

Rochele Tondello da Silva

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO:
DEMOCRATIZAÇÃO, LEGITIMIDADE E FUNÇÕES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação do Professor Dr. Telmo Marcon.

Passo Fundo

2014

Ao meu esposo Luiz Ademir, e aos meus filhos
Luis Otávio e Ana Luísa.
Amor incondicional, força para superação de todos
os desafios.

É o momento de agradecer às pessoas que foram fundamentais para a construção do meu conhecimento e da minha própria vida. Pessoas que sempre estiveram ao meu lado para chegar a este momento tão especial da minha formação.

A Deus, ser superior que me mostra o caminho, luz que me tranquiliza, me acalma, me acolhe, meu aconchego!

Ao meu pai, Rovílio Tondello, sempre companheiro, apoiador e incentivador das minhas ideias e quem me apresentou os livros, o gosto pela leitura, a escrita, a reflexão, a sensibilidade, o diálogo, a ética e o amar o que faz. Obrigada por acreditar em meus sonhos.

À minha mãe, Clair Cecília Tondello, que me mostrou e ensinou a amar a profissão de ser professora, que sempre me incentivou a buscar o saber, a estudar e a acreditar na educação. Obrigada por nossas conversas, por nossas reflexões, obrigada por me ensinar a ser humana e pelo comprometimento com a educação.

Aos meus irmãos Raquel, Richeline e Junior, obrigada pela preocupação, pelo incentivo e carinho neste momento tão importante da minha vida.

Ao meu esposo Luiz Ademir, pela paciência, pelo silêncio, pelo companheirismo e cumplicidade. Obrigada, sem sua força e cobrança, nada teria sentido, te amo...

Ao meu filho Luís Otávio, meu querido e amado adolescente, obrigada por cantar alto, tocar guitarra, fazer perguntas mil enquanto eu tentava me concentrar... Você me mostra que essa fase da vida é muito linda, e que não devemos deixar de curtir os pequenos momentos juntos de quem amamos. Obrigada por seu carinho, sua alegria e sua energia...

À minha filha Ana Luísa, minha princesa amada, delicada e carinhosa. Obrigada por entender minha ausência em alguns momentos... Agora poderei brincar um pouco mais com você... Minha mocinha linda...

Ao meu orientador Professor Dr. Telmo Marcon, pela segurança e confiança com que conduziu esse processo de orientação. Obrigada pela paciência, pelas proposições que foram fundamentais para essa pesquisa.

Às minhas colegas de trabalho do Conselho Municipal de Educação Carla, Rejane e Hangel. Obrigada pela tolerância, pela paciência em entender as minhas explosões, meus choros, meus esquecimentos. Agradeço pela parceria e por compreenderem esse processo de construção do conhecimento.

Aos professores do Programa de Mestrado em Educação, à Faculdade de Educação da Universidade de Passo Fundo, responsável pela minha formação profissional... Meus mestres queridos... Obrigada pela sensibilidade, pela excelência acadêmica, pela busca constante do saber e pela construção do conhecimento.

E, por fim, agradeço ao universo, por me proporcionar tantas coisas boas, por me colocar tantas pessoas maravilhosas ao meu lado. Só posso dizer que existe um tempo certo para cada coisa e esse momento foi intenso...

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo geral analisar como os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), órgãos gestores de políticas educacionais nos Sistemas Municipais de Ensino, estruturaram-se historicamente e se constituíram em suas funções, e como asseguraram legitimidade e democratização no processo de sua implantação. Pretende-se com este estudo contribuir para a reflexão e o fortalecimento, a credibilidade e a legitimidade, a qualificação e a organização desse órgão. A questão orientadora da pesquisa pode ser expressa da seguinte forma: quais são as condições necessárias para que os CMEs se estabeleçam como espaços de gestão democrática, de mediação entre o Estado e a sociedade civil, na elaboração de políticas educacionais e de fiscalização da efetivação dessas políticas? Para atender a esses propósitos, foi realizada uma revisitação da história da construção do sistema educacional brasileiro e, com base nisso, um estudo sobre a gênese dos sistemas de ensino e dos conselhos de educação, sobre como esses órgãos se constituíram no Brasil e no Rio Grande do Sul, suas tensões e influências políticas, sociais e econômicas. Para essa análise, categorias tais como sistema, descentralização, municipalização, poder local, democracia, participação e educação cidadã, foram acionadas. A metodologia, de abordagem qualitativa, envolveu análise documental e bibliográfica. Essa escolha permitiu um diálogo coerente entre os autores que tratam do tema em questão e também com os documentos elencados como fontes, a saber: as Constituições, os Decretos, as Resoluções e os Pareceres que integralmente ou em seções tratam dos CMEs. Como resultantes da investigação cabem ser expostos sinteticamente os seguintes aspectos: os CMEs configuram-se como órgãos que galgaram os seus primeiros passos, a saber, sua criação e implantação, mas ainda enfrentam muitos desafios para sua real concretização, como o seu fortalecimento, seu aperfeiçoamento, a autonomia, a legitimidade e a credibilidade. Foram identificadas dificuldades no trabalho dos Conselhos e limites para que se desenvolva uma ação participativa coerente com as suas funções e atribuições. São propostos caminhos de atuação democrática e de engajamento político dos representantes, com vistas a assumirem um papel pedagógico e político de participação. Em síntese, os CMEs constituem-se importantes mecanismos que contribuem para o fortalecimento da gestão democrática nos Sistemas Municipais de Ensino e que podem contribuir na articulação política, na organização e no diálogo entre a sociedade civil e o governo acerca das políticas educacionais do município, tornando-se um espaço de poder local.

Palavras-chave: Conselhos Municipais de Educação. Políticas Educacionais. Processos democráticos. Sistemas de Ensino.

ABSTRACT

This Master's thesis has as main objective to analyze how the Municipal Councils of Education, managing organs of Educational Policies in Education Municipal Systems, structured themselves historically and were constituted in their functions, and how assured legitimacy and democratization in the process of its implementation. The aim of this study is to contribute to the reflection and strengthening, the credibility and legitimacy, the qualification and the organization of this organ. The guiding research question can be expressed as follows: what are the necessary conditions for CMEs establish themselves as spaces of democratic management, mediation between the state and civil society, in developing educational policies and supervision of the effectiveness of these policies? To meet these purposes, a revisiting the history of the construction of the Brazilian educational system was realized and, based on this, was made a study on the genesis of educational systems and boards of education, about how these organs were constituted in Brazil and Rio Grande do Sul, its tensions and political, social and economic influences. For this analysis, categories such as system, decentralization, municipalization, local government, democracy, participation and citizenship education were activated. The methodology, with a qualitative approach, involved document and literature review. This choice allowed a consistent dialogue among the authors who deal with the subject matter and with the documents listed as sources, namely: Constitutions, Decrees, Resolutions and Announcements that in whole or in sections address the CMEs. As a result of the investigation, relevant to be exposed, briefly, the following aspects: the CMEs appear as organs that climbed their first steps, namely, the creation and implementation, but still face many challenges to their actual achievement, like its strengthening, its improvement, autonomy, legitimacy and credibility. We propose ways of democratic action and political engagement of representatives, in order to take a pedagogical and political participation role. In summary, the CMEs constitute important mechanisms that contribute to the strengthening of democratic management in the Municipal Teaching System and that may contribute to policy coordination, organization and dialogue among civil society and the government about the educational policies of the municipality, becoming a space of local government.

Keywords: Municipal education councils. Educational policy. Democratic procedures. Educational systems.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

- ABE – Associação Brasileira de Educação
- AMPLA – Associação dos Municípios do Planalto
- ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
- ANPED – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
- CEE – Conselho Estadual de Educação
- CF – Constituição Federal
- CFE – Conselho Federal de Educação
- CMEs – Conselhos Municipais de Educação
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CONAE – Conferência Nacional de Educação
- CONSEME – Conselho dos Secretários Municipais de Educação/RS
- FECME – Fórum Estadual dos Conselhos Municipais de Educação/RS
- FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico e Valorização do Magistério
- FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
- MEC – Ministério da educação e Cultura
- MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais
- PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
- PME – Plano Municipal de Educação
- PNE – Plano Nacional de Educação
- SEB – Secretaria de Educação Básica
- SICME - Sistema de Informação dos Conselhos Municipais de Educação
- SME – Sistema Municipal de Ensino
- UNCME- RS – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul
- UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	HISTÓRICO E NATUREZA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO.....	20
2.1	A construção do sistema educacional brasileiro: breves considerações.....	20
2.2	A natureza dos conselhos municipais de educação no Brasil e no do Rio Grande do Sul: breves considerações históricas	33
2.3	Os conselhos, as reformas de ensino e a constituição de sistemas de ensino	41
2.4	Afinal, o que é um conselho?	49
3	SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO	55
3.1	Conceito de sistema	55
3.2	Sistemas municipais de ensino na constituição de 1988 e na LDB de 1996	60
3.3	Sistemas municipais de ensino e conselhos municipais de educação.....	65
3.4	Gestão democrática do sistema educacional e os conselhos de educação	68
4	CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: FUNÇÕES, POSSIBILIDADES E DESAFIOS	84
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
	REFERÊNCIAS	111

1 INTRODUÇÃO

Um olhar aguçado não se faz comprovar apenas pelo fato de discernir, mas também por seu jeito de não ver tudo tão claro como água. E isto justamente pelo fato de nem tudo estar tão claramente pronto e às vezes estar ocorrendo um fermentar, um formar-se ao qual exatamente o olhar aguçado faz jus. Esse aspecto inacabado aparece de modo mais amplo e embaralhado na ideologia, na medida em que ela não se esgota na relação com seu tempo, nem com a mera má consciência em relação ao seu tempo, o qual acompanhou todas as culturas precedentes (BLOCH, 2005, p. 152).

Esta dissertação de Mestrado se construiu fundada na necessidade de aprofundar a perspectiva da democratização, da legitimidade e das reais funções dos Conselhos Municipais de Educação. Pensar em Conselhos Municipais de Educação (CME) e em Políticas Educacionais é ter a coragem e o compromisso do “olhar aguçado”, como diz a epígrafe acima, tanto como pesquisadora quanto como profissional da educação. A coragem e o desejo de buscar entender os caminhos de uma gestão democrática da educação no contexto dos CMEs, ancorando-se em um olhar amplo e ao mesmo tempo desafiante e instigante, num compromisso acadêmico e profissional que nos faz refletir e atuar nesses espaços, constituem também a base deste trabalho. Existentes desde o Império, esses órgãos de Estado têm adquirido diferentes características e finalidades nas políticas públicas, ora alterados pela legislação vigente, ora pelo interesse de governos, ora por reformas. Percebe-se, com isso, que as políticas públicas não são estáticas, mas sofrem a tensão e a pressão de cada momento. Os Conselhos, por sua vez, estão nesse espaço de tensão, como mediadores, articuladores e gestores. São caracterizados como órgãos coletivos de tomada de decisões, de participação de pessoas que deliberam sobre algum tema, propondo sempre o equilíbrio entre o global e o local, entre o Estado¹ (governo) e a sociedade civil².

As políticas públicas, particularmente as de caráter social, são mediatizadas pelas lutas, pressões e conflitos entre elas. Assim, não são estáticas ou fruto de iniciativas abstratas, mas estrategicamente empregadas no decurso dos conflitos sociais expressando, em grande medida, a capacidade administrativa e gerencial para implementar decisões de governo (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 8).

¹ O Estado, para Gramsci, é entendido como um órgão de poder e domínio, sendo um espaço de disputa (CARNOY, 1988, p. 98). Atribuiu ao Estado parte da função de promover um conceito (burguês) único da realidade e, conseqüentemente, emprestou ao Estado um papel mais extenso (ampliado) a perpetuação das classes. (CARNOY, 1988, p. 91).

² A Sociedade Civil, para Gramsci, é o fator chave na compreensão do desenvolvimento capitalista. Significava uma organização dos indivíduos, além da família, produção, etc. em uma entidade coletiva governada pelas leis do Estado (CARNOY, 1988, p. 91).

Na Década de 1980, no Brasil, movimentos e organizações da sociedade civil deram início a um movimento cujo principal objetivo era romper com o modelo centralizador e autoritário de Estado e de gestão pública por meio da recomposição da democracia como princípio norteador das relações sociais. O cidadão passou a ocupar o lugar de sujeito nas discussões. À medida que esse processo foi se ampliando, também foi sendo elaborada uma nova forma de gerir as políticas públicas, com a qual se buscou, aos poucos, diminuir as distâncias entre os cidadãos e o Estado. A partir dos anos de 1980, entretanto, os CMEs, passaram a ter uma imagem de maior positividade, como ressonância da Constituição Federal de 1988. Evidencia-se, então, a implantação dos sistemas de ensino, o aparecimento de novas lógicas presentes nos discursos dos atores políticos, associados ao emergir de movimentos sociais que se fortalecem. Ou seja, “os espaços e as estruturas de poder local passam a ser vistos como arenas de disputas entre atores distintos, espaços de virtualidades transformativas, quebrando a imagem homogênea do poder local que terminava favorecendo as elites locais ao identificá-las com a história e a vida das localidades” (COSTA, 1996, p. 115). Atualmente, os textos legais sobre educação referem-se a espaços de participação e oferecem condições para a gestão democrática, demonstrando, no entanto, pouca efetivação dessa participação.

Os Conselhos Municipais possuem atribuições que dizem respeito a diversos aspectos, os quais podem ser sintetizados em três âmbitos: das normas educacionais; do planejamento e das políticas educacionais e a garantia do direito à educação. Os conselheiros têm papel fundamental no estabelecimento de atividades amplas e diversificadas a respeito dos processos educativos em seus Municípios. Isso porque os Conselhos, na função de intermediação entre o Estado (poder) e a Sociedade civil, traduzem ideias e concepções gerais de educação e de sociedade, que, em cada momento histórico, influenciaram a dinâmica das Políticas Educacionais em questão. Historicamente situados, os conselhos de educação foram concebidos independentemente da sua concretização ou não, como instrumentos de democratização do sistema educacional.

Os Conselhos de Educação foram concebidos com função de “Estado Maior” da educação, para atuar estrategicamente na gestão dos sistemas de ensino, conferindo às políticas educacionais, e à sua implementação, a continuidade da ação e a representatividade a vontade nacional, acima e além da rotatividade dos dirigentes e suas vontades singulares (BORDIGNON, 2004, p. 42).

Dessa forma, Batista (2013, p. 17) afirma que a história dos conselhos de educação situa-se no campo da gestão pública e encontra seu fio condutor nos processos de

democratização e descentralização, cujo eixo central é o poder. Importante destacar a importância do processo de municipalização do ensino no Brasil e considerar que a participação social nesse caso depende do grau de organização dos indivíduos, associações e grupos no âmbito local. A democratização da sociedade, através do fortalecimento do poder municipal pela via institucional-legal, somente pode desencadear-se à medida que existir real possibilidade de organização da sociedade local para participar de tal poder (BATISTA, 2013, p. 19).

A pertinência do estudo proposto se destaca no que tange à investigação de questões emergentes da prática profissional que desenvolvo como Assessora Técnica do Conselho Municipal de Educação de Passo Fundo, órgão que tem uma história de 45 anos de conquistas, desafios e reestruturações. No desempenho das atribuições profissionais, já se efetivaram muitos momentos importantes do CME, como: as reuniões da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul (UNCME-RS), os encontros Estaduais e Nacionais da UNCME e as Caravanas,³ que foram instauradas desde maio de 2011 e constituem-se em reuniões de estudo de temas educacionais, organizadas regionalmente, realizadas em diferentes partes do Rio Grande do Sul. Em 2011, ocorreram oito caravanas, em 2012, quatro, em 2013 foram organizados quatro e para 2014 estão previstas duas caravanas, esses eventos acontecem em diferentes regionais dos municípios do Rio Grande do Sul. Os encontros estaduais e nacionais da UNCME e também as Caravanas se configuram em momentos de reflexões, de estudos, de troca de experiências entre conselhos e de formação sobre temas que estão em pauta nas legislações nacionais. Destacam-se ainda as reuniões da Associação dos Municípios do Planalto (AMPLA) regional, que tem 16 municípios associados. Desses encontros, ocorridos em 2012 e 2013, foram organizados e coordenados pelo CME de Passo Fundo. Nessas reuniões, a pauta sempre contemplava assuntos relacionados às políticas educacionais, às legislações, à organização do sistema de ensino, à avaliação dos CMEs, constituindo um momento importante de troca de práticas entre um órgão e outro no sentido de qualificar a atuação no município. Faz parte dessa prática profissional também a organização das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Passo Fundo, momento em que se tratam temas pertinentes à educação municipal, como a interpretação das leis nacionais referentes a políticas educativas.

