

Conselhos Municipais de Educação e Gestão democrática: um estudo em dois municípios mato-grossenses

Municipal Education Councils and Democratic governance: a study in two municipalities in Mato Grosso

Viviane Pereira da Silva¹
Estácio de Sá (UNESA), Brasil.

Allan Rodrigues²
Universidade Federal do Maranhão, Brasil.

Resumo

Este artigo analisa a gestão democrática no âmbito dos Conselhos Municipais de Educação, com foco nas políticas e ações desenvolvidas nos municípios mato-grossenses de Nova Mutum e Rosário Oeste. O estudo tem como objetivo compreender de que maneira os Conselhos Municipais de Educação têm contribuído para o fortalecimento da participação social, da autonomia e do controle democrático no contexto da Diretoria Regional de Educação de Diamantino/MT. Metodologicamente, a pesquisa possui abordagem qualitativa, fundamentada em análise bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas realizadas com representantes dos conselhos e da gestão educacional municipal. A análise dos dados foi orientada pela abordagem do ciclo de políticas de Stephen Ball, considerando os contextos de influência, produção de textos e prática. Os resultados evidenciam diferenças significativas entre os municípios investigados. Em um deles, observa-se maior densidade normativa e organização institucional mais estruturada, embora persistam desafios relacionados à autonomia, à formação continuada e à participação efetiva dos conselheiros. No outro município, identificam-se fragilidades normativas e estruturais, além de centralização decisória e baixa representatividade social. Conclui-se que a efetivação da gestão democrática exige fortalecimento institucional dos colegiados, ampliação da participação social, atualização dos instrumentos normativos e investimento contínuo na formação dos conselheiros.

Palavras-chave: Gestão democrática; Conselhos Municipais de Educação; participação.

¹ Doutoranda. Universidade Estácio de Sá - UNESA. ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-5327-423X>. E-mail: vivi_cit5@hotmail.com.

² Doutor em Educação. Universidade Federal do Maranhão. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0233-7697>. E-mail: allanocr@id.uff.br



Abstract

This article analyzes democratic management within Municipal Education Councils, focusing on the policies and actions implemented in two municipalities in the state of Mato Grosso. The general objective is to analyze documents, policies, and actions implemented by the Municipal Education Council aimed at strengthening democratic management, with a focus on the effective implementation of participation and social oversight in the Municipal Education Councils of the Diamantino Regional Education Directorate, Mato Grosso. The research adopts a qualitative approach, with bibliographic and documentary analysis, as well as semi-structured interviews with representatives of the Municipal Education Councils and a municipal department of education. Data analysis was guided by Stephen Ball's policy cycle approach to understand contexts of influence, text production, and practice, seeking to identify normative tensions and the effective implementation of democratic management. The results reveal that in one of the municipalities there is greater legislative density regulating proactive actions by the collegiate body and a diversified organization, although tensions persist regarding autonomy, continuing education, and the effective participation of council members. In the other municipality, normative and structural weaknesses are observed, along with centralized decision-making in municipal administration and limitations in representation and participation. The results indicate that the effective implementation of democratic management requires institutional strengthening of the collegiate bodies, autonomy, the review and updating of normative instruments, the expansion of intersectoral dialogue, training for council members, and strategies to broaden social representation.

Keywords: *Democratic management; Municipal Education Councils; participation.*

INTRODUÇÃO

Refletir sobre a Gestão Democrática no âmbito dos Conselhos Municipais de Educação (CME) implica considerar os desafios do processo histórico e institucional que atravessam a participação social, a transparência e o controle social das políticas de educação. Nesse cenário, os CME se posicionam como instâncias colegiadas fundamentais para a normatização, o acompanhamento, a proposição e a avaliação das políticas educacionais, mediando o diálogo entre Estado e sociedade civil organizada. Nesse sentido, é fundamental compreender os caminhos para a efetivação da gestão democrática e da participação nos CME a partir de uma abordagem paralela que adota uma perspectiva crítica e propositiva.

É importante observar que, de acordo com Arelaro (2015), as rotinas de gestão impostas durante a Ditadura Militar (1964-1985) haviam sido marcadas pela ampliação da centralização; todavia, essas rotinas foram reconfiguradas no contexto

de redemocratização do Brasil na década de 1980, período marcado por mudanças significativas na esfera educacional. Entre essas mudanças, destaca-se a participação cidadã nos processos de gestão na política de educação. Nessa direção, segundo Oliveira, Lino e Cavalcante Junior (2017), a gestão democrática na educação foi um movimento fundamental nesse processo, e sua expressão legal mais relevante foi estabelecida na Constituição Federal de 1988 (CF/88), sendo reafirmada posteriormente pelas competências e atribuições previstas na Política Nacional de Educação (PNE) 2014/2024 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), lei nº 9.394 de 1996.

