidades eram adequadas para a realização do trabalho com essa faixa etária e, outras, improvisadas em igrejas e casas, sem mínimas condições. (Entrevistado, 11/2011)

A partir das leituras das atas, destacam-se duas intervenções que reafirmam a situação e a morosidade dos processos “O conselheiro disse que quando o CME tem conhecimento das instituições, elas já estão nesta situação faz muito tempo e lembra o caso da Associação de Ensino X, que já fazia atendimento há dez anos (Ata, 09/12/2010). Outro conselheiro “expressou sua preocupação com as crianças que continuam nas instituições que receberam parecer denegatório do CME e que, apesar disso, continuam funcionando” (Ata, 30/11/2010).

Segundo Cury:

esta instituição incorporou a si algo que estava presente no movimento da sociedade e que advinha do esclarecimento e da importância que já se atribuía a EI. Caso isto não tivesse amadurecido entre as lideranças e educadores preocupados com a EI, no âmbito dos Estados membros da Federação, provavelmente não teriam sido traduzidos na Constituição de 88. (1998, p.11).

Há evidências que a normatização da EI não vem sendo atendida, o prazo para adequar a deliberação já se esgotou faz muito tempo (2003). Podem-se registrar duas situações que afetam essa fiscalização: o CME não tem conseguido cumprir com suas atribuições e boa parte das unidades não conseguem preencher os requisitos impostos pelas legislações. No entanto, a flexibilidade concedida às instituições privadas, tanto as que estão em funcionamento quanto as que estão surgindo, pode estar provocando a criação ilimitada de instituições que atendem a EI em condições precárias?

Desse modo, a mobilização da comunidade escolar e dos movimentos sociais faz-se mais do que necessária. Para além de garantir nas diversas legislações o direito da criança a um espaço de qualidade, é preciso acompanhar e participar para que efetivamente os direitos saiam do papel e se materializem na vida delas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a reflexão sobre a organização, funcionamento e atribuições do CME de Duque de Caxias, nas políticas de EI, é possível apontar algumas conclusões, não com a intenção de finalizar o assunto, mas de despertar novas indagações.

Os Conselhos Municipais de Educação constituem um novo modelo de relação entre o Governo e a sociedade civil, instituídos nos municípios com o objetivo de contribuir para pensar a gestão pública, a organização e os problemas educacionais na busca de garantir a qualidade da educação para todos. Recentemente, duas atribuições foram acrescentadas, cabendo também ao órgão a função propositiva e mobilizadora de fornecer aos municípios subsídios para uma educação de qualidade. No entanto, a pesquisa demonstra que tais funções ainda não foram incorporadas pelo CME/DC.

Apesar do CME/DC funcionar regularmente, muitas são as questões que precisam ser (re)pensadas, já que seu funcionamento, a princípio, trouxe para a sociedade civil organizada certo receio de ela ser cooptada pelo Estado. Permanece nessa relação um tom de “desconfiança”, tanto do governo, quanto da sociedade civil, já que vem de uma história de luta em Duque de Caxias de “bater panela na rua” e então ficou com temor de a instauração de um CME ser uma forma de conter o movimento, afirmou o conselheiro da sociedade civil.

O CME/DC começou a funcionar de maneira efetiva, há, somente, sete anos. Sendo assim, a maioria dos conselheiros concorda que esse órgão constitui um caminho para participação nas decisões da gestão do município, permitindo que essas aconteçam de forma coletiva, compartilhando com a sociedade civil e o Governo os rumos da educação municipal. Embora alguns conselheiros da sociedade civil tenham clareza de sua representatividade e importância do seu compromisso com as políticas educacionais, esses reconhecem que existe uma assimetria informacional entre eles e os representantes governamentais, o que dificulta suas ações e os torna frágeis em determinados encaminhamentos. Desse modo, é certo que, por parte do governo, existe uma maior unidade nas tomadas de decisões, o que também pode colocar em *xeque* a funcionalidade do órgão, pois, ao pensar que as deliberações do CME/DC precisam contribuir para o bem coletivo, a unidade governamental pode representar uma fragilidade que implica diretamente nas decisões do CME/DC, já que todos os representantes governamentais são indicados pelo Prefeito e essa notável unidade entre eles inviabiliza discordância e questionamento. Por meio das entrevistas, os conselheiros apontaram que, para

uma gestão mais democrática, é imprescindível um maior desempenho, sobretudo, da sociedade civil para entusiasmar os debates.