³ As “CARAVANAS UNCME – RS” tiveram início em 2011. São espaços de capacitação e formação de conselheiros em diversas regiões do Estado garantindo participação para todos os municípios sem necessidade de grandes custos de locomoção e estadia. Acontece em um dia, a UNCME – RS, colabora com os palestrantes e o município promotor também pode sugerir nomes para tratar de temas pertinentes aos Conselhos Municipais de Educação.

As pautas dessas reuniões também decorrem de autorizações de Resoluções, Pareceres, Pronunciamentos e Consultas. Pode-se dizer que tais eventos são assembleias, ou colegiados que se encontram para refletir, avaliar, deliberar e propor as políticas de educação municipal.

No ano de 2013, aconteceu o curso de Formação de Conselheiros Municipais de Educação, promovido pelo Pró-Conselho/UFSM, o qual teve como objetivo contribuir para o fortalecimento da gestão democrática dos sistemas municipais de ensino, conforme indica o artigo 206, inciso VI da Constituição Brasileira. Nessa formação, Passo Fundo participou do curso com duas representantes: esta pesquisadora, como técnica do CME, e mais uma conselheira. Percebe-se o quanto é necessária a capacitação dos conselheiros para uma efetiva participação no CME. Durante a trajetória profissional foi possível identificar alguns desafios pertinentes aos Conselhos Municipais, que muitas vezes intrigam, imobilizam e que acabaram por ser motivadores da pesquisa que ora é apresentada. Pretende-se, com este estudo, contribuir para a reflexão e o fortalecimento, a credibilidade e a legitimidade, a qualificação e a organização desse órgão. Cabe ressaltar que a referente pesquisa não é um estudo de caso do CME de Passo Fundo, porém, no decorrer do texto, sempre que for pertinente, traremos algumas contribuições locais, dialogando com os autores no sentido de qualificar a reflexão. Alguns desafios já identificados podem ser desdobrados em três dimensões, expressos em três categorias de análise, que são: democratização (as relações das organizações da sociedade civil com o poder municipal, composição e descentralização), legitimidade (participação e autonomia dos representantes nas discussões e decisões) e funções dos CMEs (atribuições). Na esteira dessas percepções, podemos destacar que os CMEs são ferramentas fundamentais na democratização da rede de ensino, já que permitem, em sua composição, a participação de membros da sociedade civil, influenciando os rumos do sistema de educação da cidade.

Percebe-se que ainda existem resquícios de uma história centralizadora e dominadora, hegemônica de poder, embasada na falta de amparo legal, o que dificulta sua legitimidade. Um dos desafios que se impõe aos CMEs é trilhar a sua autonomia, pois isso é o marco fundador para uma prática de gestão democrática e condição para que esse órgão desempenhe suas funções e atribuições. Entende-se que os CMEs constituem-se em espaços propiciadores de discussões das questões educacionais por parte de quem utiliza e faz a escola: os professores, os pais, os gestores, os alunos e os representantes da sociedade.

A autonomia, um dos fundamentos da questão democrática, requer que o Conselho seja dotado de normas próprias e de condições objetivas para o desempenho de suas responsabilidades. Os Conselhos só tem força quando trilharam a autonomia, abrindo-se para o novo, para o diálogo e para a possibilidade de conviver com a diferença (NOGUEIRA, 2013, p. 10).

Compreender parte dessa realidade pode ajudar no entendimento do potencial desse Conselho, da sua legitimidade, da sua visibilidade, da sua função na direção da descentralização, da participação, da autonomia e da democratização do sistema Municipal de Educação. Nesse sentido se destaca a relevância social que contribui o referente trabalho, no momento em que permite a discussão de categorias que permeiam os debates, as legislações nacionais. Entende-se que a discussão sobre a institucionalização e a organização dos Sistemas de Ensino e dos CMEs não é uma discussão isolada, mas está integrada ao processo da gestão democrática da educação com vistas a uma educação cidadã, buscando a construção de um sistema de educação com princípios voltados ao *município que educa*⁴, conforme Bordignon (2009, p. 42), e fortalecendo o desenvolvimento local (PADILHA, 2009 p. 19).

Desse modo, percebem-se, a partir da análise do percurso histórico, as distorções, os entraves e os equívocos que até hoje imobilizam os Conselhos e muitas vezes se manifesta em ações tuteladas, subordinadas, o que dificulta a autonomia enquanto órgão normatizador e gestor.

É neste sentido que os conselhos municipais de educação passam a ter fundamental importância para concretizar o novo modelo de gestão nos sistemas de ensino. Neste espaço institucional, a sociedade civil organizada juntamente com o poder executivo local participa diretamente na gestão das políticas públicas educacionais. Logo, pode se dizer que os conselhos expressam, na atualidade, o ponto de vista da sociedade na ação do Estado, isto é, na gestão das políticas públicas educacionais (BATISTA, 2013. p. 17).

Nessa perspectiva, parafraseando Pereira (2004 p.2), pode-se reafirmar que, no que concerne à gestão de Políticas Educacionais nos Municípios, a existência dos Conselhos Municipais de Educação pressupõe uma mudança de paradigma, da gestão pública burocrática, fragmentada para o modelo descentralizado, democrático e participativo, na defesa dos interesses de universalização dos direitos básicos da cidadania.

O caráter público das políticas emergentes desse contexto social e político tem tido como alicerce os direitos universais de cidadania que legitimam as demandas sociais negociadas em espaços públicos democráticos. Nesses espaços situam-se os conselhos gestores de políticas públicas setoriais, os quais desde sua origem preconizam uma relação dialógica horizontal cujas regras requerem a produção de decisão a partir de discussão estabelecida entre os partícipes, desenvolvendo uma nova face para a esfera pública (BATISTA, 2013, p. 17).

⁴ *Município que educa* é uma rede de municípios articulados em torno dos princípios da Educação Cidadã e da Cidadania Planetária. Seu foco se volta para a garantia de direitos em toda a municipalidade, com base na observação permanente da gestão pública (PADILHA, 2009, p. 7). No capítulo III, retornaremos a refletir sobre educação Cidadã e Município que educa.

A cidadania se impõe, portanto, como um processo em construção, o qual implica articular fatores de governabilidade, de representação, de participação e de controle pelo cidadão da gestão governamental como condições necessárias à garantia da construção democrática. Entende-se que ainda existem entraves à efetivação da cidadania plena, mas acredita-se no aspecto educativo dos processos participativos como força motriz à aquisição de autonomia e (re) conhecimento do cidadão. As três forças se complementam num círculo que pode ser virtuoso: participação – cidadania – autonomia, as quais são consequências e também força geradora de uma sociedade que se pretende democrática. De acordo com Carvalho (2002, p. 9), “uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico”.

A criação dos Sistemas de Ensino se insere profundamente no processo político da construção da cidadania, da democracia e da consolidação do regime federativo pela gradativa afirmação da autonomia. Esse processo vem carregado de tensões e movimentos entre centralização e descentralização, questões que afetam diretamente a estrutura e a gestão dos sistemas de ensino, nas quais se insere a ação dos conselhos.

É nesse sentido que os conselhos municipais de educação passam a ter fundamental importância para concretizar o novo modelo de gestão nos sistemas de ensino. Neste espaço institucional, a sociedade civil organizada juntamente com o poder executivo local participa diretamente na gestão das políticas públicas educacionais. Logo, pode-se dizer que os conselhos expressam, na atualidade, o ponto de vista da sociedade na ação do estado, isto é, na gestão das políticas públicas educacionais. Para realizar essa tarefa, os conselheiros/as desenvolvem competências, práticas e saberes sobre gestão pública considerando o contexto específico em que atuam (BATISTA, 2013, p. 19).

A análise das competências dos sistemas de ensino remete às questões da autonomia das unidades federadas e à descentralização das funções do Estado. O parágrafo 2º do artigo 8º da LDB estabelece que “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei”. A Lei deixa claro que a relação entre os sistemas é de cooperação, não de subordinação, não havendo hierarquia entre as três instâncias federativas, todas dotadas de autonomia nos limites da Constituição e das leis de âmbito nacional. Logo no início de seu funcionamento, o Conselho Federal de Educação deu destaque especial à cooperação e à articulação com os Conselhos Estaduais de Educação (BORDIGNON, 2009, p. 35).

A preocupação com o estudo dos Conselhos Municipais de Educação é decorrente da configuração de uma sociedade que está avançando na sua experiência democrática, em

proveito da qual a discussão sobre a educação a ser oferecida poderia provir de uma gestão participativa. Nesse sentido, o presente trabalho apresenta como objetivo geral analisar como os CMEs, enquanto órgãos gestores de Políticas Educacionais nos Sistemas Municipais de Ensino, se estruturaram historicamente e como se constituíram em suas funções, legitimidade e democratização. Considera que os CMEs são espaços de participação em que essas discussões podem e devem acontecer. Quais condições determinam que esse espaço seja realmente legítimo para o debate e favoreça a construção da cidadania com vistas a uma gestão democrática, participativa? A autonomia com relação ao Executivo e à Secretaria de Educação é garantida? A sua estrutura dá condições para uma autonomia real? As legislações permitem tal *status*? Essas inquietações direcionam a presente pesquisa, por meio da qual se quer perceber quais entraves ainda imobilizam esse processo de participação, a gestão e a organização, para que os Conselhos realmente sejam espaços visíveis de debate, de pluralidade, de transparência, de representatividade social, de ética e que, assim, contribuam, democraticamente, para a construção da cidadania. Pretende-se discutir algumas categorias como sistemas de ensino, regime de colaboração, descentralização, autonomia, gestão democrática dos Conselhos, a fim de, por meio da pesquisa, compreender como se desenvolvem esses espaços e como se opera com esses conceitos nas políticas públicas. Os CMEs exercem uma função complementar em relação ao Poder Legislativo, uma vez que lhe cabe orientar e disciplinar a vida educacional, por meio de normas, de diretrizes, de pareceres e de resoluções. A função normativa é o que os torna diferentes dos demais conselhos, pois, é aquela pela qual um conselheiro interpreta a legislação nacional com os devidos cuidados e a aplica em prol das finalidades maiores da educação no sistema municipal local. Nesse sentido, os CMEs tornam-se órgãos gestores da educação no seu município, em sua atuação mediadora e articuladora de políticas públicas junto ao gestor municipal. Nesse contexto, o referente estudo tem como problemática analisar quais são as condições necessárias para que os CMEs constituam-se em espaços de gestão democrática, de mediação entre o Estado (Poder) e a sociedade civil, de elaboração de políticas educacionais e de fiscalização e da efetivação dessas políticas.

Dessa forma, pretende-se contribuir para o entendimento de seus processos de institucionalização, abordando aspectos históricos, legais, técnicos, político-culturais, que poderão trazer importantes subsídios para a prática desses colegiados. Através da produção teórica sobre a gestão democrática dos sistemas de ensino se quer trazer para o foco de discussão o objeto de estudo em questão, os CMEs, buscando elementos que definam sua contribuição nas políticas públicas educacionais do município e os agentes políticos

envolvidos nas tarefas de criação e implantação desses colegiados, de forma que os tornem mais legítimos na sua atuação, na sua função democrática, na participação e na descentralização, ocasionando sua autonomia.

Analisando as dissertações e teses específicas sobre esse tema, foi possível observar que o grande avanço na produção científica relacionada aos Conselhos Municipais de Educação se deu a partir de 1997, o que ocorreu devido ao crescimento do número de municípios que constituíram seus sistemas educacionais, ocasionando, conseqüentemente, um aumento na criação de Conselhos nos Municípios. Além disso, observa-se também que as pesquisas avançaram mais na região Sul, com exceção do estado do Paraná, na região Sudeste (Minas Gerais, São Paulo) e na região Nordeste (Bahia). Tal crescimento é decorrente também da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) nº 9.394 em 1996, quando nas mais diversas áreas surgiram normas nacionais que regulamentavam sua criação. Dados da pesquisa de informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) referente a 2011 mostram que dos 5.570 municípios brasileiros, 4.718 (84,8%) já contavam com conselho constituído e 847 cidades estavam sem conselhos municipais de Educação. O número representa 15,2% do total de municípios do País. Os dados mostram ainda que o total de cidades que contam com o órgão em seu sistema educacional teve um aumento de 315 municípios entre 2009 e 2011, sendo que, em 2009, 4.403 municípios tinham conselhos; e em 2006, esse número reduziu para 3.760. Já a MUNIC registra o crescimento no número de municípios que declaram possuir CME, passando de 68% em 2006, para 79% em 2009 e para 84,8% em 2011. A referida pesquisa demonstra ainda que a região norte é a que tem o menor percentual de municípios com conselhos de educação (65%); e a sudeste tem o maior percentual (90%). Dados do Perfil dos Conselhos Municipais de Educação - SICME, 2007, denotam que 99% dos municípios do Rio Grande do Sul têm leis que criam os CMEs. Segundo dados de 2011, levantados pela UNCME-RS, dos 496 municípios do Rio Grande do Sul, oito não possuem CMEs e 238 são compostos de nove ou menos que nove conselheiros, não contados os suplentes. Conforme Werle (2013, p.219), a motivação para participar do CMEs é muito variada; visibilidade política na comunidade, compromisso com a educação, interesse em contribuir efetivamente para educação local e *status*, visibilidade social, entre outros.

Um CME não é apenas um grupo de representantes de segmentos da sociedade que se reúne de tempos em tempos. Quando um município assume um sistema de ensino com o objetivo de qualificar a educação municipal e exercer sua autonomia em matéria de educação, o CME é chamado a atuar de forma ampliada (WERLE, 2013, p. 218).

Nesse sentido, o Conselho assume as funções: consultiva, propositiva, normativa, mobilizadora, fiscalizadora e de controle social. Os CMEs poderão realizar muitas atividades no âmbito municipal, mas o importante é que eles não percam de vista sua atuação como propositor e vigilante de execuções das políticas municipais na área educacional. Seu papel mais importante é o político (não partidário), como afirma Esquinsani (2006, p. 231): “enquanto locus de poder representativo e legítimo das instâncias da comunidade local, que representam cada um de seus integrantes” e não de se transformar em mero espaço tutelado de obediência da Secretaria Municipal de Educação e do Executivo do município. Em suas atividades, o efetivo controle social deve prevalecer sobre aquelas de natureza cartorial e sobre as minudências burocráticas do cotidiano escolar. Daí a importância de sua representatividade e de sua legitimidade perante a comunidade local e a estima de cada um dos integrantes (BRASIL, 1988, artigo 37).

Percebe-se que um dos principais desafios dos CMEs consiste na necessidade de se constituir como órgãos de Estado e não de governo. Certamente, há um longo caminho a percorrer para que esse *status* realmente se efetive. Todavia, uma ampla possibilidade se desenha no cenário nacional com o novo Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 –, que teve seu texto aprovado pelo Congresso no dia 03 de junho de 2014, depois de quatro anos de tramitações, e sancionado pela Presidenta no dia 26 de junho de 2014, data a partir da qual os municípios terão um ano para organizarem seus Planos Municipais de Educação. Nesta elaboração do plano o município que ainda não tem CME e Sistema de Ensino tem a possibilidade de instituí-lo. A realização da Conferência Nacional da Educação (CONAE) está prevista para o mês de novembro de 2014, quando o protagonismo desses órgãos no espaço local será uma das exigências para que os objetivos da educação nacional para a próxima década sejam efetivamente alcançados. No entanto, não existe legislação no país que obrigue a cidade a ter conselho municipal de educação, a decisão depende do próprio município de constituir sistemas de ensino e, através de uma gestão democrática, abrir espaços de mediação e de articulação entre o governo e a sociedade civil, propiciando maior capacidade de intervenção e de fiscalização da sociedade civil sobre a política pública de educação, estimulando, assim, o aumento da transparência das ações do governo municipal por meio da ampliação do acesso à informação.