A participação cidadã nos espaços decisórios é um reflexo das reivindicações de movimentos sociais, políticos e sindicais que marcaram diferentes períodos históricos. Como um dos símbolos da reconquista democrática no país, os CME merecem destaque na investigação.

Contudo, cabe destacar que foi somente na República em 1911, que foi instituído o Conselho Superior de Ensino, dedicado ao ensino superior, com caráter tecnocrático e como órgão de assessoramento. Em 1925, foi criado o Conselho Nacional de Ensino, incluindo toda a educação nacional, sendo reformulado posteriormente em 1937. Na década de 1960, criou-se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 4.024/1961), o Conselho Federal de Educação cuja atribuição era formular a Política Nacional de Educação e normatizar o Sistema Federal de Ensino e os Conselhos Estaduais de Educação.

Vale destacar, ainda de acordo com Bordignon (2009, p. 57), que “somente após a criação dos sistemas municipais de ensino pela Constituição de 1988, registrou-se um estímulo à criação de conselhos municipais de educação”.

Segundo Scheinvar e Algebaile (2004), na década de 1990 extinguiu-se o Conselho Federal de Educação, instituindo-se o Conselho Nacional de Educação, que se transformou rapidamente em um conselho de negócios educacionais, desenvolvendo o papel de órgão de governo, e não um órgão de Estado, sofrendo fortes influências do governo, incluindo a nomeação de seus membros.

O projeto de LDB discutido com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, originalmente apresentado pelo deputado Octávio Elísio, propugnava que o CNE deveria ser um órgão de Estado. [...] Que o governo não poderia interferir na nomeação dos representantes

da sociedade que teriam funções deliberativas. Ao poder executivo caberia “executar” as políticas, e não defini-las. [...] A política de educação deveria ser estabelecida por um conselho de Estado (Scheinvar; Algebaile, 2004, p. 33).

Assim, observam-se, no processo histórico dos Conselhos Municipais de Educação (CME), muitos desafios a serem enfrentados, mas também avanços significativos, especialmente diante dos resquícios de individualismo que ainda permeiam nossa sociedade. Esses conselhos emergem de um contexto político marcado por lutas históricas que resultaram na consolidação da democracia brasileira.

Para Calderón e Marim (2007), a legislação da década de 1990 ampliou suas funções para incluir a fiscalização e o controle social, a proposição e a mobilização, além das tradicionais consultivas, normativas e deliberativas. Assim como outros conselhos sociais da época, os Conselhos de Educação passaram a desempenhar um papel crucial nas políticas públicas. Assim, os CME podem ser compreendidos como órgãos de participação, mobilização, controle social e de disputas políticas ideológicas, tensionando os projetos educacionais, os interesses coletivos, explicitando limites e desafios impostos ao colegiado na busca de implementação e consolidação efetiva.

O CICLO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS: UMA ABORDAGEM ANALÍTICA E METODOLÓGICA

Refletir sobre os desafios e as perspectivas de fortalecimento do CME impõe compreender que as políticas de educação não se efetivam de modo linear, mas são produzidas, reinterpretadas e tensionadas em diferentes cenários. À medida que a política se move de um contexto para outro, ela é reinterpretada conforme os atores trazem seus próprios significados e intenções à implementação (Ball; Mainardes, 2024). A análise das políticas educacionais, exige uma compreensão crítica e dialética das múltiplas influências que permeiam sua formulação e implementação. Esse entendimento se torna essencial para compreender o papel dos Conselhos Municipais de Educação, pois esses órgãos atuam diretamente no contexto da prática, em que as políticas educacionais são concretizadas (Ball; Bowe, 1992).

Ao considerar as redes políticas como fundamentais na disputa por significados e rumos das políticas, é possível identificar que os CME fazem parte dessas redes

locais, formadas por gestores, educadores, representantes da sociedade civil e, por vezes, atores externos, como ONGs ou fundações. Essas redes podem, em maior ou menor grau, disputar espaços de decisão e influenciar agendas educacionais no município. O caráter plural dos conselhos, portanto, não apenas permite, mas exige, que eles funcionem como espaços de escuta, deliberação e resistência a políticas excludentes ou que contrariem os princípios da gestão democrática.

Contudo, como destaca Mainardes (2006), muitos estudos sobre políticas educacionais negligenciam a articulação entre as esferas macro e micro das políticas, enfraquecendo a compreensão sobre os efeitos das diretrizes nacionais na realidade concreta das escolas e dos sistemas municipais. Nesse sentido, investigar os CME à luz da análise crítica de políticas permite resgatar essa articulação, uma vez que os conselhos estão em uma posição privilegiada para traduzir, tensionar ou até mesmo reverter políticas que não dialogam com as necessidades locais. Assim, o fortalecimento dos CME é também um caminho para ampliar a participação social e democratizar o processo de formulação e implementação de políticas públicas em educação.