Constata-se que existe uma pluralidade nas representações do conselho, no entanto, a população de um modo geral ainda desconhece esse órgão e sua importância no planejamento das ações municipais. Nas leituras das atas, foi possível constatar que até os próprios funcionários, que trabalham no mesmo prédio em que funciona o conselho, desconhecem não só suas atribuições, mas sua existência. Desse modo, o CME/DC também deixa a desejar quando não dá publicidade aos atos decididos nesse espaço, seja por meio de folhetos, *folders* ou cartilhas elaboradas pelo mesmo, como vem propondo desde sua implementação.

A história da EI pública tem início no final do século XIX para dar assistência aos filhos de mulheres que trabalhavam na indústria, em que o funcionamento dos espaços dedicados a atender crianças de 0 a 6 anos de idade era imposto por organismos internacionais e o Estado brasileiro, que incentivavam ações de baixo custo, atendendo famílias de classe populares. Eram poucos os investimentos para as políticas dessa faixa-etária. Esse período foi marcado por um atendimento com base em propostas assistencialistas em espaços improvisados e precários, onde as crianças ficavam sob a responsabilidade de adultos, em sua maioria, voluntários sem formação e remuneração adequadas à função que desempenhavam. O quadro descrito de nossa história deixa a possibilidade de inferir que estava implícita a ideia de que, para os pobres, esse tipo de atendimento era suficiente.

Nesta pesquisa, foi possível concluir que embora exista um grande avanço nas legislações como: Constituição Federal, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Estatuto da Criança e do Adolescente e todos os outros documentos que fazem referências à EI, a realidade citada no parágrafo anterior, ainda é muito presente no município de Duque de Caxias.

Os estudos envolvidos nesta dissertação identificam, até hoje, práticas assistencialistas instituídas no município estudado para o atendimento às camadas mais pobres dessa população.

Ao pensar nas atribuições que o MEC/2009, no seu curso de capacitação e fortalecimento dos conselhos, aponta – deliberar, normatizar, assessorar e fiscalizar o sistema municipal (público e privado) –, deixa claro o papel imperioso do CME na política de EI.

No entanto, verifica-se que ao sair da esfera Nacional para a local, as deliberações deixam muito a desejar, provocando um distanciamento enorme entre a realidade e as instituições de atendimento de criança de 0 a 6 anos de idade, provocando retrocesso e continuidade de um trabalho improvisado e inadequado para as crianças, violando diferentes direitos.

Portanto, chega-se a conclusão que além de toda infraestrutura precária, no que se refere aos recursos físicos e materiais (ausência de brinquedos, livros, materiais pedagógicos e pátio), esses espaços ainda funcionam, atendendo as crianças com a problemática dos profissionais mal remunerados, com pouca formação e baixos salários. Assim, pode-se afirmar que o direito da infância à educação de qualidade, garantido nas legislações, é negligenciado, fortalecendo a manutenção da atual estrutura social injusta.

A preocupação dos conselheiros com a demanda de vagas para a EI e com a insuficiência de vagas na rede de Duque de Caxias, apreendidas nas entrevistas e atas, torna-se um argumento para o não fechamento de algumas unidades que já estão atendendo a boa parte da população dessa faixa-etária há mais de dez anos de modo precário, em que o discurso principal é a incapacidade de o Governo assumir toda a procura.

Responsável pela normatização da EI e com a finalidade de garantir a sua qualidade, o CME tem em suas mãos o compromisso de não fechar os olhos para o que vem acontecendo, no que diz respeito ao atendimento oferecido às crianças: salas sem brinquedos, com odor de urina; crianças que se alimentam sentadas em um pedaço de jornal e dividem o precário espaço com animais. Diante de tal realidade fica uma pergunta: será que a prioridade nas políticas sociais são, mesmo, as crianças?