O procedimento metodológico escolhido baseia-se no paradigma da pesquisa qualitativa de natureza descritiva, que envolve análise documental e bibliográfica. Desse modo, “entendemos por metodologia o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade este tipo de pesquisa bibliográfica e documental coloca frente a frente

os desejos do pesquisador e os autores envolvidos em seu horizonte de interesse” (MINAYO, 1994, p. 53).

Entende-se pesquisa como um processo no qual o pesquisador tem uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente, pois realiza uma atividade de aproximações sucessivas da realidade sendo que esta apresenta carga histórica e reflete posições frente à realidade (MINAYO, 1994, p. 23).

Nesse sentido, é importante o pesquisador manter um distanciamento e um compromisso na pesquisa de forma que não a torne uma militância, perdendo sua validade científica. Dessa forma, é importante, conforme César Tello,⁵ o pesquisador ter consciência metodológica profunda, sensibilidade humana, compromisso e distanciamento. Tello destaca, ainda, que o pesquisador deve assumir um posicionamento metodológico da pesquisa, compreender, explicar e só após, intervir na realidade. O pesquisador tem o compromisso constante de buscar bibliografias que contemplem seus objetivos de pesquisa, que estejam relacionados, que tenha uma conexão, neste sentido, é necessária uma vigilância epistemológica, conforme Lima e Miotto reforçam:

A pesquisa bibliográfica como um procedimento metodológico oferece ao pesquisador uma possibilidade na busca de soluções para seu problema [...] enfatiza que trabalhar com a pesquisa bibliográfica significa realizar um movimento incansável de apreensão dos objetivos, de observância das etapas, de leitura, de questionamentos e de interlocução crítica com o material bibliográfico e que isso exige vigilância epistemológica (2007, p. 37).

Minayo (1994, p. 21) descreve que “a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares, ela se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado”. A autora defende que qualquer investigação social deveria contemplar uma característica de seu objeto, que é o aspecto qualitativo. Dessa forma, a revisão bibliográfica como metodologia permite a familiaridade com vários autores que tratam do tema em questão, proporcionando um diálogo coerente entre esses, assim, é importante a seleção da bibliografia que será utilizada, para que se estabeleça uma compreensão em relação ao tema a ser pesquisado. Nesse contexto, Lima e Miotto (2007, p. 38) esclarecem a diferença entre revisão de literatura e pesquisa bibliográfica, enfatizando que a primeira é apenas um pré-requisito para a realização de toda e qualquer pesquisa, ao passo que a segunda implica um conjunto ordenado

⁵ Cesar Tello, professor da Universidade Nacional de San Martin e Universidade de Tres de Febrero. Curso de extensão sobre Epistemologia da Pesquisa Educacional. Universidade de Passo Fundo. 20 e 21 de março de 2014.

de procedimentos de busca por soluções, atento ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório. A pesquisa bibliográfica exige do pesquisador disciplina e vigilância constante, no sentido de manter a atenção no percurso metodológico, no cronograma, nos objetivos, pois é um movimento incansável de leituras, questionamentos e de interlocuções críticas com o material bibliográfico, o qual permite, por sua vez, um leque de possibilidades na apreensão das múltiplas questões que envolvem o objeto de estudo (LIMA; MIOTO, 2007, p. 44).

Desse modo, dentro dessa proposta metodológica, pensando numa sequência de procedimentos a serem cumpridos, na perspectiva de fundamentar o objeto de estudo, a pesquisa está estruturada em três capítulos, sendo que o primeiro fará um resgate histórico da criação dos Conselhos de Educação, explicitando como foram se constituindo em sua estrutura, sua composição e suas funções. Esse primeiro capítulo tem como objetivo revisitar a história dos CMEs na perspectiva da sua natureza, desde a época do Império, passando pela Velha República e pelo Estado Novo, anteriores à constituição dos sistemas de ensino. Busca-se compreender como se estruturavam e quais papéis possuíam no contexto social e econômico da época, encerrando com a Constituição de sistemas de ensino e suas interferências. No segundo capítulo, são analisadas, algumas categorias, aprofundando os conceitos de sistema, de autonomia, de participação, de legitimidade nas representações e de gestão democrática. Nesse capítulo, desenvolve-se uma revisão bibliográfica, como o próprio conceito de sistema, a legitimidade das representações, a participação e a democratização dos sistemas de ensino com vistas à gestão democrática, analisando as distorções dos conceitos e das legislações. No terceiro e último capítulo, busca-se identificar as funções, as possibilidades, as condições e os desafios para os Conselhos de Educação no fortalecimento e na qualificação dos Sistemas Municipais de Ensino. Nesse último capítulo, a partir da retrospectiva apresentada, pretende-se identificar as possibilidades, os desafios e as contribuições para que se concretize a participação, a legitimidade e a democratização dos CMEs, proporcionando maior visibilidade e autonomia nesse espaço de gestão pública. O objetivo do capítulo é indicar/propor alguns caminhos e também desafios para que realmente se torne mais visível a importância desse colegiado, bem como rever suas funções e suas atribuições para que se efetive com maior legitimidade e autonomia sua atuação nos sistemas de ensino.

Nessa perspectiva, conforme Lima e Miotto (2007, p. 39), se estabelece que o processo de apreensão e compreensão da realidade inclui as concepções teóricas e o conjunto de técnicas definidas pelo pesquisador para alcançar respostas ao objeto de estudo proposto. É a metodologia que explica as opções teóricas fundamentais, expõe as implicações do caminho

escolhido para compreender determinada realidade e o homem em relação a ela. (MINAYO, 1994, p. 22) Nesse sentido, tendo como objeto de estudo os CMEs, o procedimento metodológico escolhido permitiu uma relação dinâmica com fatos históricos, sociais, em que se percebem as contradições, os conflitos e os interesses em disputas. A pesquisa qualitativa não está tão interessada em quantificar fatos e fenômenos, mas em explicar os meandros das relações sociais, considerando que a ação humana depende dos significados que lhe são atribuídos pelos atores sociais (SUASSUNA, 2008, p. 348). Portanto, realizar uma pesquisa entendendo a realidade social como dinâmica, contraditória, histórica e ontológica implica a utilização de procedimentos metodológicos que consigam engendrar todos esses pressupostos com a mesma intensidade como se apresentam quando estão em relação (LIMA; MIOTO, 2007, p. 40).

Parafrazeando a epígrafe desta introdução, mesmo em decorrência do conjunto de problemas que marcam a criação, a implantação e o funcionamento institucional e sociopolítico dos sistemas de ensino e dos CMEs no Brasil, alguns de maiores proporções, outros menos relevantes, cuja mudança exige um olhar aguçado em não ver tudo tão claro como água. Isso justamente pelo fato de nem tudo estar tão claramente pronto e, às vezes, estar ocorrendo um fermentar, um formar-se ao qual exatamente o olhar aguçado faz jus.

2 HISTÓRICO E NATUREZA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Compreender a história como possibilidade e não como determinismo, de que decorre necessariamente a importância do papel da subjetividade na história, a capacidade de comparar, de analisar, de avaliar, de decidir, de romper e por isso tudo, a importância da ética e da política (FREIRE, 1997, p. 164).

2.1 A construção do sistema educacional brasileiro: breves considerações

O objetivo deste capítulo não é fazer uma avaliação das reformas implantadas no período de 1930 até os dias atuais, nem discutir detalhadamente seus decretos, mas, sim, entender em que contexto se começou a pensar em sistemas de ensino e em conselhos. Como esses órgãos foram se constituindo no Brasil, suas influências políticas, sociais e econômicas? Importante destacar a visão de educação e como essa influenciou de forma geral todas as decisões das reformas propostas. Essa primeira fase, que compreende o período de 1930 a 1937, foi marcada pela atuação do Governo provisório de Getúlio Vargas e pelas lutas ideológicas sobre a forma que deveria assumir o regime, no campo político; também se tem a influência da atuação do Governo no setor econômico, decorrentes da primeira guerra mundial e da crise de 1929; no setor educacional, ocorriam as reformas empreendidas por Francisco Campos, paralelamente à luta ideológica irrompida entre “pioneiros da escola nova” e os “conservadores”, especialmente representados por católicos, representantes de escolas privadas (ROMANELLI, 1996, p. 128).

Para Shiroma, Moraes e Evangelista (2007, p. 15), os debates políticos que se travavam no alvorecer dos anos 1930 incluíam um crescente interesse pelas questões educacionais. Herança de anos anteriores, ganhava força entre vários intelectuais e políticos da época, a ideia de que era indispensável à modernização do Brasil a montagem de um Estado Nacional, centralizador, antiliberal e intervencionista. A revolução de 1930 deu um caráter de urgência para essa discussão, eram forjados vários projetos de construção de nacionalidade, alguns mais modernizantes, outros mais reacionários. Era valorizado o papel da educação com um caráter mais ideológico, salvador, mas também, centralizador e disciplinador.

Nesse ideário reformista, que tomava forma desde as décadas de 1910 e 1920, as possibilidades de intervenção do processo educativo eram superestimadas a tal ponto que nele pareciam estar contidas as soluções para os problemas do país: sociais, econômicas ou políticos. Uma concepção francamente salvacionista convencia-se de que a reforma da sociedade pressuporia, como um de suas condições fundamentais, a reforma da educação e do ensino (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 15).

Era também o começo de uma luta ideológica que iria culminar na publicação do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional”, em 1932, e nas lutas travadas a partir de 1948 em torno do projeto de Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (ROMANELLI, 1996, p. 129) Uma das primeiras medidas do Governo provisório de Vargas, instalado com a Revolução de 1930, foi criar o Ministério dos Negócios e da Educação e Saúde pública, coordenado por Francisco Campos, conferindo à União o poder para exercer sua tutela sobre os vários domínios do ensino no país.

O objetivo era criar um ensino mais adequado à modernização que se almejava para o país e que se constituísse em complemento da obra revolucionária, orientando e organizando a nova nacionalidade a ser constituída. Consequência da estrutura federativa da Primeira República, a estrutura de ensino vigente no Brasil até 1930, nunca pudera se organizar como um sistema nacional integrado. Ou seja, inexistia uma política nacional de educação que prescrevesse diretrizes gerais e a elas subordinasse os sistemas estaduais (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 16).

Os projetos de construção de nacionalidade e de civismo vinham se estruturando desde os anos de 1920. Nessas reformas, havia também a mobilização da Igreja católica, que se intensificou desde a década de 1930. Um grupo de católicos formado por intelectuais, políticos e diplomatas impunha-se o dever de defender a religião católica a qualquer custo. Embora não fosse mais a religião oficial do Estado, como nos tempos do Império, era sem dúvida a religião nacional. Nesse sentido, era importante para a igreja resgatá-la, pelo reconhecimento de seus princípios fundamentais, o Brasil verdadeiro que, a seu ver, havia se perdido com a Constituição de 1891. A referida Constituição acolhia os princípios do liberalismo e, entre outros aspectos, instruía a separação entre Estado e Igreja e a laicidade do ensino ministrado nos estabelecimentos públicos (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 17).

A igreja católica, que até então praticamente monopolizava, no Brasil o ensino médio, estava, desde a Proclamação da República, agastada com a laicidade do ensino, instituída pela 1ª Constituição Republicana. Agora em face do alcance do movimento renovador e em face, principalmente das reivindicações que este fazia em torno da necessidade de se ampliar efetivamente o ensino público, de âmbito nacional obrigatório e gratuito, ela se via ameaçada de perder aquele quase monopólio (ROMANELLI, 1996, p. 143).

A educação era privilégio das elites, que pagavam escolas privadas sob domínio hegemônico da igreja Católica, de forma que carecia a ação do Estado com vistas a expandir o ensino público e gratuito. Segundo Romanelli (1996, p. 143), a proscrição do ensino religioso, ainda de caráter facultativo da primeira Constituição da República, e a sua instituição nas Constituições de 1934 e 1937 foram feitas tendo por base grandes lutas de caráter ideológico. O apoio da Igreja Católica para Francisco Campos era fundamental e o governo não poderia abdicar da colaboração dos “portadores da força moral” em seu esforço de reconstrução nacional. Nesse sentido, a educação para “pensar” e a para “produzir” encontrariam no ensino religioso o necessário reforço de disciplina e autoridade (MORAES, 1992, p. 307). Essas lutas tiveram seu ponto culminante no início da década de 1930, quando foi retomada a questão, por causa do conteúdo das reformas educacionais que começavam a ser implantadas, em alguns estados, e por causa dos princípios abraçados pelo movimento renovador da educação que davam ênfase na necessidade da laicidade do ensino. Dessa forma, o movimento renovador reivindicava a institucionalização da escola pública e sua expansão, assim como a igualdade de direitos dos dois sexos à educação, fatos que confrontavam os princípios católicos (ROMANELLI, 1996, p. 143).

O movimento renovador se insurge contra o Estado centralizador, tutelar e defende a necessidade de implantar o ensino público, de âmbito nacional, obrigatório gratuito. A igreja católica sente-se ameaçada de perder o seu lugar no campo da educação.

Decorrência de articulações desenvolvidas na IV Conferência Nacional de Educação promovida pela ABE⁶, em 1931, realizada sob acentuada pressão política-ideológica e em cuja sessão de abertura estiveram presentes Getúlio Vargas e Francisco Campos, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova -1932, contribuiu definitivamente para pôr em relevo as clivagens ideológicas existentes entre as forças em confronto (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 20).

O manifesto dos Pioneiros foi redigido por Fernando de Azevedo e assinado por mais 26 educadores e intelectuais. O documento dirigido ao povo e ao governo trazia a marca da

⁶ Associação Brasileira de Educação criada em 1924. Associação criada para discutir as ideias de descentralização administrativa e mesmo normativa, em certos casos de autonomia, dos órgãos de direção do ensino, começavam a combinar-se com as expectativas da iniciativa privada (SAVIANI, 1999, p. 16).

diversidade teórica e ideológica do grupo que o concebeu. Apresentava ideias que eram consensuais entre seus signatários, como a proposta de um programa de reconstrução educacional em âmbito nacional, destacava o princípio da escola pública, leiga, obrigatória e gratuita, além do ensino comum para os dois sexos (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 1996, p. 20).

O Manifesto inicia fazendo uma relação entre educação e desenvolvimento, colocando a educação numa situação de primazia no que respeita aos problemas nacionais, como diz o documento:

Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade (MANIFESTO, 1932, p. 1).

Para Bordignon (2009, p. 29), a organização da educação brasileira, na perspectiva sistêmica⁷, aparece pela primeira vez no Brasil na Constituição de 1934, sob a inspiração dos Pioneiros da Educação Nova. Concebendo a educação com uma visão de *totalidade* como fundamento de um projeto nacional de cidadania, apontavam como causas da situação educacional, então considerada caótica, a sua fragmentação e a falta de unidade em termos de educação brasileira. Segundo Bordignon (2009, p. 30), o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 se constitui no primeiro documento que apresenta uma discussão sobre sistema educacional no Brasil. Nesse documento, produzido por um grupo de educadores brasileiros, consta a identificação da deficitária estrutura educacional do país em face do desenvolvimento de um novo eixo econômico. Bordignon traz presente a visão articulada do Manifesto, visão de totalidade, “unidade e não uniformidade” em que a “unidade pressupõe a multiplicidade” de um programa de política educacional com princípio unificador que modifica a estrutura e a organização do ensino e dos sistemas escolares. Desse modo, inicia-se o primeiro esforço de estruturação de um sistema nacional de educação voltado à população e desvinculado do domínio da igreja católica.

O manifesto dos Pioneiros iniciava observando um problema crucial na estrutura educacional brasileira que, mesmo após 43 anos da instalação da república, ainda continuava persistente.

⁷ Por *sistêmico* Bordignon entende a *totalidade* das ações educacionais do município em vista de sua finalidade. A totalidade requer articulação e sinergia das partes no todo e a finalidade define a intencionalidade dá significado à articulação. A organização e a gestão deste projeto nacional de educação se assentam no tripé: sistemas, planos e conselhos de educação (2009, p. 18, 41).

Todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar... Tudo fragmentário e desarticulado [...] A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, lançadas sem uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, nos deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas... (MANIFESTO, 1932, p. 1).