Para analisar a produção de políticas públicas, é fundamental considerar o momento histórico em que elas foram formuladas e implementadas, bem como os contextos socioculturais, econômicos e sociais que influenciaram esse processo. Esses elementos são essenciais para compreender as implicações das políticas na sociedade e na vida dos indivíduos que se beneficiam ou são impactados por elas. Nesse sentido, o ciclo de políticas oferece uma base teórica relevante para a análise dos dados desta investigação. Ele possibilita uma reflexão aprofundada sobre a formulação, a implementação e os resultados das políticas e das ações, além de destacar a importância da participação e do controle social exercidos pelos CME nos municípios de Nova Mutum/MT e Rosário Oeste/MT.

De acordo com Mainardes (2006), essa abordagem é marcada por dois momentos que podem ser compreendidos com a seguinte estruturação:

Os autores propuseram um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não tem uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e

embates (BOWE *et al.*, 1992). Em 1994, no livro *Education reform: a critical and post-structural approach*, Ball (1994a) expandiu o Ciclo de Políticas acrescentando outros dois contextos ao referencial original: o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política (Mainardes, 2006, p. 8).

Por considerar mais alinhados aos objetivos da pesquisa foram empreendidos esforços para compreender os contextos da influência, da produção de texto e contexto da prática.

A escolha por essa abordagem decorre da rejeição às análises mecanicistas e lineares, que concebem o processo político de forma racional e ordenada. Este referencial traz uma abordagem dinâmica e flexível na busca de caracterizar o processo político no campo da educação, entendendo-o como um ciclo que envolve várias arenas políticas, entrelaçadas, delineando a racionalidade tanto do processo de gestão quanto do de ensino-aprendizagem.

Ao se referir a cada contexto, Mainardes (2006) aborda, de maneira sintetizada, as perspectivas de Ball e Bowe (1992; 1994), entendendo o ciclo de políticas com um método analítico contínuo e não hierarquizado. O contexto da influência é o momento em que se iniciam as políticas públicas e os discursos políticos; grupos com interesses e concepções distintas se articulam visando influenciar a destinação da educação, as definições de suas finalidades sociais. Nesse contexto, as redes sociais permeiam os partidos políticos, o governo e o processo legislativo, disseminando a circulação de ideias na organização e determinação das políticas de educação. Ainda nesta seara, os conceitos ganham legitimidade e formam os discursos de base.

Nesta investigação, o contexto de influência contemplou as normativas que estabelecem presumidamente a gestão democrática, (CF/88, o PNE 2014/2024 e a LDB), integrando a estrutura legal e normativa para a organização e o funcionamento dos CME, e a participação da comunidade na implementação das políticas de educação.

Entrelaçado a essa estrutura, insere-se o contexto dos textos políticos que abrangem sua formulação e articulação na linguagem do interesse público em geral. Nesse sentido, observam-se os interesses, acordos e disputas de grupos específicos que influenciam a política e refletem os anseios da população. Esses textos podem ser contraditórios, confusos e até mesmo incoerentes. A política não se dá por

finalizada no momento legislativo, devendo ser correlacionada à formulação dos textos, considerando o tempo e o local de produção.

Assim, os textos são um reflexo dos movimentos políticos exercidos no contexto da influência, que geraram uma resposta às demandas. Com base nos documentos municipais, textos legais oficiais, políticos e nas conversas formais durante as entrevistas, buscamos compreender as possibilidades e limitações dos textos que norteiam a Gestão Democrática e os CME, de modo contextualizado, considerando as peculiaridades de cada município, pois é no cotidiano que se apresentam os conflitos, principalmente porque as políticas, em determinados locais, são pensadas sem considerar a realidade de seus territórios, resultando em textos legais, como as leis municipais, que, em muitos casos, não refletem as condições locais, apresentando falhas em relação às necessidades da comunidade.

Toda essa corrida na busca de controlar as representações políticas se reflete no contexto da prática. O contexto da prática é a arena onde os textos políticos buscam se materializar; entretanto, esse processo está sujeito a interpretações e recriações. Os textos podem ser recontextualizados pelos atores que executam essa política no cotidiano, produzindo efeitos e consequências, que, por vezes, podem gerar relevantes mudanças e transformações na política original. Ou seja, a interpretação e a reinterpretação realizadas pelos educadores e demais agentes envolvidos impactam fortemente no processo de implementação das políticas.

É no âmbito desse cenário de disputas, negociações e múltiplas vozes que o pluralismo ganha centralidade, uma vez que a prática no campo da educação se estabelece entre as distintas concepções, interesses e formas de participação.

Nesse sentido, o pluralismo, enquanto conceito, refere-se à coexistência de diferentes valores, crenças, práticas e identidades dentro de uma sociedade, sem que haja a imposição de um único ponto de vista. No contexto educacional, o pluralismo não apenas reconhece, mas também valoriza a diversidade de pensamentos e experiências, mas também a valoriza, promovendo um espaço em que diferentes vozes possam ser ouvidas e respeitadas. Isso é fundamental para a gestão democrática da educação, que, de acordo com Paulo Freire (2001), deve ser pautada pela participação ativa de todos os envolvidos no processo educacional.