Pois, não se justifica entregar as crianças a esses espaços precários por falta de infraestrutura na EI, ou seja, calar-se diante de argumentos como “não temos capacidade de absorver essas crianças”, pois é competência do conselho tomar providências com relação a essa situação por meio de mobilizações, pareceres e, principalmente, fiscalizações. Vale ressaltar que até hoje quase nenhuma creche comunitária conseguiu atender às exigências das deliberações do CME/DC.

A falta de acompanhamento do CME/DC com ações mais pontuais que possam garantir um atendimento de qualidade com tudo o que é previsto no ECA e na LDB para EI impõe às crianças que dependem desse atendimento uma situação de constrangimento, uma

vez que direitos básicos lhe são negados. É, então, urgente que o CME/DC assuma ações mais consistentes.

Outro aspecto é a inexistência de diálogo do CME/DC com os profissionais da educação e toda comunidade escolar, o que demonstra a falta de acompanhamento e de construção coletiva na qualidade da EI, tanto pela ausência de regulamentações para impulsionar esse processo, quanto pela falta de parceria, com a SME/DC para agilizar o processo de autorização. A superação desse quadro exige uma atuação coletiva com o poder público que tem manifestado interesse em ampliar o atendimento para essa faixa etária. As poucas creches credenciadas e autorizadas se constituem mais um limitador para o alcance e avanço na qualidade desses espaços de educação; pois, uma vez reconhecidas pelo CME, sofrem mais uma fiscalização sujeita a avaliação institucional periódica. As instituições terão de dar respostas às exigências das ofertas da EI avançando do patamar atual para o desejável.

Apesar de se entender a importância dos conselhos de um modo geral para o cenário da Educação. Pode-se concluir diante de todo trabalho que o CME/DC ainda precisa avançar no que se refere à amplitude de suas influências na elaboração e fiscalização das políticas educacionais da EI

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil**. 2005. 331f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2005.

ARELARO. L.R.G. **A municipalização do ensino e o poder local**. ANDE, São Paulo. V.8, n.14, p-22-26, 1989.

AVRITZER, Leonardo (org.). **A Dinâmica da Participação Local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010(a).

\_\_\_\_\_. (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez Editora, 2010.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e Filosofia da Linguagem**. São Paulo: Hucitec, 1995

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BOBBIO, N. MATTEUCCI, H. & PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1991.

\_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

BORDENAVE J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGON, G. Gestão democrática do sistema municipal de educação. In: **Município e educação**. Brasília: Cortez, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. 292p.

BRASIL, MEC. **Lei nº 9131/95** – Criação do Conselho Nacional de Educação. 1995. Brasília.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9394/96** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Aprovada em 20 de dezembro de 1996. Brasília

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.172** – Plano Nacional de Educação. Aprovada em 9 de janeiro de 2001. Brasília.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8069** – Estatuto da Criança e do Adolescente. Aprovada em 13 de julho de 1990. Brasília.

\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional de Educação, Parecer CNE nº 30/2000** – CEB.

\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional de Educação, Parecer CNE nº 30/2004 – CEB.**

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº14** – Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias.

\_\_\_\_\_. SEB/COEDI. **Política Nacional de EI: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação.** Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. SEB. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação** (2005). Brasília, 2006

\_\_\_\_\_. SEB. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação- Pró- Conselho. In: **Guia de Consulta.** Brasília 2004 – 2009.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. MARIM, Vladmir. **Os Conselhos Municipais em questão.** Teias. FAE-UERJ, Rio de Janeiro, ano 3, n.6, p.39-47, Jul/dez 2002.

CARVALHO, Antônio I. **Conselhos de saúde no Brasil:** participação cidadã e controle social. Rio de Janeiro: Ibam/Fase, 1995.

CASASSUS, J. A centralização e a descentralização da educação. **Cadernos de Pesquisa**, nov. 1995, nº 95, p. 37-42.