O Manifesto advogava que a política educacional devia buscar a coerência interna e a unidade na multiplicidade. Nesse documento, não havia a proposta explícita de organização dos atuais sistemas de ensino, mas o conjunto redigido continha, em seus pressupostos, tal concepção. Preconizava uma organização fundada em bases e diretrizes nacionais, articulando responsabilidades próprias dos entes federados. Um projeto nacional com responsabilidades descentralizadas.

O Manifesto representa, efetivamente, a ideologia dos renovadores. É a afirmação de uma tomada de consciência e um compromisso. Mas, justamente por refletir as incoerências do período, o Manifesto exibe também suas inconsistências. Assim, por exemplo, enquanto apresenta uma concepção avançada de educação e suas relações com o desenvolvimento, denunciando uma visão globalizante deste último, permanece, todavia, no terreno do romantismo, quando cogita das causas dos problemas educacionais (ROMANELLI, 1996, p. 145).

Romanelli (1996, p. 145) aponta para uma necessária reflexão crítica, chamando a atenção referente à concepção liberal e idealista romântica, por parte dos pioneiros, quando fala no documento da falta de uma “filosofia de vida” por parte dos educadores. Dessa forma, esse autor afirma que o documento preconiza a ação isolada do educador, o que denuncia o próprio conceito de educação e desenvolvimento contido na introdução, a saber: prever a necessidade de uma ação objetiva, científica, mas conjunta de toda uma estrutura educacional em conexão com o desenvolvimento econômico. Importante essa reflexão sobre o Manifesto dos Pioneiros, pois esse documento significou a reivindicação de mudanças profundas na estrutura do ensino brasileiro, em consonância com as novas necessidades do desenvolvimento da época. Representou a tomada de consciência, por parte de um grupo de educadores acerca da necessidade de se adequar a educação ao tipo de sociedade. O Manifesto apresentou reflexões significativas sobre a criação de um Sistema nacional, a descentralização, a escola gratuita para todos, a autonomia na função educativa, questionando a educação tradicional que se apresentava. Caracterizou-se como um plano audacioso para a época que se vivia.

A situação atual, criada pela sucessão periódica de reformas parciais e frequentemente arbitrárias, lançadas sem solidez econômica sem uma visão global do problema, em todos os seus aspectos, deixa antes a impressão desoladora de construções isoladas, algumas já em ruína, outras abandonadas em seus alicerces, e as melhores, ainda não em termos de serem despojadas de seus andaimes (MANIFESTO, 1932, p. 2).

A Constituição de 1934 instituiu os sistemas educativos e os conselhos de educação (federal e estadual). Atribuiu à União, por meio do Conselho Nacional de Educação (CNE), a responsabilidade de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE), a ser aprovado pelo Congresso Nacional. O plano chegou a ser elaborado com ampla participação das entidades de educadores, concebido como um sistema nacional e com feição de lei geral da educação, não de plano educacional.

Art. 151 – Compete aos Estados e ao Distrito Federal organizar e manter sistemas educativos nos territórios respectivos respeitadas as diretrizes estabelecidas pela União. Art. 152 - Compete precipuamente ao Conselho Nacional de Educação, organizado na forma da Lei, elaborar o Plano Nacional de Educação para ser aprovado pelo Poder Legislativo e sugerir ao Governo Medidas que julgar necessárias para a melhor solução dos problemas educativos bem como a distribuição adequada dos fundos especiais. Parágrafo Único: Os Estados e o Distrito Federal, na forma das Leis respectivas e para o exercício da sua competência na matéria, estabelecerão Conselhos de Educação com funções às do Conselho Nacional de Educação e departamentos autônomos de administração do ensino (CF. 16 DE JULHO DE 1934).

O entendimento desse contexto histórico educacional demonstra que somente 27 anos após a promulgação da Constituição de 1934 se efetivaria o espírito dos Pioneiros, que preconizava a unidade na multiplicidade e a superação do centralismo “estéril e odioso” pela aplicação da doutrina federativa e descentralizadora (BORDIGNON, 2009, p. 31).

Após as lutas que levaram a termo a ditadura estadonovista, promulgou-se em 18 de setembro a Constituição Federal de 1946. Essa Constituição retoma, em boa parte, princípios da Constituição de 1934, como a vinculação de impostos para o financiamento da educação como direito de toda a distinção entre a rede pública e a privada, a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário. Repõe em termos federativos a autonomia dos Estados na organização dos sistemas de ensino (CURY, 2005, p. 25).

A organização sistêmica, propugnada pelos Pioneiros, foi retardada devido à instauração da ditadura Vargas, denominada Estado Novo. Essas ideias retornam na Constituição de 1946, mas são efetivadas apenas em 1961, pela primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), lei nº 4.024 de 20/12/61. Nessa lei, é contemplada apenas a criação de sistemas de ensino e de conselhos de educação relativos à União, aos

estados e ao Distrito Federal, excluindo os municípios de tal possibilidade. Cabe ressaltar que nesse caminho os percalços foram muitos para efetivação dos conselhos de educação e dos sistemas de ensino.

O conturbado curso histórico marcado pela oscilação entre períodos de centralização e desconcentração política, com as ditaduras instauradas entre as décadas de 1940 e 1980, conduziu a educação por caminhos diversos, e algumas ideias difundidas pelos pioneiros ainda constituem um desafio na atualidade. Todavia, mesmo nos períodos de centralização do poder político identifica-se a defesa da gestão em nível local e a descentralização administrativa como forma de distribuição de competências entre os entes federados (CUNHA et al., 2013, p. 78).

A nova ruptura política democrática ocorrida com o golpe de 1964 e que se estende até 1985, dessa vez militar, retardaria por mais duas décadas essa *utopia*. A ditadura militar distanciou o Estado da sociedade e o fez de modo mais radical no âmbito da União e dos estados, já que a população não mais elegia seus mandatários nesses níveis de poder público (ROMÃO, 2010, p. 14). Embora a Constituição de 1967 tenha mantido os sistemas de ensino superior (lei nº 5.540/68), rompeu com o princípio unificador de uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A lei nº 5.692/71 abria a possibilidade de atribuir algumas competências aos conselhos municipais de educação, delegadas pelos conselhos estaduais, embora o município ainda não fosse dotado de autonomia para instituir seu sistema de ensino. Delegação que era tutelada, eis que não havia, ainda, um espaço próprio de poder.

As políticas e tendências descentralizadoras se intensificaram no Brasil em meados da década de 1980, durante a transição política ocorrida no país que, a despeito das sucessivas crises, introduziu a perspectiva democrática como pano de fundo no panorama político nacional. Este é um período em que a população começa a participar de debates que objetivam a efetivação de uma educação de qualidade (CUNHA et al., 2013, p. 78).

A redemocratização do país, ocorrida na década de 1980, consolidada na Constituição Federal de 1988, fruto de intensa participação da sociedade civil, organizada nos debates da constituinte, colocou no cenário político um novo ator social: o cidadão. Tem início as mobilizações, os movimentos sociais retornam ao cenário social e político, começam a surgir novas formas de relacionamentos entre o Estado e os cidadãos, a fim de garantir o acesso aos seus direitos.

Assim, a conjuntura política dos anos 1980 construiu outras dimensões para a categoria participação. Para os que estavam engajados na busca de redemocratização do Estado, inicialmente o processo concentrou-se na questão dos conselhos, priorizando, no debate a dicotomia do caráter que deviam ter: consultivo, para auscultar a população, ou normativo/representativo, com poder de decisão. Firmaram-se as primeiras experiências de conselhos de gestão da coisa pública em uma ampla gama de tipos, que ia dos conselhos comunitários aos conselhos de escola; da saúde às câmaras de gestão de setores variados, como transportes, conselhos da condição feminina, do negro, etc. E esta ampla gama de experiências funcionava paralelamente aos conselhos populares dos movimentos sociais, provocando grande confusão toda vez que essas duas formas de participação e de representação se cruzavam, pois a dos conselhos populares se fundava nos princípios da participação direta, e a dos conselhos comunitários e outros eram articuladas pelos poderes públicos segundo critérios de representatividade que supunham a participação indireta (GOHN, 2011, p. 57).

O novo quadro normativo determina a existência de quatro instâncias políticas com sistema de ensino autônomo entre si e responsável por campos específicos de atuação: União, estados, Distrito Federal e municípios. E, como espaço de exercício de sua cidadania, erigiu o município como ente federado dotado de autonomia e foram instituídos os sistemas municipais de ensino, que, segundo Gadotti (2000 p. 175), situa o município “como espaço real de poder e não mais tratado como mero executor de decisões tomadas em outras instâncias de poder”. Dessa forma, os municípios, deveriam funcionar em regime de colaboração com o Estado e o Governo Federal. No artigo 18, a Constituição define a autonomia dos entes federados: a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos dessa constituição. No artigo 211, institui os sistemas de ensino: “A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino”. §4º. Na organização de seus sistemas de ensino, os estados e os municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Ser uma República Federativa Supõe, em nosso caso, a autonomia dos Estados e dos Municípios, nos termos legais, e dentro deles o respeito ao campo de atribuições e competências estabelecidas e dentro de espaços geográficos próprios destes entes federativos. Por isso os Estados possuem suas Constituições Estaduais e os Municípios, em suas Constituições e Leis Orgânicas, respectivamente, possuem capítulo próprio sobre educação. Como Estados e Municípios são sistemas de ensino e devem se reger por suas normas, as leis estaduais e municipais têm seu âmbito de aplicabilidade dentro das esferas e competências postas pela Constituição Federal. Isto quer dizer, por exemplo, que respeitadas às normas gerais da educação estabelecidas pela União (a LDBEN), os Estados e Municípios podem ter uma legislação específica sobre a educação (CURY, 2002, p. 58).

Então para cumprir as responsabilidades próprias que a Constituição lhes confere, cada ente federado desenvolve suas atividades com autonomia, mas em regime de colaboração com a União. Porém, de acordo com Cury (BRASIL, 30/2000, p. 5), apesar de a Constituição estabelecer a titularidade dos municípios, isso não ocorre por si só, muito provavelmente em decorrência de não termos desenvolvido em nosso país uma cultura com característica descentralizadora e de incentivo à participação.

Nesse sentido, ainda sobre autonomia dos sistemas de ensino dentro de uma unidade nacional, respeitando as peculiaridades de cada região, destaca-se a participação popular como conquista de cidadania e democracia. Sobre isso, Cury (2002, p. 58) afirma que o respeito a esse complexo conjunto legislativo se baseia na preservação da unidade nacional através do reconhecimento das peculiaridades regionais e de cujo patrimônio e variedade a unidade nacional se alimenta para a conquista de uma cidadania ampla e de uma democracia com representação e participação populares.

A LDB de 1996, no artigo 8º, reafirma o dispositivo constitucional e acrescenta que “Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei”. Continuando a reflexão, mais adiante, o disposto no parágrafo único do artigo 11 permite ao município que não quiser constituir sistema próprio optar “por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”. Como se percebe, a constituição e a LDB estabelecem claramente uma relação de colaboração, não de hierarquização, entre os sistemas de ensino os entes federados.

Assim, sistemas municipais requerem um projeto municipal de educação, fundado nas bases e nas diretrizes nacionais. A nova constituição viabiliza, assim, a realização do fundamento democrático do exercício da cidadania, dotando o cidadão de poder em seu espaço comunitário de vida, por meio de processos de gestão pública com participação popular.

A existência dos CMEs é a afirmação destas leis quanto à descentralização da gestão educacional em todos os seus níveis e, particularmente, daqueles na esfera das competências do município – a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Os CMEs, portanto, como mecanismos institucionais concretizam o princípio da gestão democrática, em nível municipal, na medida em que, integrados por professores, técnicos e pessoas das comunidades locais representa, a sociedade civil na administração pública de onde esteve afastada da participação nos Sistemas educacionais (SOBRINHO, 2007, p. 70).

É possível perceber no percurso histórico que dois marcos legais foram mais importantes para a descentralização da educação brasileira, em 1934 e 1988. A constituição de

1934, sob o impacto do Manifesto dos Pioneiros e os efeitos do anseio de modernização do Estado pela via democrática, institui o Plano Nacional de Educação (PNE), os sistemas de ensino e os Conselhos de educação de âmbito federal e estadual. A Constituição de 1988, em novo período de democratização, avançou com a instituição dos sistemas municipais de ensino e a restituição do PNE, omitindo a denominação dos conselhos, o que é coerente com o princípio da autonomia dos entes federados para organizar seus sistemas de ensino.

A respeito dessa questão legal, referente aos conselhos, Nardi (2006, p. 64) esclarece:

A exigência de Conselho Municipal de Educação, no entanto, não está expressamente presente no texto da Lei da Educação, mesmo que interpretações diversas e variadas exigências paralelas tenham praticamente requerido sua instituição, por vezes, resultando em um órgão figurativo sem a devida legitimidade.

Esse debate é importante no sentido de perceber alguns entraves das constituições que até hoje refletem na instituição dos CMEs. A constituição de 1934 já deixava clara como seria a organização dos Conselhos, prevista no artigo 151, de modo especial no parágrafo único, porém, a Constituição de 1988 trouxe vários outros avanços. Esse documento permitiu autonomia aos municípios, que passou a ser expressa na lei, para a instituição dos seus sistemas de ensino, porém, o município, como ente federado dotado de poder e auto-organização, pode optar pela organização do Conselho Municipal de Educação. Esse órgão é um sistema próprio tem como característica sua constituição como normatizador e fiscalizador, evidenciando-se a necessidade de órgãos colegiados para mediar e articular as políticas educacionais locais. Assim, o CME é o órgão que possui tal legitimidade, mas depende do gestor municipal optar por essa forma de descentralizar.

De base constitucional, os sistemas municipais de ensino existem de forma autônoma, conseqüente ao caráter de pessoa jurídico-política de direito interno e com autonomia, como fora elevado o próprio município. Com a criação por Lei de seus órgãos normativo e executivo, além do que dispõem os artigos 11 e 18 da LDB, o município imprime sua forma própria de entidade política autônoma que, no âmbito da educação escolar, integra o sistema federativo brasileiro (BRASIL, 30/2000, p. 12).

A organização e a gestão desse projeto nacional de educação se assentavam no tripé: sistemas, planos e conselhos de educação. A principal discussão que permeou as discussões da elaboração do Plano Nacional de educação de 1937 foi a da descentralização, já apontando caminhos para a municipalização de ensino (BORDIGNON, 2009, p. 19). O movimento municipalista emergiu principalmente a partir da Constituição de 1946, tendo Anísio Teixeira (1900-1971) sido o protagonista dessas discussões. Azanha (1995, p. 32) analisa que, para

Anísio, a municipalização oferecia vantagens de ordem social, ao situar o professor como um agente comprometido e integrado à realidade local, e de ordem pedagógica, por possibilitar a adequação do currículo à cultura local. Both (1997, p. 77) ressalta que Anísio defendia que “transferir encargos para o município significa transformar o município em centro de determinadas atividades, essas que estavam anteriormente a cargo dos dois outros níveis de governo”. A ação evolutiva do pensamento de municipalização do ensino pode, possivelmente, ser dividida em três períodos distintos: o primeiro de 1946 a 1971, o segundo de 1971 a 1988 e o terceiro de 1988 a 1991. Cada um caracteriza-se por uma evolução social e doutrinária, respectivamente, sendo que, na primeira, situam-se planos ou programas oficiais e/ou de iniciativa individual de implementação, movimentos de opinião diversos e até mesmo experiências de casos palpáveis, o segundo demonstra movimentação e até experiências expressivas no campo, ao passo que o terceiro pode ser visualizado como fase de transição, aguardando por uma definição sobre o assunto (BOTH, 1997, p. 109).

Para a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME),⁸ a municipalização significava situar, no município, a coordenação de todas as ações educacionais, quaisquer que fossem as instâncias administrativas responsáveis, porém, sempre sob a vigilância dos Conselhos Municipais de Educação, democraticamente constituídos e com representação dos vários segmentos sociais. A descentralização do ensino, por meio de sistemas articulados, na concepção dos pioneiros, não significava mera transferência de responsabilidades da união para os entes federados. Significava, muito mais, compartilhamento de poder e responsabilidades. A descentralização remete à questão do poder local e de abertura de espaços para o exercício da cidadania, via participação. Por isso, os movimentos pela descentralização acompanharam os movimentos de democratização e de autonomia dos entes federados. Mas, em alguns momentos de nossa história, a descentralização significou transferência de responsabilidades, omissão e abandono (BORDIGNON, 2009, p. 19).