Na perspectiva de Paro (2001), o pluralismo não se limita ao reconhecimento da diversidade, mas envolve a criação de práticas educacionais em que diferentes

vozes possam influenciar o ambiente escolar. Assim, a gestão democrática se torna um campo de disputa política e ideológica, em que a diversidade não é apenas tolerada, mas celebrada, contribuindo para a formação de um ambiente educacional mais justo e inclusivo. Nesse sentido, Ball e Mainardes (2024, p. 37), destacam que “[...] as condições, recursos, histórias e compromissos locais serão diferentes e que a realização da política vai, por isso, diferir”. Essa compreensão evidencia que a política é estabelecida em contextos distintos, marcados por especificidades e por diferentes sujeitos. Nessa direção,

Pensando sobre que tipos de pessoas e vozes habitam a análise de textos políticos, também é preciso pensar sobre o engajamento com as identidades social e coletiva dos sujeitos de pesquisa – o professor, os pais, o formulador da política; seus gêneros, classe, raça, sexualidade e habilidade física (Ball; Mainardes, 2024, p. 47).

Desse modo, a gestão democrática não deve ser interpretada apenas com base nos princípios normativos, mas em um processo permeado por disputas, particularidades contextuais e relações de poder que atravessam a política de educação.

Importante registrar, de modo sucinto, nos termos deste artigo, que o percurso metodológico caracterizou-se como exploratório, de abordagem qualitativa, cujo desenvolvimento foi feito por meio de revisão bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas articuladas com referencial teórico-analítico do ciclo de políticas de Stephen Ball para compreender os contextos de influência, a produção de textos e a prática. A pesquisa documental envolveu a análise de legislações municipais, portarias, regimentos internos e demais documentos relacionados aos CME, coletados por diferentes vias: em Nova Mutum, foram obtidos no site oficial do município e por e-mail; em Rosário Oeste, foram disponibilizados por e-mail (scaneados) e durante as entrevistas devido a lei não está disponível publicamente foram concedidas cópias dos documentos analisados.

A análise de dados foi conduzida por meio de pesquisa narrativa, em que se buscou compreender os sentidos atribuídos pelos participantes às experiências e práticas em gestão democrática nos CME. A interpretação dos dados ocorreu a partir da leitura, organização e categorização temática das narrativas, considerando as recorrências, aproximações e divergências dos discursos. O campo empírico

compreendeu os municípios de Nova Mutum/MT e Rosário Oeste/MT, selecionados com base no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), buscando contemplar diferentes realidades educacionais.

Participaram da pesquisa profissionais da educação municipal, sendo: em Nova Mutum, duas conselheiras; no município de Rosário Oeste, a gestora municipal de educação e duas representantes do CME. Por questões éticas, as profissionais entrevistadas serão identificadas da seguinte maneira: Nova Mutum - NM1 e NM2 e Rosário Oeste - RO1, RO2 e RO3.

ABORDAGEM DOS CONTEXTOS MUNICIPAIS

Os municípios escolhidos como campo de pesquisa possuem realidades opostas. O município de Rosário Oeste, localizado na região da Baixada Cuiabana, tem o início de ocupação datado de 1871, mas, somente em 1918, foi elevada a condição de município e, em 2025, completou 107 anos de emancipação. Segundo dados do IBGE (2022), a população estava estimada em 15.543 habitantes, com uma economia baseada na agricultura, pecuária de corte e na piscicultura.

Por outro lado, o município de Nova Mutum, localizado na região conhecida como “Nortão”, teve como primeiros moradores migrantes da região Sul do país, do Rio Grande do Sul e Santa Catarina, em 1981, tendo sido emancipado em 1988, completando, em 2025, 35 anos de emancipação. Trata-se de município relativamente novo diante de sua expansão, sendo considerado um dos celeiros na produção regional de grãos, impulsionando fortemente seu desenvolvimento industrial, urbano e populacional.

Ao analisar o contexto multifacetado dos CME, podemos vislumbrar como as políticas educacionais se entrelaçam com os desafios e as potencialidades de cada comunidade, moldam a maneira como a participação democrática se manifesta e influencia diretamente na qualidade e equidade da educação ofertada.

O CME de Nova Mutum foi instituído por meio da Lei Municipal 1.279, de 18 de maio de 2010, cuja regulamentação definiu suas funções, competências e uma composição diversificada. Com base nesta Lei, a atuação dos conselheiros é regida por seu Regimento Interno, que define suas competências e atribuições. Quanto à escolha dos representantes, os membros das entidades/organizações não

governamentais são indicados por meio de um processo participativo e eletivo por seus pares, para exercerem mandato de três anos, permitida a recondução de, no máximo, 1/3 (um terço) dos membros, sendo previsto na lei que todos os membros devem ser maiores de 18 anos e residentes no município. O regimento interno prevê ainda a estrutura organizativa e funcional. Ao presidente eleito, sendo este efetivo na rede municipal de ensino, garante-se a remuneração sem que haja perdas salariais ou de benefícios da carreira, caso tenha dedicação exclusiva ao cargo de presidente.