\_\_\_\_\_. Descentralização e desconcentração dos sistemas educacionais na América Latina: Fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, ago. 1990, nº 74, p. 11-9.

CME/Duque de Caxias. **Regimento Interno do CME de Duque de Caxias.** Duque de Caxias. 29/12/05.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 1869/05 de 15 de abril de 2005 – **Dispõe sobre a reformulação do CME e dá outras providências.** Diário Oficial do Município de Duque de Caxias. Duque de Caxias, 15 de abril de 2005.

\_\_\_\_\_. Deliberação do CME nº 2 de 1 de dezembro de 2005 – **Fixa normas para autorização de funcionamento de instituições privadas de EI que assistem e educam de 0 (zero) a 5 (cinco) anos e onze meses.** Duque de Caxias, 1 de dezembro de 2005.

COSTA, Jean Araújo. CUNHA, Maria Couto. ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. **Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal.** In: REUNIÃO DA ANPED, Curitiba. 2010. Disponível: <http://www.gt5.ufpr.br/anais/comunica/mesa2/Jean%20Costa.pdf> . Acesso em: 05 de fev.2011.



\_\_\_\_\_. **A municipalização do ensino via cooperação entre entes federados:** um estudo em dois municípios do território do sisal no semi-árido baiano. 2008.165f. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal da Bahia, 2008.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1991.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura S. C. e AGUIAR, Márcia A. da S. (org.) **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo: Cortez Associados, 2000.

\_\_\_\_\_. A Questão Federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de. SANTANA, Wagner (Orgs). **Educação e Federalismo no Brasil:** combate as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação: Desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 29, n. 105, p.1187-1209, set/dez. 2008 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 20 de dez. 2010.

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

DAGNINO, Evelina. Cultura, Cidadania e Democracia: A transformação dos discursos e práticas da esquerda brasileira. In: Alvarez, Sônia; Dagnino, Evelina. & Escobar, Arturo. (orgs.) **Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino Americanos: Novas Leituras.** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998.

\_\_\_\_\_. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: FUKS, Mario & PERISSIOTTO, Renato M. (orgs.). **Democracia: teoria e prática.** Curitiba: Fundação Araucária, 2002. p.141-166.

FREIRE, Paulo. **Medo e ousadia:** o cotidiano do professor. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.

GADOTTI e ROMÃO. **Município e Educação.** São Paulo: Cortez, 1983.

\_\_\_\_\_. **Gestão Democrática da Educação:** atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Gloria. **Conselhos gestores e Participação Sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.

KUHLMANN Jr., Moysés. EI e Currículo. In: FARIA, A.L.G. e PALHARES, M.S. (Orgs.). **EI Pós-LDB:** rumos e desafios. Campinas: Autores Associados, 1999.

LÜDKE, Menga, ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. (Temas básicos de educação e ensino).

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 6ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

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

NUNES, Deise G. **Da Roda à Creche: proteção e reconhecimento social da infância de 0 a 6**. 2000. Tese (Doutorado) FE/UFRJ, 2000.

NUNES, Maria Fernanda Rezende. Questões e tensões da EI: a situação da Baixada Fluminense. In: **Convergências e Tensões no campo da formação do trabalho docente**. FRADE. Isabel Cristina A.S. [et.al]. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

OLIVEIRA, C., TEIXEIRA, L. H. Municipalização e gestão municipal. In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Coord.). **O estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**. Brasília, DF: ANPAE; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

PEREIRA, Luiz Tarcisio. **Conselhos Municipais de Educação. Desafios e possibilidades na gestão democrática de política educativa**. 2008. 205f. Dissertação de Mestrado – Universidade Estadual Paulista,

PONTUAL, P. & HAMILTON, J. *et al.* **Participação popular no ABC: experiências e concepções**. São Paulo, Instituto Polis, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia da Gestão Democrática de Cidades**. 2004. Portal da Fundação Perseu Abramo. <http://www2.fpa.org.br>. Acesso em 10 de jan. 2012.