O movimento que estimula a expansão das redes municipais ganhou impulso em 1988, quando secretários municipais de educação do Rio grande do Sul, associados ao Conselho de Secretários Municipais (CONSEME) e à União de Dirigentes Municipais (UNDIME) decidiram vincular-se à Federação das Associações de Municípios (FAMURS), órgão representativo dos municípios. Os Secretários municipais, ao aderirem à Famurs, tiveram

⁸ A UNDIME é uma entidade nacional que congrega os dirigentes municipais de educação. Fundada em outubro de 1986, é uma associação civil autônoma sem fins lucrativos. Ela torna-se um marco histórico nacional em defesa da municipalização do ensino básico (BOTH, 1997, p. 117).

como objetivo mais geral o fortalecimento da política educacional através do apoio institucional e do suporte político, técnico e financeiro (COSTA; MAIA; MANDEL, 1997, p. 119).

A organização dos sistemas municipais de ensino no Ri Grande do Sul, nas últimas duas décadas, vem se consolidando na perspectiva da construção de uma nova cultura educacional. Caracteriza-se essa nova cultura o compromisso com a democratização que se expressa através de investimentos crescentes no ensino e do estímulo á participação da sociedade civil (COSTA; MAIA, MANDEL, 1997, p. 130).

A Famurs abrange, atualmente, 27 associações regionais dos 496 municípios do Rio Grande do Sul e tem contribuído para o fortalecimento de maior competência administrativa nos municípios, garantindo a continuidade das ações e promovendo a participação da sociedade nas decisões das políticas locais.

Para Both (1997, p. 78), a municipalização da educação pode ser entendida como a transferência das competências administrativas e da responsabilidade pela administração e pelo desenvolvimento dos ensinos pré-escolar e fundamental dos estados aos municípios, de forma gradual, progressiva e diferenciada, acompanhada dos necessários apoios e recursos por parte da União e dos próprios estados. Dessa forma, o município, o estado e a União somam esforços em torno da questão, visto serem as três dependências administrativas detentoras de amplos recursos e experiências em desenvolver e administrar ensinos pré-escolar e fundamental. Ainda refletindo com Both (1997, p. 99), “sabe-se não ser a municipalização do ensino remédio para todos os males, mas ela pode, quem sabe, representar uma solução identificada como uma administração democrática e com alto teor de autonomia, em que poder público e comunidade têm a possibilidade de interagir cooperativamente”.

Nesse sentido, é importante a representação dos interesses populares nas decisões, a interação entre povo e governo de forma menos burocrática e mais participativa, caso contrário, a municipalização poderá ser uma bandeira para o autoritarismo (BOTH, 1997, p. 101).

Entende-se ser no município, onde as populações se localizam que se manifestam as principais aspirações e necessidades e para o qual devem convergir os necessários apoios e recursos. Assim como se pretende um município integrado às realidades regional, estadual e nacional, almeja-se que a União e o respectivo ente federado sejam aliados do município. A integração efetiva entre eles em todos os níveis poderá ser fator decisivo para um equilibrado desenvolvimento político, sócio e econômico do país (BOTH, 1997, p. 203).

Both concebe a municipalização de uma maneira não especificamente relacionada à educação, mas como parte de uma política mais geral:

[...] uma municipalização por certo requer estar acompanhada de uma autogestão para que o resultado possa ser positivo. A autogestão compreende todos os passos de um processo administrativo e de gerenciamento, de uma autonomia de ação. Desta forma faz se indispensável ser o município possuidor de autonomia administrativa, financeira, cultural e patrimonial (1997, p. 81).

Para Romão, temos hoje outra visão e acrescenta-se a vantagem maior da democratização, pela possibilidade concreta de exercício de poder local, que é, essencialmente, exercício de cidadania.

A tese da municipalização só ganha legitimidade na medida em que ela é entendida como uma interação, desde o planejamento até a avaliação, de todas as instituições educacionais, públicas ou privadas, responsáveis pela Educação Infantil e pelo Ensino fundamental no âmbito do município, sob a coordenação democrática do Conselho Municipal de Educação, com vistas à universalização do acesso, da permanência e da conclusão de uma educação básica de qualidade (ROMÃO, 2010, p. 64).

Revedo esse cenário histórico, percebe-se que as propostas de descentralização do ensino ganham uma nova perspectiva, a da constituição de sistemas de ensino próprios, e traz a possibilidade de novos mecanismos de gestão, mesmo que se possa considerar que seja um tanto confuso, o que faz surgir alguns mal-entendidos, sobretudo referente ao sentido de descentralização e municipalização, conforme discute Romão (2010). O autor salienta que no caso da educação brasileira, a descentralização foi identificada como “municipalização” e, em certo sentido, este vocábulo se tornou “maldito” entre nós, entendeu-se que o processo era mais uma bandeira do neoliberalismo e, por isso, deveria ser combatida a todo custo (ROMÃO, 2010, p. 13).

É nesse contexto que se intensifica o processo de criação de sistemas municipais de ensino e de CMEs. Fica evidente que a continuidade do processo de municipalização da educação em governos de diferentes orientações pode configurar o reconhecimento da necessidade do fortalecimento do poder local para atender às demandas educacionais sob sua responsabilidade. Portanto, o poder local tem um poder de discutir as prioridades do seu município, avaliar, implantar, fortalecer os sistemas de ensino numa forma de gestão mais descentralizada, buscando uma cidadania mais ativa e uma participação democrática, como refere Romão (2010, p. 24). É essa a visão que se tem hoje da municipalização dos municípios, com trabalhos em redes, articulados, propondo soluções para os problemas locais

com parceria com o governo Federal e Estadual dentro do regime de colaboração. Os sistemas de ensino pensados de forma local, com uma lei que contemple as especificidades de sua cidade, nos aspectos culturais, sociais e econômicos, institucionalizando espaços representativos de mobilização e controle social como os conselhos, têm condições de planejar suas ações e priorizar as metas para um melhor desenvolvimento municipal, com vistas a uma gestão democrática.

A descentralização dos processos educacionais poderia constituir um bom ensaio da mobilização e participação populares na formulação, implementação, avaliação e planejamento das atividades educacionais. E não vejo outra maneira de concretizar tal desiderato a não ser pela implantação e fortalecimento dos sistemas municipais de educação, pois, é no município que o cidadão tem condições de exercer sua cidadania ativa cotidianamente.

Ainda segundo Romão (2010, p. 15), mesmo em tempos de democracia, é no espaço municipal que se aprende fazer política e administração, dado que a população cobra, direta e objetivamente, de suas lideranças e de seus governantes locais, posições e soluções imediatas e concretas para os problemas da vida pessoal e coletiva.

Haguette (1989, p. 27), entretanto, considera que a Constituição de 1988 é inovadora e avançada, tendo significado uma renovação na maneira de fazer política, uma vez que prefere a municipalização definitiva e a divisão rígida de responsabilidades entre as esferas de poder, o estabelecimento, conforme definido no artigo 211, de um “regime de colaboração” para a organização dos sistemas de ensino. Por um lado, a Constituição promove uma corresponsabilidade coordenada; por outro, é a primeira vez que o município é reconhecido como uma instância administrativa autônoma, o que se considera como aspectos para o tema do regime de colaboração. A efetivação da Lei Constitucional somente se dará se o gestor municipal estiver inserido e comprometido com o sistema municipal de ensino de forma autônoma e descentralizada, permitindo que as decisões das políticas públicas sejam decididas e refletidas com a comunidade e que a voz dos representantes – como os conselhos – chegue aos espaços de poder.

2.2 A natureza dos conselhos municipais de educação no Brasil e no do Rio Grande do Sul: breves considerações históricas

Os Conselhos Municipais de Educação como organismos mantiveram relações ora de submissão, ora de colaboração com as instâncias federal e estadual, bem como com estruturas

do Executivo municipal. Pretende-se, aqui, reconstruir aspectos da história dos CMEs, no Brasil e no Rio Grande do Sul, evidenciando que existem muitas formas de organização desses colegiados no âmbito municipal com a finalidade de acompanhar a educação local.

Para Teles (2001, p. 3), as principais características do sistema educacional da Velha República podem ser resumidas nos seguintes aspectos: surge o discurso da descentralização das decisões políticas e é criado o Conselho Superior, com desdobramentos nas províncias por meio dos Conselhos Escolares centrais ou distritais; constata-se que a descentralização na ação é no sentido burocrático e não político, pois os debates entre as elites políticas e intelectuais ainda continuam fortemente centralizados; está também presente nos discursos uma perspectiva nacionalizadora na elaboração de currículos, ênfase nos métodos e técnicas de ensino e insumos pedagógicos, livros didáticos, organização dos tempos e espaços escolares; há a prioridade para a criação de universidades; permanece a estrutura dual de ensino.

Os Conselhos sofreram mudanças em suas formas de organizações, sofreram tensões e pressões, pois estavam vinculados aos governos, aos interesses das elites. Hoje, constituem-se em espaços de participação e discussão das políticas públicas.

A discussão sobre os conselhos hoje sofre a tensão desse imaginário histórico. Os conselhos ora foram situados na defesa dos interesses das elites, tutelando a sociedade e suas instituições educacionais, ora, e de maneira mais incisiva nos tempos atuais, buscando a cogestão das políticas públicas e constituindo-se em canais de participação popular na realização do interesse público (BORDIGNON, 2009, p. 64).

As tentativas de criação de conselhos de educação na estrutura da gestão da educação no Brasil remontam ao Império. Conforme Cury (2002, p. 60), no Império, pode-se logo apontar a estruturação e a importância desses conselhos quando vinculados ao Colégio Pedro II e à normatização do ensino superior então existente na Capital e em algumas províncias.

Correspondência de 1799, do regente D. João ao Capitão-Geral Caetano Pinto Miranda Montenegro, de Mato Grosso, dá conta de projetos da corte para instrução pública na capitania e mostra a preocupação de a autoridade ser assessorada por conselheiros em seus planos e ações (MONLEVADE, 2004, p. 35).

Estudos de Werle (2006, p. 112) sobre a existência de conselhos no Rio Grande do Sul indicam que no Império e na Primeira República cabia às províncias organizar o ensino primário e profissionalizante. Não havia processos amplos de unificação, pois, pela descentralização, o poder provincial tinha autonomia para organizar a educação. Werle

destaca, ainda, que os conselhos locais de educação desempenhavam importante papel atuando como elementos de supervisão e inspeção do ensino, provendo controles. No final do período Imperial, localiza-se uma estrutura educativa colegiada, o Conselho Diretor da Instrução Pública. Como as escolas da província estavam vinculadas a seis “distritos literários”, eram os membros do Conselho Diretor que visitavam as escolas, avaliando sua “situação moral e material”. Cada membro do Conselho diretor ficava responsável por um dos distritos literários (Rio Grande do Sul, lei estadual de 1871). Funções executivas – de inspeção e visita – estavam associadas a esse colegiado.

Em cada distrito literário havia um *Conselho Paroquial* composto pelo inspetor paroquial (presidente), pelo professor público (secretário), pelo juiz de paz e pelo pároco. Esse colegiado respondia por várias ações que, em linguagem de hoje, estavam associadas à obrigatoriedade escolar, dando conta das mesmas ao Diretor Geral da Instrução e ao inspetor da comarca. Um dos membros do Conselho Diretor também respondia pela Escola Normal (WERLE, 2006, p. 114).

Percebe-se que existe a necessidade de planejamento e aconselhamento, desde que a educação é uma política pública. Em 1834, o Ato Adicional à Constituição inaugurou no País um modelo de descentralização do ensino que perdurou muitos anos; a criação dos sistemas provinciais de instrução pública. Com base no disposto nesse Ato, cada província ficava não somente encarregada de fundar, financiar e administrar suas escolas, como deveria normatizar a estrutura e o funcionamento das unidades de ensino municipais e privadas, com exceção das da Corte, que continuavam sob a responsabilidade de financiamento do governo central (MONLEVADE, 2013a, p. 3). Estudos de Poletto (1982) evidenciam que a primeira tentativa de criação de um Conselho de Educação no Brasil, incluindo a estrutura da administração pública, ocorreu na Bahia, em 1842, durante o Império. Em 1846, a Comissão de Instrução Pública da Câmara de Deputados propôs a criação do Conselho Geral de Instrução Pública. Em 1870, o ministro do Império Paulino Cícero retoma a proposta inicial renomeando esse conselho, que passou a se chamar Conselho Superior de Instrução Pública.

No Rio Grande do Sul, foram criados organismos locais vinculados diretamente à comunidade para promover a educação, substituindo os Conselhos Paroquiais de 1871, chamados apenas de conselhos. Esse Conselho de 1888 parecia ser a forma que o Estado da época encontrava para exigir e incentivar a escolaridade. Predominantemente, esse colegiado não tinha funções normativas, mas fiscalizadoras, agindo como um organismo de vigilância das escolas e da população (WERLE, 2006, p.115). Estudos de Werle (2006) ainda relatam que em 1897 foram criados os Conselhos Distritais em cada distrito escolar onde houvesse

uma ou mais escolas. A composição já tinha uma representação da sociedade, não de instituições da comunidade, mas de cidadãos que tivessem filhos na escola. Suas funções eram predominantemente de inspeção e, para tal, deveriam ser realizadas visitas às escolas, nas quais aconteceria o acompanhamento da escrituração, da matrícula e do comportamento e frequência do professor.

Com o Regulamento da Instrução Pública do Estado, em 1906, fica criado, em cada município, um Conselho escolar com representação distrital, constituído de tantos membros quantos fossem os distritos em que se dividisse o município. Esse colegiado funcionava nos mesmos moldes do outro, numa lógica de fiscalização e controle, atestando o exercício profissional dos professores, visitando escolas, atestando a pobreza de alunos, acompanhando os métodos de ensino (WERLE, 2006, p. 115). Os Conselhos escolares eram considerados espaço de poder do Partido Republicano.

Conforme Werle (2006, p. 117), o conselho escolar, entretanto, não era um órgão colegiado com ação conjunta e com decisões tomadas coletivamente. As atribuições eram do conjunto do colegiado, mas o exercício dessas se dava individualmente, na medida em que cada membro do Conselho Escolar as desempenhava pessoalmente em seu distrito. Percebe-se claramente a função fiscalizadora que se tinha nesses conselhos, com visão de controle, de punição, com disputa de interesses políticos, um contexto de extremo poder em que ocorriam transferências e nomeações.

A primeira lei geral da educação de 15 de outubro de 1827 tem como ementa: “Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império”. Essa lei regulava carreira, salários, currículos e métodos para todo Império. Em seus artigos, normatizava sobre os conselhos gerais e escolares, destacando sua função e competência, além de remunerações e quais membros seriam passíveis de assumir a presidência desses conselhos. Constata-se, na referida legislação, a realidade política da época, a visão de conselho, controlador e fiscalizador, normatizando também a função dos professores das escolas. Conforme relatam os artigos:

Art. 2º Os presidentes das províncias, em Conselho e com audiência das respectivas Câmaras, enquanto não estiverem em exercício os Conselhos Gerais, marcarão o número e localidades das escolas, podendo extinguir as que existem em lugares pouco populosos e remover os professores delas para as que se criarem, onde mais aproveitem, dando conta a Assembléa [*sic*] Geral para final resolução.

Art.14 – Os provimentos dos professores e Mestres serão vitalícios; mas os Presidentes em Conselho, a quem pertence a fiscalização das escolas, os poderão suspender e só por sentenças serão demitidos, provendo interinamente quem substitua (Lei de 15 de outubro de 1827).

Na Velha República, há um contexto de fortes disputas, dificuldades políticas e econômicas e a questão da educação começa a preocupar os governantes. Dessa forma, surgem os primeiros registros de conselhos.

Conselhos centrais, pertencentes ao governo central da província ou Império; conselhos mais locais, que recebiam variadas denominações, como por exemplo, conselhos paroquiais, distritais ou conselhos literários. [...]. Pode-se identificar nas leis que regulamentavam estes conselhos que suas funções resumiam-se ao controle e mediação dos interesses do estado no nível local, e as funções consultiva e pedagógica (TELES, 2001, p. 2).