O CME de Rosário Oeste, por sua vez, instituído pela Lei Municipal 1.089, de 5 de novembro de 2007, reconhecido como órgão colegiado consultivo deliberativo, tem por finalidade participar do planejamento, orientar e disciplinar as atividades do ensino público, exercendo atividades normativas, deliberativas, consultivas e fiscalizadoras.

Teoricamente, com base nos instrumentos normativos, a estrutura do Conselho busca refletir a diversidade de diversos segmentos, com previsão em sua composição de 14 membros titulares e seus respectivos suplentes, nomeados pelo prefeito, dentre pessoas de ilibada reputação e larga experiência no campo educacional. A estruturação do conselho está prevista em Regimento Interno, assim como as competências. Entretanto, ao longo dos anos, não ocorreu nenhuma alteração/atualização dos instrumentos jurídicos dos colegiados.

Os dados empíricos obtidos na investigação foram sistematizados analiticamente adotando, portanto, três contextos do ciclo de políticas de Ball – contexto de influências, contexto de produção de textos e contexto de prática.

Em Nova Mutum, no contexto de influências, a composição diversificada do Conselho reflete uma tentativa de democratizar as decisões no âmbito educacional, garantindo que diferentes segmentos (pais, professores, representantes do poder executivo e de organizações da sociedade civil) participem do planejamento e da execução das políticas educacionais. Atrelada à representatividade, a paridade no colegiado se apresenta como um princípio fundamental que busca garantir a equidade na representação dos diferentes segmentos. No entanto, um dos desafios enfrentados nesse contexto é a coexistência de representantes da sociedade civil e de entidades com vínculos empregatícios com o executivo, o que pode gerar conflito de interesses. Em Nova Mutum, observa-se que, dos representantes da sociedade civil e entidades, apenas dois membros do CME possuem vínculo empregatício com o poder executivo.

Mesmo diante desse cenário diversificado de representantes, a entrevistada NM1, ponderou que a tomada de decisão final sobre as deliberações do colegiado é centrada na secretaria municipal de educação, que detém o poder de decidir a partir de suas convicções ou dos interesses da gestão municipal.

Ainda que a representatividade de diferentes grupos se faça presente, o papel dos pais no conselho, especialmente no que se refere à efetividade de sua voz, é um aspecto crítico a ser discutido. Nesse sentido, “A qualidade da participação pode ser mensurada pelo grau de informação (ou de desinformação) contido nas opiniões dos participantes (Gohn, 2011, p. 47)”. Logo, a ampliação da informação e da compreensão das atribuições e competências dos CME constitui condição fundamental para qualificar a participação e fortalecer o controle social. É necessário, portanto, criar mecanismos que fortaleçam a participação dos pais, promovendo capacitação e diálogo contínuo para que eles se sintam capazes de contribuir efetivamente (Mentges, 2022).

Em Rosário Oeste, ao analisar as influências locais, observamos um forte domínio das ações do colegiado centrada na figura da gestora municipal de educação a partir de suas próprias convicções ou interesses, restringindo os espaços participativos, democráticos e descentralizados.

Nesse cenário, as entrevistas destacam lacunas significativas sobre essa influência e representatividade dos conselheiros. Tais aspectos podem ser observados na fala de RO1, ao afirmar os processos de escolha do colegiado:

[...] as pessoas têm que tentar a escolha do perfil do profissional para entrar nesse conselho... Como eu vou convidar um professor para participar do conselho da merenda escolar se ele, lá dentro da escola, ele não tem, vamos dizer assim, uma função relacionada com a merenda? Ele é só professor, professor, sala de aula... E aí, o que a gente fica procurando na hora de formar esse conselho? O perfil dentro da escola, porque eles não gostam disso, eles querem que pegue a todos os segmentos, né! Aí eu vou mais nos técnicos (Entrevistada RO1).

Os representantes são escolhidos por conveniência, priorizando profissionais próximos à gestão municipal, iniciativa que enfraquece a diversidade de perspectivas e reduz o caráter democrático do CME, limitando a inclusão de vozes fundamentais, como a dos pais e a da sociedade civil, e ainda desconsiderando contribuições

valiosas de sujeitos com funções diferentes. De fato, a composição do conselho não está isenta de influências e disputas. Como assinala Gohn (2006, p. 9):

[...] as questões de representatividade e da paridade constituem problemas cruciais para serem mais bem definidas nos conselhos gestores de uma forma geral. Os problemas decorrem da inexistência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes.