SAVIANI, D. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. 7ed., Campinas: Autores Associados, 1996a.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 2ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

**ANEXOS:****ANEXO I****Quadro n. 1 – Instituições de EI**

## Competências e Responsabilidades

| <b>Categorias</b>                  | <b>Mantenedor</b>                                                                                                                                                            | <b>Autorização e credenciamento</b>                                                             | <b>Supervisão e Inspeção</b>                                                       | <b>Financiamento</b>                                                  |
|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Instituições privadas particulares | Uma ou mais pessoas de direito privados                                                                                                                                      | Conselho de Educação do Município; Conselho do Estado; Conselho de Educação do Distrito Federal | As responsabilidades deverão ser definidas pelos respectivos Conselhos de Educação | Com recursos próprios dos seus mantenedores                           |
| Instituições privadas comunitárias | Grupo de pessoas físicas, uma ou mais pessoas Jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade | Conselho de Educação do Município; Conselho de Educação do Estado e do Distrito Federal.        | As responsabilidades deverão ser definidas pelos respectivos Conselhos de Educação | - Com recursos próprios<br>- Com recurso público, mediante convênios, |

Quadro adaptado do documento “A compartilhada das políticas de atenção integral à criança de zero a seis anos”.

## ANEXO II

### Quadro II – Instituições de EI

#### Competências e Responsabilidades

| <b>Categorias</b>                | <b>Mantenedor</b>       | <b>Autorização e credenciamento</b>                                                                                                        | <b>Supervisão e Inspeção</b>                                                       | <b>Financiamento</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------------------------|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Instituições Públicas Municipais | Poder Público Municipal | Conselho de Educação do Município (quando o município tiver seu próprio sistema de ensino). Caso contrário, Conselho Estadual de Educação. | As responsabilidades deverão ser definidas pelos respectivos Conselhos de Educação | Com recursos municipais provenientes, no mínimo dos 10% resultantes dos 25% dos recursos constitucionalmente vinculados a educação, excluídos os 15% do FUNDEF<br><br>-Suplementarmente com recursos do Estado e da União (Art. 75 e 76 da LDB). Recursos provenientes de convênios com a sociedade civil |
| Instituições Públicas Estaduais  | Poder Público Estadual  | Conselho de Educação Estadual ou do Distrito Federal.                                                                                      | As responsabilidades deverão ser definidas pelos respectivos Conselhos de Educação | Idem as Instituições Públicas Municipais                                                                                                                                                                                                                                                                  |

Quadro adaptado do documento “A compartilhada das políticas de atenção integral à criança de zero a seis anos”.

### **ANEXO III**

#### **Roteiro para entrevista – CME.**

- 1- Quando foi criado o CME do Rio de Janeiro? Fala um pouco sobre o ato legal do CME?
- 2- Quais são as atribuições do CME (normativo, consultativo, deliberativo, fiscalizador...)?
- 3- Quais são as exigências para ser membro do colegiado (pais, representante da comunidade escolar)
- 4- Como é formado o colegiado do CME? Como é o processo de nomeação dos conselheiros e do presidente?
- 5- Qual a duração dos mandatos? Quantos são os conselheiros?
- 6- Qual a periodicidade das reuniões? É definida no regimento? É efetiva?
- 7- Na pesquisa do MEC vimos como uma forma de apoio aos conselheiros uma ajuda de custo para o exercício da função? Esta é uma realidade do Rio?
- 8- Fale um pouco sobre o SICME?
- 9- Qual o papel do Conselho na legitimação das deliberações e resoluções?
- 10- O Conselho realiza fiscalização das instituições públicas e privadas?