Nos 67 anos em que perdurou o regime monárquico, a história nos descreve instabilidade política, guerras, crises econômicas, disputas pelo poder, ou seja, é difícil a organização política e administrativa do Estado brasileiro. É nesse cenário de inconstâncias políticas que surge a proposição de constituir os primeiros Conselhos de Educação como órgãos da administração educacional.

Como afirma Monlevade (2000, p. 15):

Os Conselhos existem no Brasil desde o tempo do Império, como órgãos de Estado têm adquirido novas características e finalidades. Da parte do governo, a criação desses organismos está estreitamente articulada a concepções de eficiência, de controle social e de legitimação política. Porém, podem apresentar outros significados, nos quais a participação da sociedade civil carrega a expectativa da criação de novas formas de relacionamento entre Estado e os cidadãos, a fim de garantir o acesso aos seus direitos.

As formas de funcionamento, composição e funções dos Conselhos foram se alterando em cada momento histórico. Isso fica claro nas leis que se modificaram de acordos com interesses políticos, pois, sempre influenciados pela instabilidade econômica da época, pelos órgãos de governo e a concepção de cidadão, também foram se construindo e ocupando novos espaços de direitos. Conforme destaca Cury (2005, p. 21), o império não foi um momento efetivo da educação universal e de cidadania. É verdade que a Constituição Imperial, ao tratar das Disposições Gerais e das Garantias dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, faz menção explícita à educação escolar no artigo 179. Mas é preciso apontar quem é esse cidadão brasileiro, que direitos ele possui, ou quem são esses cidadãos de direitos na época do Império.

Considerando-se o período republicano, contata-se uma contínua transformação das concepções que orientaram a organização dos conselhos de educação nos diferentes momentos da história educacional brasileira e que plasmaram sua forma de funcionamento. Essas mudanças podem ser identificadas nos preceitos legais que definem a natureza desses órgãos em cada momento histórico, as competências que lhe são atribuídas e sua composição (TEIXEIRA, 2004, p. 691).

Em 1854, pelo Decreto Imperial nº 1.331-A, de 17 de fevereiro, o município do Rio de Janeiro criou o Conselho Diretor do Ensino Primário e Secundário do Município da corte. Assim, os dois primeiros conselhos de educação no Brasil foram criados no Império, sendo um estadual (provincial à época) e outro municipal.

No Rio Grande do Sul, pesquisas de Werle (2006, p. 128) apontam que em 1954 foram instituídos os Conselhos Escolares Municipais em cada município do Rio Grande do Sul, tendo por base o decreto nº 5.044, de 13 de julho de 1954. Era um colegiado cujos membros eram escolhidos e nomeados pelo secretário de Educação e cultura do estado, tinham atribuições que enfatizavam a colaboração e a articulação com a Secretaria de Educação Estadual, como a mediação e a difusão de normas emanadas do nível estadual. Assim, o “Conselho Escolar Municipal de 1954 se constitui menos como um exemplo de colaboração entre as instâncias estadual e municipal e mais como uma estratégia da superposição daquela sobre esta; o colegiado local não é considerado como espaço de autonomia, mas como agente da hierarquia estadual” (WERLE, 2006, p. 128).

As mudanças na concepção dos conselhos e nas competências a eles atribuídas resultaram na alteração de sua composição em relação aos seus antecessores. A legislação indica que esses dois conselhos incorporaram, na sua organização, representantes dos vários níveis e modalidades de ensino, assim como da iniciativa particular mantenedora de estabelecimentos educativos, e das diversas regiões do país. Consta-se que essa composição, além da representação do poder executivo, permaneceu presa aos profissionais da educação e da cultura (TEIXEIRA, 2004, p. 696).

De 1846 até 1911 (abrangendo 43 anos do Império e 22 da República), diversas propostas de criação de um conselho de educação de âmbito nacional foram apresentadas e discutidas, mas não levadas a termo. O Brasil conta com um conselho de educação de âmbito nacional funcionando efetivamente desde 1911 (BORDIGNON, 2009, p. 54).

O contexto histórico é importante, pois ajuda a compreender que, desde o início da organização de sistemas educacionais, já se pensava em órgãos colegiados como parte da organização dos setores administrativos. Cada época histórica vem mostrando a importância desse colegiado e a forma como ele vem se constituindo no espaço, temporal, local e global. Com a proclamação da República em 1889, a educação passa a ser problematizada como uma

questão nacional. Nesse novo cenário, surgem grandes questões, por exemplo: como se inicia o debate sobre a descentralização nas decisões políticas mesmo que seja no sentido burocrático, pois, ainda permanece fortemente a hegemonia das elites intelectuais no debate?

Surge o discurso da descentralização das decisões políticas, e é criado o Conselho Superior, com desdobramentos nas províncias através dos Conselhos Escolares centrais ou distritais; a descentralização na ação é mais no sentido burocrático e não político, pois os debates entre as elites políticas e intelectuais ainda continuaram fortemente centralizados (TELLES, 1994, p. 34).

Em 1954, o Decreto estadual 5.044, de 13 de julho, retoma os colegiados locais na área da educação, criando, em cada município do Rio Grande do Sul, um Conselho Escolar Municipal composto de cinco a sete membros. Como os colegiados eram criados pela Secretaria estadual de educação, a fixação do número de membros de cada colegiado, sua escolha e nomeação eram atribuições do secretário de Educação e Cultura, cabendo também a este baixar os regimentos dos Conselhos. Os representantes desse colegiado eram de confiança do poder político, não sendo o poder municipal, mas o estadual, que indicava seus membros (WERLE, 2006, p. 126).

As funções dos Conselhos escolares Municipais eram: colaborar com o secretário de Educação do Estado para o progresso do sistema de educação estadual; organizar, em articulação com a Secretaria de Educação e Cultura do Estado- SEC-, campanhas de educação e ensino; promover e incentivar estudos sobre a realidade educativa local; colaborar com as administrações locais, e outras. Era explícita a posição de órgão local do poder Executivo estadual atribuída aos Conselhos Escolares Municipais (WERLE, 2006, p.127).

Ao longo do tempo, a ação dos colegiados educativos tem se configurado formal e burocrática, voltada para questões de certificação de instituições escolares, não atentando para o estabelecimento de políticas condizentes com as condições locais, visando a orientações que qualificassem a educação. Supõe-se que isso possa estar relacionado ao afastamento progressivo desses colegiados do contato direto com a realidade das escolas, o que, pelo que foi anteriormente demonstrado, não ocorria no início do período republicano (WERLE, 2006, p. 129). Pode-se identificar, nas leis que regulamentavam esses conselhos, que suas funções resumiam-se ao controle e à mediação dos interesses do Estado em nível local, sendo que as funções consultiva e pedagógica, apesar de estarem citadas em muitos regulamentos, não aparecem, em registros, como aplicadas (TELES, 2001, p. 2).

Romanelli (1996, p. 255) destaca o surgimento do sistema nacional de educação, evidenciando que:

No período de transição da sociedade oligárquico-tradicional para a urbano-industrial, em que se redefinem as estruturas de poder e se orienta o modelo econômico, no sentido da industrialização, o que, evidentemente, resulta em redefinição do processo de dependência, a centralização do poder político, necessária a essa redefinição geral, ao procurar eliminar ou, pelo menos, suavizar os efeitos da descentralização é criado o sistema nacional de educação.

Em 1931, o governo provisório de Vargas cria o Conselho Nacional de Educação, o qual se voltaria somente para o ensino superior e constituía-se apenas como órgão consultivo. Esse Conselho, criado pelo decreto nº 19.850/1931 teve vigência até 1936, quando por força de mandamento constitucional foi transformado na lei nº 174/36. Esse Conselho tinha como incumbência principal a elaboração do Plano Nacional de Educação, determinado pela Constituição de 1934.

Segundo Saviani (1999, p. 126), durante o período do Estado Novo (1937-1945), a promulgação de uma lei geral de ensino, ou seja, de um Código da Educação Nacional, apresentava-se como condição prévia para a elaboração de um plano de educação que, por sua vez, se constituiria na “base e no roteiro das providências de governo” no âmbito educacional.

A análise desse período evidencia que o caráter de órgão auxiliar do poder executivo com função fiscalizadora, que predominou no início do século, cedeu lugar à formação de um órgão com características técnicas, composto por profissionais especializados, com condições para assumir as atribuições normativas que lhes foram conferidas a partir de então.

No período compreendido entre 1946 e 1964 observa-se uma tensão entre duas visões de Plano de Educação que, de certo modo, expressa a contradição entre as forças que se aglutinaram sob a bandeira do nacionalismo desenvolvimentista que atribuíam ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do país libertando-o da dependência externa, e aquelas que defendiam a iniciativa privada se contrapondo à ingerência do Estado na economia e àquilo que taxavam de monopólio estatal do ensino. Ambas essas tendências repercutiram no debate que se travou por ocasião da discussão no Congresso Nacional do projeto da nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (SAVIANI, 1999, p. 127).

A reflexão de Werle (2006, p. 133), conclusiva e questionadora, sugere que se volte o olhar para a história da educação e para a forma como os colegiados escolares se constituíram e a que interesses responderam, possibilitando questionamentos importantes para a reflexão acerca do regime de colaboração. Werle analisa a composição desse colegiado, que funções exerce, como se relaciona com as escolas, com o Executivo e o Legislativo local, com as instâncias estadual e federal. Analisa, ainda, como é interpretado pelo poder político, como se articula com o Conselho Estadual de Educação, com o Conselho Nacional de Educação, com os demais colegiados vinculados a políticas sociais no âmbito do município e com os

Conselhos escolares. A autora destaca que esse conselho é importante para se ter uma educação mais qualificada, atenta às necessidades locais, capaz de captar a colaboração da hierarquia do sistema e da sociedade em geral.

2.3 Os conselhos, as reformas de ensino e a constituição de sistemas de ensino

A Constituição de 1934 instituiu os Sistemas de Ensino Federal e Estaduais e os respectivos Conselhos de Educação. Os Conselhos Estaduais, no entanto, somente foram efetivamente criados pela primeira LDB (lei no 4.024/61), exigência da Constituição de 1946, que manteve os dispositivos da lei de 1934 sobre Conselhos de Educação e sistemas de ensino. Uma breve revisão histórica da criação e das funções dos Conselhos de Educação de âmbito nacional é importante para se perceber a variação de denominação, as atribuições, o papel que exerciam e a época que se instituíam representavam a realidade social, política e cultural do momento.

Concelho Superior de Instrução Pública – primeiro conselho de educação oficialmente criado no Brasil, oficializado pelo Decreto Imperial nº 1.331-A de 17 de fevereiro de 1854.

Conselho Superior de Ensino – criado pelo decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, instituído pela reforma Rivadávia Correia, com atribuições e composição restritas ao ensino superior. Era composto pelos diretores das faculdades de Medicina do Rio de Janeiro e da Bahia, de Direito de Pernambuco e São Paulo, da escola Politécnica do Rio de Janeiro e do Colégio Pedro II e de um representante dos professores de cada uma dessas instituições, eleitos pelas respectivas congregações (BORDIGNON, 2009, p.55). Esse conselho reforçava a tendência histórica, iniciada com a chegada da Família Real, da atenção prioritária ao ensino superior. Os dois primeiros Conselhos criados constituíram-se como órgãos de fiscalização dos estabelecimentos de ensino mantidos pela União, sendo compostos por representantes desses estabelecimentos e tendo como competências atribuições ligadas ao funcionamento desse nível de ensino, numa perspectiva administrativa. Recriado como Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 2009, p.30).

Conselho Nacional de Ensino – criado pelo decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, com a Reforma Rocha Vaz, responsável também pela criação do Departamento de Educação no Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Entretanto, a legislação federal faz referência à

criação de dois conselhos que podem ser tomados como seus antecessores, o Conselho de Instrução Pública e o Conselho Superior de Ensino, este recriado como Conselho Nacional de Educação.

Conselho Nacional de Educação (1931–1936) – o primeiro CNE foi constituído pelo decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, que o situava como “órgão consultivo do Ministro da Educação e Saúde Pública, nos assuntos relativos ao ensino” (art. 1.º), destinado a “colaborar com o ministro nos altos propósitos de elevar o nível da cultura brasileira e de fundamentar, no valor intelectual do indivíduo e na educação profissional apurada, a grandeza da Nação” (art. 2.º).

Os novos conselheiros eram da livre nomeação do Presidente da República. (BORDIGNON, 2009, p. 56), no entanto, havia critérios de representação: um representante de cada universidade federal; um representante dos institutos federais de ensino de direito, medicina e engenharia; um representante do ensino superior estadual; e um representante do ensino superior particular; um de cada esfera do ensino secundário (federal estadual e particular); três membros escolhidos livremente entre personalidades “de alto saber e reconhecida capacidade em assuntos de educação e ensino”; e o diretor do Departamento Nacional de Ensino. Dessas representações, duas falhas são ressaltadas (BRASIL, 2009, p.30). A primeira é a ausência da representação do magistério ou de pessoal ligado ao ensino primário e profissional; a segunda é a super-representação do ensino superior (ROMANELLI, 1996, p.140). O CNE/1931 era um órgão de confiança do ministro, com atribuições de caráter consultivo, não deliberativo, nem normativo.

Embora reconhecesse a necessidade de uma diversidade na composição dos membros do conselho, Francisco Campos, Ministro dos Negócios da Educação e Saúde Pública, determinava os seus limites – o “grupo de elite”. A seu ver, “somente um grupo de elite, escolhido dentre o que temos de melhor em matéria de cultura e de educação, poderá exercer essas altas e nobres funções de orientação e de conselho” (MORAES, 1992, p. 297). Ainda segundo Moraes (1992, p.304), a concepção de elite, para Francisco Campos, está vinculada à ideia de “saber” um saber instrumental, a sua função era de dar direção e sentidos à nação, que, se é ordem política e jurídica, é também “usina e mercado”.

Conselho Nacional de educação (1936-1961) – o segundo CNE, atendendo o dispositivo da Constituição de 1934, foi regulamentado pela lei nº 176/36, que estabeleceu a escolha de 22

conselheiros pelo governo partir de listas tríplices e mais dois de livre escolha, enviadas pelo CNE dentro das indicações das categorias de educadores em que a lei dava direito a ter representantes (BORDIGNON, 2009, p. 56). A Constituição atribuía ao CNE a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE). O CNE chegou a elaborar o PNE, com feição de Lei de Diretrizes e Bases, mas sua tramitação no Congresso foi interrompida com a instauração do Estado Novo em 1937. O CNE funcionou regularmente até dezembro de 1961 (BRASIL, 2009, p. 30).

Conselho Federal de Educação (1962-1994) – foi criado pela LDB/61 e instalado pelo ministro da educação em 12 de fevereiro de 1962. As funções atribuídas pela LDB abrangiam as seguintes questões: formulação da Política Nacional de Educação e normatização sobre o sistema federal de ensino; autorização e reconhecimento de cursos; aprovação de estatutos e regimentos; credenciamento de professores; convalidação de estudos, entre outras (BORDIGNON, 2009, p. 56). Na primeira metade dos anos de 1960, o CFE atuou decisivamente nas políticas e no planejamento educacional, tanto na definição de prioridades e diretrizes da ação do MEC e estruturação dos sistemas de ensino, quanto na alocação de recursos, especialmente na educação básica (BRASIL, 2009, p. 30). Criado no espírito da redemocratização, que demandava descentralização, foi marcante sua articulação e apoio na constituição dos conselhos estaduais de educação. Na segunda metade dos anos 1960 e no início da década de 1970, teve participação efetiva na elaboração da legislação e na normalização do ensino, especialmente nas leis nº 5.540/68 e nº 5.692/71, que são, respectivamente, a Lei da Reforma Universitária e a lei que altera a LDB nº 4.024/61 nos aspectos que dizem respeito à reorganização do sistema educacional. Esta última altera o período compreendido pelo primário, ginásio e secundário, que passa para oito anos em vez de nove e ganha outra denominação (1º e 2º graus), além de instituir o ensino profissionalizante nesses níveis de ensino. O CFE foi extinto pela Medida Provisória 661, em outubro de 1994, no governo de Itamar Franco, 33 anos e 7 meses após sua instalação, sob acusações de irregularidades, que não foram apuradas (BRASIL, 2009, p.30-31). A estrutura e o elenco de atribuições do CFE permaneciam basicamente os mesmos de 1962, enquanto a realidade econômica, social e educacional do País registrava profundas modificações. Para Saraiva (1999, p. 376), o “CFE espelhou a política governamental vigente por tratar-se de um órgão diretamente ligado à administração nacional da educação e pelo fato da maioria de seus membros serem indicados pelo presidente da República, tornando-se uma mera câmara de ressonância das ações governamentais”.