Entre as barreiras ao pleno exercício democrático dos CME, a Portaria 45/2024 revela que, dentre os 13 membros do conselho, apenas os representantes de professores da Educação Especial e do Ensino Médio não são servidores municipais. Além disso, o segmento de pais e mestres é representado exclusivamente por mestres, que também são servidores do município, caracterizando uma predominância de representantes governamentais, refletindo na representatividade e no caráter democrático dos CME.

Tal compreensão evidencia que a constituição do conselho é enviesada por uma relação de poder, de interesses ideológicos e políticos específicos, é nessa seara o contexto de influência se articula ao contexto de produção de textos.

De um lado, a influência expressa afinidades de interesses, de outro, é no contexto da produção de textos que as formulações políticas são produzidas, articulando-se a uma linguagem voltada ao interesse público mais amplo, refletindo a verdadeira dimensão de política (Mainardes, 2006). Desse modo, tais formulações são materializadas nos documentos oficiais, a serem analisados à luz do momento e o contexto histórico em que foram produzidos.

No município de Nova Mutum, considerando as tratativas e interpretações dos governos em cada período político municipal, ocorrem, entre os períodos de 2010 e 2024, quatro alterações complementares da lei de criação do conselho, regulamentando as funções: normativa, consultiva, deliberativa, mobilizadora, fiscalizadora, propositiva, acompanhamento e de controle social, garantindo o princípios da autonomia, participação e transparência e corresponsabilidade, atribuições, composição e representatividade do colegiado. Ainda em 2017, foi elaborado e aprovado o Regimento Interno, que conferiu uma regulamentação ao colegiado e definiu de forma mais detalhada suas atribuições, organização e funcionamento.

Um aspecto que se destaca em Nova Mutum e que reflete no contexto da prática é a forma como o colegiado se adapta a uma legislação antiga, sem atualizações e alinhadas às demandas contemporâneas. Sobre esta questão, NM1 afirma: “A gente não pode fazer nada que não esteja dentro da legislação, dentro do que a legislação permite”. Um desafio para o colegiado para interpretar e aplicar normativas que já não contemplam plenamente a realidade atual do conselho, visto que, segundo NM1: “[...] às vezes, não, a lei não contempla nossa realidade, em algumas situações não”.

Assim, embora o cenário evidencie a necessidade de reorganizar do arcabouço legal, não se observam conforme narrativa de NM1, indícios de que essa situação venha a ser alterada em curto prazo. Outro desafio enfrentado pelos conselheiros está na elaboração de instrumentais jurídicos essenciais à sua competência. Apesar da relevância dessas normativas, o colegiado não dispõe de assessoria técnica especializada, o que pode comprometer a precisão e a qualidade dos documentos produzidos. Ainda assim, o CME conta com a presença de um conselheiro com formação jurídica que, em certa medida, busca suprir essa lacuna, embora não substitua a necessidade de um suporte técnico sistemático e institucionalizado.

O contexto da produção de textos em Rosário Oeste apresenta a legislação vigente que rege o CME, sem alterações ao longo de sua instituição. Contudo, observou-se na prática, por meio do Regimento Interno de 2008 e as portarias de nomeação dos conselheiros, que a composição e os representantes do Conselho apresentam diferenças significativas não previstas na legislação original. Questionada sobre essa alteração, RO3 declarou ser apenas a escolha de um número ímpar de membros, uma medida adotada para evitar empates em decisões. Contudo, a última portaria apresentou inconsistências em relação ao que preveem as legislações, como a ausência de suplentes para algumas entidades e a presença de dois titulares e apenas um suplente no segmento de representantes de pais e mestres.

Vale destacar que os textos políticos podem conter fragmentos que atendam ou não aos anseios dos sujeitos, podendo ser aceitos, recusados ou ignorados, pois a interpretação também constitui arena de disputas ligadas às questões de poder e interesse (Bowe *et al.*, 1992). Entretanto, as inclusões realizadas não são contempladas na legislação original, ressaltando questões sobre a conformidade legal das alterações, sendo necessário um respaldo jurídico adequado. Essa situação

torna-se mais complexa pelo fato de a elaboração e revisão das normativas ficarem a cargo do departamento jurídico da prefeitura, limitando a autonomia do CME e intensificando sua dependência em relação à gestão municipal.

Os textos políticos gerados a partir de conflitos e compromissos de seus formuladores não se limitam à sua forma original, necessitando, na prática, de serem recriados e reformulados (Ball; Bowe, 1992). Assim, o contexto da prática é formado pelas oportunidades e limites materiais que emergem nos espaços escolares e nos demais ambientes de atuação de professores, gestores e instâncias de controle vinculadas à educação.

Na perspectiva da prática, em Nova Mutum, NM1 destaca: “há desafios para promover uma participação ativa”, por mais que o CME tenha um calendário anual, entretanto, usa-se de estratégias de flexibilização e organização das reuniões. Na mesma direção, NM2 afirma que: “[...] a gente tem um conselho participativo, tanto é que é difícil não dar coro... Geralmente dá; às vezes, as pessoas têm outros compromissos e não comparecem”. Esses elementos indicam que, embora existam desafios sobre a participação efetiva, os conselheiros buscam manter uma dinâmica de participação nas reuniões.