**ANEXO IV****Ficha de cadastro dos entrevistados (conselheiros)**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO

**Pesquisa: INSTITUCIONALIZAÇÃO D INFÂNCIA: ESTRATÉGIAS DE ATENDIMENTO A CRIANÇAS DE 0 A 3 ANOS NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO**

**Grupo de pesquisa – Políticas públicas e Educação - POPE**

**Coordenação: Maria Fernanda Rezende Nunes**

- **Nome:** \_\_\_\_\_
- **Data de nascimento:** \_\_\_\_\_
- **Função:** \_\_\_\_\_
- **Setor:** \_\_\_\_\_
- **Tempo de exercício no conselho:** \_\_\_\_\_
- **Tempo de magistério:** \_\_\_\_\_
- **Tempo na rede:** \_\_\_\_\_
- **Formação:**

Curso \_\_\_\_\_ concluído em \_\_\_\_\_

Curso \_\_\_\_\_ concluído em \_\_\_\_\_

Curso \_\_\_\_\_ concluído em \_\_\_\_\_

**Município de residência:** \_\_\_\_\_

## ANEXO V

Tabela de atas do CME/DC referente à EI

| Data          | Assuntos sobre a EI                                                                                                                                     |
|---------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 19/05/2000 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 11/07/2000 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 10/08/2000 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 14/03/2001 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 28/11/2001 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 11/12/2001-   | -----                                                                                                                                                   |
| 18/12/2001 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 27/12/2001 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 14/02/2002 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 19/02/2002 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 12/03/2002 -  | a)Solicitação de registro da EI/Transição do Estado para município.                                                                                     |
| 09/04/2002 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 14/05/2002 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 11/06/2002 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 09/07/2002-   | -----                                                                                                                                                   |
| 25/03/2003 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 08/04/2003 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 15/05/2003    | Regularização da EI                                                                                                                                     |
| 10/06/2003 -  | Regularização da EI/Denúncia de funcionamento irregular.                                                                                                |
| 27/08/2003 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 16/09/2003 =- | a)Delegação de competências do CEE para CME da EI/ Estudo da legislação da EI                                                                           |
| 11/11/2003 -  | Regularização da EI/ Supervisão as creches privadas.                                                                                                    |
| 16/12/2003 -  | a)Discussão para supervisores habilitados na legislação referente à EI/ Cancelamento das matrículas no CEE/EI/ <b>Construção de creches municipais.</b> |
| 18/05/2004 -  | Construção da legislação para EI                                                                                                                        |
| 27/12/2004 -  | Regularização da EI/Câmara da EI reunião para análise dos processos.                                                                                    |
| 09/06/2005 -  | -----                                                                                                                                                   |
| 16/06/2005 -  | Elaboração dos critérios para o funcionamento das instituições                                                                                          |
| 07/07/2005 -  | Discussão dos artigos do regimento para EI .                                                                                                            |
| 14/07/2005 -  | Proposta para estabelecer os critérios para funcionamento e autorização/ Reunião do CME com as instituições de EI                                       |
| 11/08/2005 -  | <b>Reinvidicação de vagas na EI pública</b>                                                                                                             |