Conselho Nacional de Educação (1994) – o terceiro CNE foi criado pela Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994, que extinguiu o CFE. Na composição provisória, o CNE constituiu-se, basicamente, no espírito dos antigos Conselhos de Instrução Pública, como Conselho Diretor do MEC, composto na sua maioria de cargos de confiança do ministro. (BRASIL, 2009, p.31) Quanto às atribuições, a Medida Provisória inspirou-se no projeto de LDB que tramitava na Câmara dos Deputados. Esse projeto concebia o Conselho como fórum para atuar na formulação das políticas que definem o Projeto Nacional de Educação. O CNE foi instituído pela lei nº. 9.131/95, a qual define o CNE como instância de colaboração no desempenho das funções do MEC, a quem cabe formular e avaliar a Política Nacional de Educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem. Dividido em duas câmaras, de Educação Básica e Superior, a composição do CNE introduziu nos Conselhos o princípio da paridade ao ter metade dos conselheiros de livre escolha do governo e a outra metade escolhidos, também pelo governo, dentre listas tríplices indicadas por entidades nacionais da sociedade (estas últimas também escolhidas pelo governo). Assim, o novo CNE, ao mesmo tempo em que manteve o espírito da proposta de LDB da Câmara dos Deputados, de composição representativa das entidades nacionais de educação, alterou significativamente a concepção de suas atribuições e autonomia, conforme diz o texto:

Artigo 7º - O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional (BRASIL, 1995).

Falou-se, pela primeira vez, em participação da sociedade na composição desse órgão, embora o governo não admita que essa representação seja majoritária e resguarde a sua prerrogativa de indicação dos membros.

Conselhos Estaduais de Educação – os Conselhos Estaduais de Educação e o do Distrito Federal, embora instituídos pelo parágrafo único do artigo 152 da Constituição de 1934, dispositivo mantido na Constituição de 1946, somente foram efetivamente criados e passaram a funcionar a partir da lei nº 4.024/61 (BORDIGNON, 2009, p. 57). O Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, previsto na Constituição Estadual de 1935, foi criado pelo decreto nº 6.105, de 25 de novembro de 1935, e teve seu regimento interno aprovado pelo decreto nº 6.192, de março de 1936. Foi novamente instituído o Conselho Estadual de Educação, pela nova Constituição de 10 de novembro de 1937, pelo Decreto-Lei nº 1.163, de

31 de agosto de 1946. Alterado pela lei nº 2.950, de 08 de outubro de 1956, a sua instalação foi possível em 24 de fevereiro de 1962, definido como órgão complementar da secretaria. Logo em sua instalação, em 1962, o CFE tratou de cumprir uma de suas principais funções: articular-se com os sistemas estaduais na instalação de seus Conselhos de Educação. Os estados e o Distrito Federal criaram seus Conselhos de Educação entre 1962 e 1965. Antes, além da Bahia, haviam criado conselhos de educação, no início do século XX, Acre e Alagoas e, em 1946, o Rio Grande do Sul (BRASIL, 2009, p. 32).

Conselhos Municipais de Educação – somente após a criação dos sistemas municipais de ensino pela Constituição de 1988, registrou-se um estímulo à criação de conselhos municipais de educação, com funções próprias, relativas ao seu Sistema de Ensino (BORDIGNON, 2009, p. 57). Ainda em 1925, Anísio Teixeira, inspirado na experiência americana, propôs a criação de conselhos municipais na Bahia, proposta que, embora contemplada em lei estadual, não chegou a ser implantada. Inspirado na Constituição de 1934, o município de Candelária (RS) criou, por meio do decreto nº 1, de 05 de agosto de 1936, seu Conselho Municipal de educação, “de caráter consultivo, a tudo que se relacione com o ensino público no município”. Em 05 de maio de 1958, o município de Novo Hamburgo (RS) também criou seu Conselho Municipal de Educação. Nos anos de 1970 e 1980, com base na lei nº 5692/71, diversos municípios, especialmente no Rio Grande do Sul, criaram seus Conselhos de Educação (BRASIL, 2009, p. 33). Percebe-se o estado do Rio grande do Sul foi um dos pioneiros na instituição de Conselhos de Educação, embora, muitas vezes sem uma legislação efetiva que contribuísse com a autonomia deste colegiado, com funções apenas consultivas um órgão mais figurativo, sem delegação de poderes apenas para cumprir obrigações legais sem instituição de Sistema de Ensino.

Nesse período, Passo Fundo criou o seu Conselho Municipal de Educação através da lei municipal nº 1.342 de 08 de outubro de 1969, denominado Conselho Municipal de Educação e Cultura, reestruturado pela lei nº 1.640 de 23 de agosto de 1975 dentro dos parâmetros da Lei Orgânica do município, sendo órgão de deliberação coletiva, com funções normativas, consultivas e de planejamento educacional vinculado à Secretaria Municipal de Educação regido pela mencionada lei municipal e por regimento aprovado pelo Conselho Estadual de Educação. Os membros desse Conselho eram professores e pessoas de destacada liderança na comunidade. Os documentos elaborados, como pareceres e resoluções, deveriam ser encaminhados para o Conselho Estadual de Educação, a fim de obter aprovação.

Configurava-se como um órgão consultivo. Pela lei municipal nº 2.064 de 1983, passou a denominar-se Conselho Municipal de Educação. Novamente reorganizado através da lei nº 3.975 de 16 de dezembro de 2002, previsto na Lei Orgânica do Município, artigo 120, inciso III, e lei nº 3.861 de 04 de janeiro de 2002 que institui o Sistema Municipal de Ensino. Nessa reorganização, o CME passa a ter uma nova organização e estrutura, garantindo, nessa lei de criação, a sua dotação orçamentária, o seu organograma, o regimento e a função normatizadora, que permite a deliberação das resoluções e pareceres para o sistema de ensino. Sua composição também sofreu significativas alterações, permitindo a inclusão de um maior número de representantes da sociedade civil no seu colegiado. O Conselho de Educação de Passo Fundo é um dos conselhos mais antigos do Rio Grande do Sul.

Conforme Teixeira (2004 p.700), os conselhos municipais de educação se instalaram conforme preceitua a lei nº 5692/71, mantendo-se, nesses casos, submissos aos respectivos Conselhos Estaduais no exercício de competências que lhes foram por estes delegadas.

Nesse resgate histórico, percebe-se que os conselhos de educação no Brasil registraram importantes mudanças. Inicialmente criados por decreto, no bojo de reformas educacionais (Conselho Superior de Ensino, Conselho Nacional de Educação), passaram a ganhar *status* constitucional em 1934 e 1946. A LDB de 1961 deu destaque aos conselhos de educação, disciplinando a estrutura, a composição e as funções do Conselho Federal de Educação (CFE) e determinando a criação dos conselhos estaduais, com funções similares ao CFE. A Constituição de 1988 traz referência somente aos sistemas de ensino, não mais aos Conselhos de Educação. Em razão de já haver criado o atual CNE pela lei nº 9.131/95, a LDB de 1996 dedica a ele somente um parágrafo (artigo 9º, § 1º), o qual dispõe: “Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”.

A constituição de 1988 e a LDB de 1996, portanto, não fazem referência aos conselhos estaduais e municipais de educação. Essa omissão é coerente com o princípio constitucional da autonomia dos entes federados para organizar os seus sistemas de ensino. A existência de conselhos de educação passou a ser objetivo das respectivas leis orgânicas de estados e municípios, eis que eles integram o sistema de ensino. Todos os estados, o Distrito Federal e, aproximadamente, três quartos dos municípios têm conselhos de educação criados por lei própria (BORDIGNON, 2009, p. 59). Essa realidade se confirma nos dados do SICME (2007), no perfil dos Conselhos Municipais de Educação relativo ao ano de 2007, que revelam que 99% dos 496 municípios do Rio Grande do Sul têm leis que criam os CMEs e, dessa forma, fica evidente o reflexo causado pela Constituição de 1988, que abriu a possibilidade de

organização dos sistemas municipais de ensino e garantindo a instituição dos CMEs. Essa pesquisa evidencia também que em 58% dos municípios do Rio Grande do Sul existe lei que cria o sistema de ensino.

Os primeiros conselhos de educação exerciam função consultiva e deliberativa para a gestão do Ministério ou Secretaria a que se vinculam, serviam ao Governo e em nome dele exerciam suas funções de planejamento e de gestão do ensino, tais como: colaborar com o governo na definição de normas, disciplinando matérias e métodos de ensino, na elaboração de compêndios escolares, no credenciamento e na fiscalização de instituições de ensino. Nesse contexto, percebe-se claramente as relações tuteladas que os conselhos exerciam para benefício do governo, subordinados na elaboração das normas para benefício do poder. Para exercer essas funções, inicialmente, esses órgãos eram compostos, por funcionários públicos com cargos de chefia e diretores de estabelecimentos de ensino. Posteriormente, os conselheiros passam a ser de livre escolha do governo, obedecendo ao princípio do *notório* saber. No entanto, o critério de escolha – dos mais *sábios*, dos *melhores*, dos *homens bons* – que fluía do respeito, da liderança intelectual, passou gradativamente, a ser substituído pelo poder de influência, seja intelectual, política, econômica ou militar (BORDIGNON, 2009, p. 60).

A Constituição de 1988 situou o cidadão na condição de governante, não mais de mero governado (BORDIGNON, 2009, p. 60). O exercício da cidadania, inerente à democratização, requereu abertura de espaços de poder na estrutura de gestão de Estado. Os processos democráticos são instituintes de novos valores e princípios. Dentre esses, se destaca a tomada de consciência do real significado republicano do Estado, do pertencimento do bem público à cidadania. Se o bem público pertence aos cidadãos, estes querem participar das decisões relativas às questões que dizem respeito à sua gestão. Nesse contexto, cidadania significa exercício de poder (BORDIGNON, 2009, p. 60). Vale aqui citar o princípio de democracia radical, nas palavras do teólogo Leonardo Boff (2005, apud BORDIGNON, 2009, p. 60): “o que concerne a todos deve ser decidido por todos”. Essa posição radical enfatiza as exigências de uma prática que se diz democrática, de uma gestão que pensa coletivamente, em que o bem público pertence ao cidadão e este deve participar das decisões, numa postura também de poder, que vem do povo. Para Bordignon (2009, p. 61), os movimentos pela democratização da gestão pública requerem, hoje, dos conselhos, nova posição: a de responder às aspirações da sociedade e, em nome dela, exercer suas funções. O exercício da voz se inverte: passam a falar ao Governo, em nome da sociedade. As diferentes formas de conselhos na gestão pública constituem, hoje, a estratégia mais efetiva do exercício do poder do cidadão. Nesse espírito,

Bordignon (2009, p. 62) afirma que os conselhos de educação, especialmente os municipais, nascidos sob a égide da Constituição de 1988, assumem nova natureza a de órgãos de Estado, situam-se na mediação entre sociedade e governo e passam a constituir espaços de exercício de poder pelo cidadão.

As lutas pela democratização da sociedade brasileira trouxeram, na década de 1980, propostas de participação da sociedade civil em diferentes instâncias da administração pública e inspiraram a constituição de conselhos municipais de educação no espaço aberto pela legislação federal, apontando tais conselhos como *locus* de discussão e de participação nas questões de educação (TEIXEIRA, 2004, p. 697).

Nesse sentido, convém explicar esses dois enfoques: conselhos de educação se definem como órgãos de Governo ou de estado? Bordignon (2009, p. 61 e 62) esclarece as diferenças: o órgão de governo é representado por um conjunto de pessoas que exercem o poder político, situado na gestão do estado. No regime democrático, o exercício do poder é delegado pelos cidadãos aos governantes, por meio do voto, para período determinado. Nesse caso, o governo é transitório, representa o cidadão e tem função em um determinado momento. Os conselhos assumem feição de órgãos de governo nos casos em que a sua composição e o exercício de suas funções expressam, traduzem, legitimam, perante a sociedade, a vontade de determinado governo. Já no caso de órgãos de estado, os conselhos são constituídos como tal quando representam e expressam a vontade nacional, elaborando estrategicamente a vontade da diversidade social, formulando as políticas educacionais. Assim, os conselhos devem se constituir como órgãos de estado, permitindo a continuidade da política educacional do seu município.

Os conselhos, embora integrantes da estrutura de gestão dos sistemas de ensino, não falam pelo governo, mas falam ao governo, em nome da sociedade, uma vez que sua natureza é de órgãos de Estado. O Estado é a institucionalidade permanente da sociedade, enquanto os governos são transitórios. Assim, os conselhos, como órgãos de Estado, têm um duplo desafio: primeiro, garantir a permanência da institucionalidade e da continuidade das políticas educacionais e, segundo, agir como instituintes das vontades da sociedade que representam (CURY, 2004, p. 24).

Bordignon (2009, p. 62) sugere, ainda, uma reflexão nessa caracterização sobre órgãos de governo e órgãos de estado, referindo-se que, na verdade, essa dualidade perpassa uma visão patrimonialista de governo e, por isso, pode ser falsa. Os governos devem exercer funções de estado porque são eleitos para estar a serviço das aspirações da sociedade. Em

tese, todos os órgãos públicos são órgãos de estado, e os agentes públicos são servidores do estado, estando a serviço da cidadania.

2.4 Afinal, o que é um conselho?

Cury (2000, p. 47) diz que o termo Conselho é derivado do latim *consilium*, que vem do verbo *consulo/consulere* e significa ouvir e ser ouvido. Tal verbo postula uma via de mão dupla, sendo um bom uso para refletir a atuação dos conselhos, pois, quando o Conselho participa na elaboração de políticas públicas educacionais, ele interpreta a lei e a aplica dentro das necessidades locais. Aponta, assim, como princípio, a publicidade, significando que os atos e decisões tomados na esfera pública são do interesse geral, pois têm um importante poder decisório sobre a vida social. Por isso, o autor define o conselho como um órgão no qual as decisões precedidas de análise e debates com a sociedade civil são tomadas a partir do diálogo e do entendimento, possibilitando à sociedade civil a interferência nas decisões políticas para fazer com que as suas demandas sejam inscritas nas agendas governamentais locais.

Os Conselhos são analisados como agentes de inovação nas políticas públicas porque, ao realizarem a mediação entre a sociedade civil organizada e os organismos governamentais, eles estão construindo uma nova esfera pública de poder e de controle social. Como tais representam forças sociais Organizadas e contribuem para o fortalecimento de novos sujeitos políticos (GOHN, 2001, p. 31).

No Parecer 04/2001 CNE/CEB referente à consulta sobre o entendimento e o alcance das expressões “órgão responsável pela educação e órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino”, Cury afirma que “A expressão ‘órgão’ deriva do grego *Organon* (instrumento musical) e expressa tudo o que possa servir de meio à realização de um determinado fim ou ao desempenho de certa função”. Nesse sentido, em todo o sistema sociopolítico ou estrutura sociopolítica organizada, denomina-se órgão aquela unidade que realiza ou executa funções de caráter social, político, administrativo, as quais lhe são atribuídas. No âmbito da administração pública, um órgão de estado é uma unidade da administração direta, permanente ou temporária, emanado de lei, sendo um centro de poder que põe em função certo número de atribuições que lhe são afeitas, próprias do serviço público. Em seu exercício, um órgão preenche parcelas do poder público em campos específicos de atuação do estado. Nesse sentido, pode haver tantos órgãos quantas funções específicas lhes forem atribuídas.