A análise da participação, remete necessariamente, a outro elemento primordial do CME: a discussão sobre a autonomia. Nesse aspecto, a autonomia dos Conselhos é um campo marcado por intensos combates, conforme fica claro na fala de NM2: “[...] não é que a gestão tem que dar autonomia... A própria instituição já tem autonomia, ela já é autônoma”. Porém, existe a dependência da homologação das decisões pelo executivo municipal, comprometendo a independência do órgão, gerando possíveis limitações à sua capacidade de deliberar de forma ágil e imparcial.

Ainda no contexto da prática, a infraestrutura constitui outro elemento fundamental para o desenvolvimento das ações do colegiado. Ao tratar da infraestrutura, ficou evidente que as condições estruturais, assim como a disponibilização de equipamentos e materiais de expediente adequados são fundamentais ao bom desempenho da prática do colegiado. Entretanto, a efetividade do Conselho não depende apenas de condições materiais, mas também da articulação com outros colegiados.

Dessa forma, evidencia-se, a necessidade de maior articulação entre os CME e outros conselhos relacionados à educação, como os conselhos de alimentação e

transporte escolar e a ausência de um diálogo sistemático pode gerar lacunas na implementação de políticas educacionais integradas. Além disso, para que o CME cumpra plenamente seu papel normativo e fiscalizador, é fundamental que sejam promovidas ações de capacitação para seus membros, fortalecimento de sua infraestrutura e maior incentivo à participação ativa e democrática da comunidade escolar e civil. A formação continuada dos conselheiros é apontada como uma prioridade para ampliar a compreensão sobre seu papel e suas atribuições do órgão, reduzindo a influência de percepções baseadas no senso comum (Ferreira, 2016).

No município de Rosário Oeste, o contexto da prática evidencia desafios de participação efetiva dos conselheiros nas reuniões. Durante as entrevistas, RO3 menciona que a participação está vinculada aos interesses dos representantes governamentais, ou seja, a **interesses específicos**.

Outro ponto que se destaca é a dificuldade de quórum nas reuniões, cuja baixa participação compromete o andamento de pautas importantes. Na fala da conselheira RO3, fica claro que, em casos de ausência de quórum por três reuniões consecutivas, a legislação local permite a deliberação com base no número de presentes:

[...] a lei estabelece: se passou de três reuniões, e você precisa dar andamento no assunto, você faz o chamamento... convocação três vezes para os membros. Aí na terceira você resolve a pauta. É o que está escrito lá no regimento... na lei é a regra... Nós temos esse respaldo legal (Entrevistada RO3).

Esse cenário pode gerar um descompasso entre as decisões e a representatividade desejada, reduzindo a legitimidade das deliberações. No entanto, nas normativas que norteiam o CME, não foi identificada nenhuma menção a esse “respaldo legal”, levantando questões sobre a efetividade deliberativa do colegiado.

O colegiado enfrenta desafios para garantir sua autonomia, por um lado, sua composição está, em sua grande maioria, atrelada à gestão municipal, paralelo a isso, têm-se a centralização das decisões em poucos indivíduos, como técnicos ou representantes governamentais, como ficou claro na fala de RO1 quanto ao fato de a secretária executiva/membra do colegiado, ser seu “[...] braço direito... e quem participou (formações) mais é a secretária executiva, porque ela trabalha diretamente com todos os conselhos, então a ela participou mais”.

Essa dinâmica não compromete apenas a autonomia dos conselheiros, mas limita a pluralidade nas decisões e desvirtua o caráter colegiado do Conselho.

As referidas fragilidades não se restringem à dimensão política e organizativa, permeando sobre as condições de funcionamento do conselho. Diante disso, ao considerar a questão da infraestrutura do CME, observa-se que o conselho não possui uma sala exclusiva nem materiais permanentes; os documentos são armazenados em caixas dispostas em prateleira, e as reuniões ocorrem em espaços compartilhados. Essas condições estruturais limitam a autonomia do órgão e dificultam a organização de suas atividades, evidenciando fragilidades no reconhecimento institucional da relevância do CME. Para além das condições vivenciadas pelos conselheiros, tais limitações se estendem à formação.

Quanto a este aspecto, vale ressaltar que a formação para conselheiros é primordial para garantir a efetividade e a qualidade na atuação dos colegiados. Ao analisar a lei de criação do CME (Lei 1.089/2007) e o Regimento Interno, observamos que não há nenhuma menção referente à formação ou à previsão de custeio para capacitação. Nesse sentido, ficou evidente na entrevista de RO1 a previsão de pagamento de diária para conselheiros, entretanto a prática controladora da gestora afeta a formação desses profissionais:

[...] a gente até vai, mas sem diária. A gente poupa as diárias para nos lugares que realmente não tem nem como o carro da secretaria levar. Então, isso até é uma política minha: evita-se gastos exagerados com a rotina diária dentro da secretaria de educação porque esse recurso a gente já utiliza para outra coisa (Entrevistada RO1).