|              |                                                                                                                                                                                                     |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 18/08/2005-  | Passagem do processos do Estado para CME dos processos da EI.                                                                                                                                       |
| 23/08/2005 - | -----                                                                                                                                                                                               |
| 01/09/2005 - | -----                                                                                                                                                                                               |
| 29/09/2005 - | -----                                                                                                                                                                                               |
| 21/10/2005 - | -----                                                                                                                                                                                               |
| 24/11/2005 - | Proposta de diretrizes da EI privada                                                                                                                                                                |
| 01/12/2005 - | As instituições ainda solicitam cadastros ao CMAS/ Aprovação da deliberação para EI privada                                                                                                         |
| 16/02/2006 - | Apresentação dos inspetores escolares                                                                                                                                                               |
| 30/03/2006 - | Estabelece EIE / Solicitação para o Estado dos processos de autorização das escolas privadas da EI/ Os trâmites para EIE da organização dos processos/ Divulgação da função do CME e EIE para a EI. |
| 06/04/2006 - | -----                                                                                                                                                                                               |
| 04/05/2006 - | <b>Discussão Diretrizes Municipais, Políticas e Curriculares para EI pública..</b>                                                                                                                  |
| 01/06/2006 - | <b>Questionamento sobre a autorização da rede pública/</b> Divulgação da EIE para creches e pré-escolas privadas/Solicitação dos processos do Estado.                                               |
| 06/07/2006 - | Demanda muito grande sobre a legalização da EI/Divulgação dos materiais acerca da EI.                                                                                                               |
| 03/08/2006 - | <b>Discussão portal do crescimento/ Proposta de conhecer as creches municipais.</b>                                                                                                                 |
| 19/10/2006 - | -----                                                                                                                                                                                               |
| 30/11/2006 - | <b>Estabelece minuta de deliberação que estabelece as Diretrizes Municipais, Políticas e curriculares para EI, sendo esta aprovada.</b>                                                             |
| 01/03/2007 - | -----                                                                                                                                                                                               |
| 12/04/2007   | -----                                                                                                                                                                                               |
| 19/04/2007 - | -----                                                                                                                                                                                               |
| 03/05/2007 - | -----                                                                                                                                                                                               |
| 17/05/2007 - | -----                                                                                                                                                                                               |
| 14/06/2007 - | -----                                                                                                                                                                                               |
| 28/06/2007 - | Distribuição dos processos.                                                                                                                                                                         |
| 05/07/2007 - | <b>Proposta do SEPE traçando metas e objetivos para EI</b>                                                                                                                                          |
| 02/08/2007 - | -----                                                                                                                                                                                               |
| 16/08/2007 - | -----                                                                                                                                                                                               |
| 06/09/2007 - | -----                                                                                                                                                                                               |
| 04/10/2007 - | Leitura dos processos (favorável ou desfavorável)                                                                                                                                                   |
| 08/11/2007 - | Distribuição dos processos.                                                                                                                                                                         |



|              |                                                                                                                       |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 22/11/2007 - | Distribuição dos processos.                                                                                           |
| 29/11/2007 - | Demanda muito grande de processos/ Solicitação de Infraestrutura para a EIE.                                          |
| 07/12/2007 - | Distribuição dos processos.                                                                                           |
| 18/12/2007 - | -----                                                                                                                 |
| 14/02/2008 - | Ações da EIE e formação para rede privada/<br><b>Infraestrutura das creches públicas</b>                              |
| 21/02/2008 - | -----                                                                                                                 |
| 28/02/2008 - | <b>Mudança na carga horária das creches municipais/Solicitação das creches públicas e comunitárias (quantidade).</b>  |
| 13/03/2008 - | -----                                                                                                                 |
| 17/03/2008 - | -----                                                                                                                 |
| 27/03/2008 - | -----                                                                                                                 |
| 03/04/2008 - | Distribuição dos processos EI                                                                                         |
| 08/04/2008 - | -----                                                                                                                 |
| 15/05/2008 - | Distribuição dos processos/Leitura dos processos/ Formação da EIE FORGEPE                                             |
| 12/06/2008 - | Distribuição dos processos da EIE/ Poucos inspetores para fiscalizar/ Denúncia do MP                                  |
| 03/07/2008 - | Leitura dos pareceres da EI                                                                                           |
| 10/07/2008 - | Distribuição dos processos                                                                                            |
| 07/08/2008 - | Distribuição dos processos/ Leitura dos processos.                                                                    |
| 21/08/2008 - | <b>Discussão sobre primeiro seminário de Educação inclusiva na EI privadas/FORGEPE – Formação para creche privada</b> |
| 04/09/2008 - | Distribuição dos processos/Leitura/ <b>Programa Proinfantil.</b>                                                      |
| 18/09/2008 - | -----                                                                                                                 |
| 02/10/2008 - | Distribuição dos processos/ <b>Proinfantil</b>                                                                        |
| 16/10/2008 - | Denúncia/Distribuição dos processos                                                                                   |
| 23/10/2008 - | -----                                                                                                                 |
| 06/11/2008   | Distribuição dos processos/FORGEPE                                                                                    |
| 13/11/2008   | -----                                                                                                                 |
| 04/12/2008-  | Distribuição dos processos/Leitura dos processos                                                                      |
| 19/03/2009 - | Transição da Assistência para Educação/Reunião do CMAS e SMAS                                                         |
| 16/04/2009 - | Relato da comissão mista (Educação e Assistência)/Encaminhamentos de processos de autorização                         |
| 27/08/2009 - | Distribuição dos processos e convênios                                                                                |
| 03/09/2009 - | Distribuição de processos/Solicitação de convênios/FORGEPE/Proinfantil                                                |
| 01/10/2009 - | Distribuição dos processos/Leitura de parecer<br>Análise dos regimentos e propostas pedagógicas                       |

|              |                                                                                                                                                                                               |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 22/10/2009 - | -Análise dos processos.                                                                                                                                                                       |
| 19/11/2009 - | Distribuição de processos/ Formulação dos prazos para unidades da EI/ Relatório de visita da EIE.                                                                                             |
| 03/12/2009 - | Reunião do MP, CME, SME discussão sobre processo de legalização / <b>Proposta de reunião com SME e MP para traçar metas para EI pública</b> /Distribuição de processos/Leitura dos pareceres. |
| 17/12/2009 - | Articulação entre Assistência e Educação/Leitura dos pareceres                                                                                                                                |
| 04/03/2010 - | Distribuição processos da EI/Relato fórum da EI/Relato do Proinfância/Relatório da visita da EIE/Revisão da deliberação n.2/2005                                                              |
| 11/03/2010 - | Parceria do CME com a Secretaria de Fazenda (Alvará das unidades) / Revisão dos processos                                                                                                     |
| 08/04/2010 - | Distribuição dos processos da EI                                                                                                                                                              |
| 13/05/2010 - | Distribuição dos processos/Leitura dos processos/ Fórum da EI                                                                                                                                 |
| 17/06/2010 - | Leitura dos pareceres                                                                                                                                                                         |
| 05/08/2010 - | Revisão da deliberação/Leitura dos pareceres/ <b>Manifesto de alguns conselheiros para normatizar a rede pública</b>                                                                          |
| 09/09/2010 - | Distribuição dos processos                                                                                                                                                                    |
| 30/09/2010 - | Convênios/ Discussão para Câmara de EI ser mais propositiva/ Distribuição de processos                                                                                                        |
| 14/10/2010 - | Distribuição dos processos/ Sugestão de um lotacionograma para creches públicas                                                                                                               |
| 30/11/2010 - | Encaminhamentos das instituições que receberam parecer desfavorável/ <b>Discussão sobre obrigatoriedade de 4 anos de idade</b>                                                                |
| 01/12/2010 - | <b>Revindicação de verba para cumprir com a emenda constitucional nº 59/2009</b>                                                                                                              |
| 09/12/2010 - | Distribuição dos processos/Leitura dos processos                                                                                                                                              |
| 10/02/2011 - | Distribuição dos processos/ Revisão da deliberação/ <b>Questionamento sobre uma normatização para rede pública.</b>                                                                           |
| 24/02/2011 - | Distribuição dos processos/ <b>Discussão da unificação da normatização para rede pública e privada/Visitas as unidades públicas que foram denunciadas no CME.</b>                             |
| 17/03/2011   | Distribuição dos processos/Leitura dos pareceres.                                                                                                                                             |
| 31/03/2011 - | Leitura dos pareceres/ Legalização das instituições privadas.                                                                                                                                 |
| 12/05/2011 - | Discussão sobre sanção de instituições que receberam parecer desfavorável/ Distribuição dos processos.                                                                                        |

|              |                                                                                                                                                              |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 16/06/2011 - | Distribuição dos processos/ <b>Solicitação para um acompanhamento também para rede pública</b>                                                               |
| 07/07/2011 - | Revisão da deliberação nº 2/2005                                                                                                                             |
| 14/07/2011 - | Revisão da deliberação n.2/2005                                                                                                                              |
| 08/09/2011   | Leitura dos pareceres/ Distribuição dos processos.                                                                                                           |
| 20/10/2011   | Distribuição dos processos                                                                                                                                   |
| 15/12/2011   | Distribuição dos processos/ <b>Solicitação de ampliação de vaga da rede pública / Condições de acesso e permanência/ Infraestrutura das creches públicas</b> |