Assim, o cenário apresentado no município de Rosário Oeste revela que as fragilidades do CME comprometem sua verdadeira função, sua capacidade de atuação democrática e representativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desse estudo foi apresentar os resultados da pesquisa com foco em analisar a dinâmica da gestão democrática no âmbito dos CME.

Com esse propósito, buscou-se apreender os contextos de dois diferentes municípios mato-grossenses, sendo possível identificar diferentes realidades,

desafios, potencialidades no exercício da participação e do controle social, complexidades das dinâmicas políticas, normativas e práticas que envolvem os CME como espaços de deliberação e escuta social.

Em Nova Mutum, observou-se um CME mais estruturado, com maior alinhamento às normativas vigentes, com práticas mais institucionalizadas e membros com maior familiaridade com as funções e atribuições do colegiado. Em Rosário Oeste, por sua vez, foram evidenciadas fragilidades estruturais, escassa articulação com os demais atores da rede de ensino e baixa participação popular, fatores que dificultam a atuação do CME como espaço efetivo de gestão democrática. Essas diferenças sugerem estreita relação entre o avanço da gestão democrática, o comprometimento político da administração pública, a valorização do Conselho como instância autônoma e a formação continuada de seus membros.

É importante destacar que os Conselhos Municipais de Educação ainda enfrentam barreiras significativas para exercer plenamente seu papel como instrumentos de transformação social. Para além da existência formal desses órgãos, é imprescindível assegurar condições materiais, políticas e pedagógicas que possibilitem sua atuação crítica e propositiva. Nesse sentido, recomenda-se o fortalecimento de políticas de formação para conselheiros, a revisão das legislações municipais, de modo a garantir maior representatividade e a paridade. Recomenda-se, portanto, criar estratégias que ampliem o diálogo entre o CME e a comunidade escolar, com vistas ao fortalecimento do controle social e à efetivação da gestão democrática.

Assim, embora a investigação tenha se concentrado em contextos específicos, os dados coletados não se traduzem como realidade absoluta, pois pertencentes a determinado contexto e momento histórico, estão sujeitos à reprodução ou transformação ao longo do tempo, podendo ainda ser assemelhados, o que amplia o potencial reflexivo da pesquisa.

REFERÊNCIAS

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Autoritarismo e autonomia escolar: para onde vai a gestão democrática? In: PERRELA, Cileda; CAMARGO, Rubens Barbosa de (Orgs.). **A escola pública feita por várias mãos**: dimensões críticas da formação de conselheiros. São Paulo: Xamã, 2015. p. 15-48

BALL, Stephen J. The policy processes and the processes of policy. *In*: BOWE, Richard; BALL, Stephen J.; GOLD, Anne. (Orgs.). **Reforming education & changing School**: case studies in policy sociology. London/New York: Routledge, 1992. p. 6-23.

BALL, Stephen J; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Pesquisa em políticas educacionais**: debates contemporâneos. São Paulo: Cortez, 2024.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município**: sistema, conselho e plano. (Educação Cidadã, v. 3). São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que fixa as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; MARIM, Vlademir. Educação e Políticas Públicas: os Conselhos Municipais em Questão. **Revista Teias**, v. 3, n. 6, p. 1-11, 2007.

FERREIRA, Cristina. Implementação da gestão democrática em instituições escolares: um caminho possível. **Os desafios da escola pública paranaense na perspectiva do professor PDE**: artigos. Paraná: Governo do Estado do Paraná; Secretaria da Educação, 2016.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 31.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e a participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GONH, Maria da Glória. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais**, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006.

ÍNDICES DE DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS. [S.l.: s.n., s/d]. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio>. Acesso em: 29 mar. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mt/rosario-oeste/panorama>. Acesso em: 29 mar. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt/nova-mutum.html>. Acesso em: 29 mar. 2024.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de Políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.

MENTGES, Manuir José. Pesquisa que desenvolve pessoas, contribui para a ciência e gera impacto na sociedade. **Educação**, v. 45, n. 1, p. 1-10, 2022.

NOVA MUTUM (MT). **Lei nº 1.279, de 2010**. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mt/n/nova-mutum/lei-ordinaria/2010/127/1279/lei-ordinaria-n-1279-2010-cria-o-conselho-municipal-de-educacao-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 24 jul. 2024.

OLIVEIRA, Lia Maria Teixeira de; LINO, Lucília Augusta; CAVALCANTE JUNIOR, José Airton Chaves (Org.). **Conselhos escolares: Desafios cotidianos da gestão democrática**. Rio de Janeiro: Seropédica, 2017.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre a educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline (Orgs.). **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.