No caso da educação, relata Cury no Parecer/CEB 04/2001, costuma-se diferenciar órgãos de caráter executivo dos de caráter normativo, sem que esta diferenciação esgote o conjunto dos diversos órgãos, como é o caso recente e crescente da presença de Tribunais e de Conselhos na fiscalização dos recursos. Tanto uns quanto outros cumprem o que a lei determina e o que lhes compete em matéria de atribuições. No novo ordenamento legal que possibilita a criação de Sistemas Municipais de Ensino, os Conselhos Municipais de Educação passam a desempenhar novas funções, tornando-se um dos principais mediadores das demandas educacionais da população junto ao Poder Executivo. A partir dessa compreensão, a criação e a consolidação dos Conselhos Municipais de Educação configuram-se como processo de afirmação da cidadania no lócus no qual o cidadão vive e atua, ou seja, o município.

Um conselho constitui uma assembleia [*sic*] de pessoas, de natureza pública, para aconselhar, dar parecer, deliberar sobre questões de interesse público, em sentido amplo ou restrito. Como vimos, desde suas origens mais remotas, os conselhos, sejam eles colegiados de anciãos, de notáveis ou de representação popular, constituíam formas de deliberação coletiva, representando a pluralidade das vozes do grupo social, inicialmente por meio de assembleias legitimadas pela tradição e costumes e mais adiante, por normas escritas sobre os assuntos de interesse do Estado (CURY, 2004, p. 23).

Os conselhos de educação municipais, estaduais e distritais, junto ao Conselho Nacional de Educação, afirma Cury no Parecer CNE 04/2001, são órgãos colegiados, de caráter normativo, deliberativo e consultivo que interpretam, deliberam, segundo suas competências e atribuições, a aplicação da legislação educacional, propondo sugestões de aperfeiçoamento da educação dos sistemas de ensino.

Na perspectiva de Cury (2004, p. 24), podemos então dizer que um conselho de educação é um colegiado de educadores (*cônsules ou magistrados* no sentido de que são representantes defensores da cidadania educacional, dotados de poder de deliberação para tal), que fala publicamente ao governo em nome da sociedade, por meio de pareceres, resoluções, pronunciamentos, em defesa dos direitos educacionais da cidadania, fundados em ponderação refletida, prudente e de bom-senso.

Colegiado tem o sentido do exercício do poder por um coletivo, por meio de deliberação plural, em reunião de pessoas com o mesmo grau de poder. O termo, que deriva de colégio, vem sempre associado ao funcionamento dos conselhos, uma vez que estes só assumem poder, só podem deliberar, no coletivo dos colegas, dotados da mesma dignidade, com o mesmo poder, independentemente das categorias que representam. O termo colegiado é usado genericamente para caracterizar a ação dos conselhos, mas assume especificidade própria nas instituições de ensino, uma vez que, na sua origem, eram constituídos somente por *colegas* (professores), que se congregavam (congregações) para deliberar sobre os assuntos de natureza institucional (CURY, 2004, p. 24).

O projeto da LDB Pós-Constituição de 1988, proposto pela Câmara dos Deputados, dava destaque especial à necessidade de um Conselho Nacional de Educação, representativo da sociedade civil, com funções estratégicas na formulação de políticas e diretrizes nacionais de educação. O atual Conselho Nacional de Educação foi criado pela lei nº. 9.131/95. Antes, portanto, da atual LDB, que se sobrepôs ao projeto da Câmara. Talvez, em razão disso, a LDB dedique somente um parágrafo (artigo 9º, § 1º), dispondo que “na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”.

Nessa perspectiva, Cury argumenta que os Conselhos de Educação foram constituídos para atuar estrategicamente na gestão da educação, conferindo às políticas educacionais e à sua implementação a continuidade da ação e a representatividade da vontade nacional, acima da rotatividade dos dirigentes e de suas vontades singulares. A natureza dos conselhos está intrinsecamente associada à estrutura federativa do país e à autonomia das unidades federadas e dos respectivos sistemas de ensino.

A existência desses Conselhos, de acordo com o espírito das leis existentes, não visa que sejam, estes, constituídos como órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação ou a autonomia dos sistemas. Seu objetivo maior é promover relação entre Estado e Sociedade, estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras. É dentro dessas finalidades que se pode compreender, de modo mais amplo, as funções de caráter normativo e consultivo que os identifica (CURY, 2002, p. 62).

Os conselhos – em efetivo funcionamento no âmbito nacional desde 1911 – foram situados, no espírito da Constituição, como fóruns representativos das diferentes categorias de educadores, para “assessorar” e “colaborar” na gestão dos sistemas. Nessa perspectiva, foram situados como instâncias de audiência aos educadores e, portanto, de democratização da gestão da educação. Assim, na análise da concepção e da organização dos sistemas

educacionais na legislação brasileira, duas questões podem ser destacadas: a primeira relativa à organização e às competências próprias de cada sistema e a outra relativa à sua gestão.

A Constituição de 1988 estabelece em seus artigos 18 e 211 as competências do sistema de ensino que se fundamentam no regime federativo e se caracterizam por competências próprias na sua esfera de poder e autonomia. No mesmo artigo 211, a Constituição estabelece que a “União organizará o Sistema Federal de Ensino e o dos Territórios”, exercendo “função redistributiva e supletiva em relação às unidades federadas”. O artigo 8º da lei nº 9.394/96, em seu *caput*, repete o artigo 211 da Constituição e, nos seus parágrafos, estabelece as competências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Nas competências da União, além das relativas ao Sistema Federal de Ensino, nos artigos 8º e 9º e seus parágrafos, destacam-se:

- coordenação da política nacional de educação;
- baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;
- prestar assistência técnica e financeira às unidades federadas;
- elaborar o Plano Nacional de Educação, [...] estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum, [...] assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar [...].

Segundo Cury, o Parecer CNE nº 30/2000 trata de orientação a respeito do entendimento sobre o município enquanto sistema, afirmando:

A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assimilação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nesta Constituição, a aceção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração tanto quanto de Estado Democrático de Direito.

Com base nesse parecer, é garantida a autonomia dos entes federados na organização dos seus sistemas de ensino. Por meio de sua lei orgânica, eles podem ter um capítulo específico para educação. Os CMEs são arenas públicas, nas quais se cruzam a participação social nas decisões. Dessa forma, é importante a participação, a cooperação para uma melhor assimilação dos objetivos comuns. Para Romão (2010, p. 28), agora, estados e municípios são entes federados. Em suma, transformam-se em identidades autoadministrativas que não

possuem, entretanto, a liberdade total, isto é, não são soberanos, pois estão submetidos ao aparato das normas da União e da unidade da Federação a que pertencem.

Ainda para Cury, ao abordar os princípios, os deveres, os financiamentos, a Constituição Federal ressalva a autonomia própria dos estados, municípios e Distrito Federal, dentro de suas competências, deixando a cargo desses sujeitos políticos, segundo suas constituições e leis orgânicas, disporem sobre a respectiva organização administrativa. Nessa organização, supõe-se a existência de órgãos executivos e normativos que, no caso da educação, tem sido a presença de secretarias e de Conselhos de Educação. Os artigos 10 e 11 estabelecem, respectivamente, as competências dos estados-membros e municípios, cabendo também ao Distrito Federal as competências de ambos. Dos artigos 16 a 18, são definidas as instituições de ensino e os órgãos de educação que integram cada sistema.

Embora ao longo do tempo tenham ocorrido mudanças na composição e nas atribuições, às vezes com rupturas e retomadas – em geral, coincidentes com as mudanças de governo –, o perfil dos conselhos estaduais permanece, na maioria das vezes, muito próximo ao desenho inicial. A partir da Constituição de 1988, se oficializa no Brasil a gestão democrática das políticas, isto é, uma gestão compartilhada por representantes de organizações governamentais e da sociedade civil. Até então, a gestão da sociedade era realizada unicamente pelo governo, que, por isso, confundia-se com o estado. Esse monopólio do governo na gestão da sociedade deu origem a uma falsa concepção de estado como sendo algo separado, externo e superior à sociedade. Na concepção atual de estado, a gestão inclui representantes governamentais e representantes da sociedade civil. Temos, portanto, o denominado “Estado Ampliado”, com dois braços, “o governamental e o civil”. “O governo é o braço governamental do estado, e as organizações da sociedade civil são o braço civil” (SALES, 2004, p. 27), Ou seja, as organizações da sociedade civil são o estado e têm, conseqüentemente, uma função estatal de gerir e participar, juntamente com os representantes governamentais, das políticas públicas.

O Estado e a Sociedade civil estão reunidos em uma unidade maior; o Estado é igual à própria formação social, incluindo os aparelhos governamentais e privados. A hegemonia não mais está limitada à sociedade civil, porém está também presente no Estado como hegemonia política em contraste com a hegemonia civil. Portanto ela está em todo lugar, mas sob formas diferentes; o Estado torna-se um aparelho de hegemonia, abrangendo a sociedade civil, e apenas distingue-se dela pelos aparelhos coercivos, que pertencem apenas ao Estado (CARNOY, 1988, p. 99).

Dessa forma, os conselhos seriam órgãos estatais de gestão de políticas compartilhadas pelo governo e por representantes da sociedade civil, mudando o conceito que se tinha em

outras épocas, conforme a retrospectiva histórica feita nesse capítulo. Dentro desse novo quadro constitucional, novos conceitos surgem, os quais serão abordados no próximo capítulo, a saber: o que se compreende por participação, por democracia, por sistema de ensino?

3 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO

Os Sistemas de Ensino se fundamentam no regime federativo e se caracterizam por competências próprias na sua esfera de poder e autonomia. [...] Esta forma de organização política se caracteriza pela cooperação entre os sistemas Federal, Estadual e Municipal, assim como pela autonomia de cada uma destas instâncias (BORDIGNON, 2009, p. 35).

3.1 Conceito de sistema

Cury, no Parecer CNE/CEB 30/2000, que orienta o entendimento sobre o município enquanto sistema, explica que o termo sistema, etimologicamente, provém do grego de *systêma*, que significa, entre outros, todo e corpo de elementos. A rigor, *systêma* é uma composição de *syn* (em latim cum, em português com) + *istemi* (estar ao lado de). Entende-se sistema como elementos coexistentes lado a lado e que, convivendo dentro de um mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado. O dicionário Houaiss (2008, p.692) registra que sistema é um conjunto de elementos concretos ou abstratos relacionados entre si e, ainda, conjunto de unidades organizadas de determinada forma para alcançar um fim.

Originário da física, o termo sistema, segundo Agesta (1986), foi introduzido nas Ciências Sociais por Pareto, e difundido por Parsons, como instrumento metodológico para compreender a inter-relação dos diferentes elementos que constituem as unidades da sociedade. Agesta (1986, p. 1127) define sistema como o conjunto de coisas que ordenadamente entrelaçadas contribuem para determinado fim; trata-se, portanto, de um todo coerente cujos diferentes elementos são interdependentes e constituem uma unidade completa.

Atualmente, o termo sistema adquiriu elasticidade tal que permite abrigar tudo ou quase tudo. Pode referir-se à organização de princípios e ideias que abrangem determinado campo do conhecimento. O uso do termo sistema é mais frequente e pertinente às ciências sociais, no campo objetivo da organização social, no qual se pode encontrar: sistema político, sistema judiciário, sistema eleitoral, sistema partidário, sistema econômico, sistema educacional e outros abrangendo todas as áreas de ação do estado. Segundo Bobbio (1994, p. 76), o termo “sistema” tem muitos significados e cada um usa conforme suas próprias conveniências. Também Saviani (1999, p. 120) se expressa na mesma direção, afirmando que o termo sistema, em relação à educação, é empregado com acepções diversas, o que lhe confere um caráter de certo modo equívoco.

Conforme Lalande (1999, p. 1034), a palavra sistema deriva do latim, significa um “conjunto de elementos, materiais ou não, que dependem reciprocamente uns dos outros, de maneira a formar um todo organizado”. Para Romão (2010, p.78), o conceito de sistema

[...] denota então a reunião e a ordenação de elementos para se atingir a determinado fim, intenção ou objetivo. É unidade (reunião e ordenação) na diversidade (de elementos singulares). Implica que seus elementos constitutivos não percam sua individualidade, nem sua especificidade, mas apenas assumam, na sua integração em um novo conjunto, papéis específicos que colaborem para a eficiência e eficácia do todo.

Dessa forma, entende-se que sistema não é apenas a soma das partes que o constituem, mas uma nova realidade: onde o todo e as partes se integram e interagem de tal forma que é impossível conhecer as partes sem conhecer o todo. Portanto, o sistema é um conjunto coerente, uma unidade de múltiplos elementos, reunidos sob um único princípio, ideia, concepção ou fim. É uma entidade relativamente autônoma de dependências internas (ROMÃO, 2010, p. 79).

Todo sistema deve subordinar-se a um critério que presida, regule e ordene a sistematização [...] o sistema de ensino do país- no qual as pessoas, as coisas, as instituições, as atividades, os recursos etc., utilizáveis em termos de educação, são colocados em ordem, uns em relação aos outros, isto é, coordenados, integrados, articulados de tal sorte que, postos em ação, permitam a consecução de certos objetivos de natureza geral, consubstanciados nos fins comuns da educação, ou de natureza específica, próprios de cada grau ou de cada tipo de ensino (FERRAZ, 2002, p. 122).

Para Saviani, não existe “Sistema Educacional Brasileiro”, mas apenas uma estrutura educacional, porque numa sociedade de classes não é possível a existência de um sistema para toda a formação social. O sistema educacional absolutamente consensual só pode ocorrer, evidentemente, numa sociedade sem classes. Contudo, os processos de sistematização e estruturação ocorrem em todas as sociedades e, no caso específico das formações sociais classistas, como a brasileira, tais processos obedecem a correlações de forças hegemônicas e contra-hegemônicas (ROMÃO, 2010, p. 89). Analisando o pensamento de Saviani, que apresenta a dificuldade de unificar o que está dividido, no caso as classes sociais, salienta-se que o poder permaneceria da burguesia com pretensões de representar toda a sociedade.

É necessário considerar o embate histórico que se dá entre as criações ideológicas dos opressores e as elaborações (resistentes) das visões de mundo dos dominados. E, é claro, os sistemas não existem enquanto abstrações, generalizações desencarnadas, mas como processos de articulação de atores, de meios e fins, em contextos específicos. Numa sociedade

de classes, o que se percebe é a ocorrência de tantos sistemas educacionais quantas são as classes básicas existentes, geralmente com a maior visibilidade do sistema elaborado pela classe hegemônica, por causa de sua imposição institucionalizada Romão (2010, p. 90).

Para Saviani (2009, p. 2), sistematizar é dar, intencionalmente, unidade à multiplicidade e o resultado obtido é o que se chama “sistema”. Esse é, então, produzido pelo homem a partir de elementos que não são produzidos por ele, mas que a ele se oferecem na sua situação existencial. Saviani (1996, p. 76) ainda reflete no sentido de que isso significa que, ao realizá-lo, o homem mantém em sua consciência um objetivo que lhe dá sentido. Em outros termos, trata-se de um ato que concretiza um projeto prévio. E como esses elementos, ao serem reunidos, não perdem sua especificidade, o que garante a unidade é a relação de coerência que se estabelece entre estes. Saviani faz uma relação dialética da estrutura do homem para explicar o conceito de sistema, partindo de um todo com relação entre as partes.

Continuando a reflexão com Saviani (1996, 2009), o autor destaca que o fato de serem reunidos num conjunto não implica que os elementos deixem de pertencer à situação objetiva em que o próprio homem está envolvido; por isso, o conjunto, como um todo, deve manter também uma relação de coerência com a situação objetiva referida. Daí se conclui que as seguintes notas caracterizam a noção de sistema: a) intencionalidade; b) unidade; c) variedade; d) coerência interna; e) coerência externa.

Dessa maneira, Saviani (1996 p. 77) destaca a estrutura dialética que caracteriza a noção de sistema: intencionalidade implica os pares antitéticos sujeito-objeto (o objeto é sempre algo lançado diante de um sujeito) e consciência-situação (toda consciência é consciência de alguma coisa); a unidade se contrapõe à variedade, mas também se compõe com ela para formar o conjunto; e a coerência interna, por sua vez, só pode se sustentar desde que articulada com a coerência externa, pois, em caso contrário, será mera abstração. Por descuidar do aspecto da coerência externa é que os sistemas tendem a se desvincular do plano concreto, esvaziando-se em construções “teóricas”. Saviani (2009) mostra a relação do sistema na totalidade, relacionando com a perspectiva sistêmica que Bordignon (2009, p. 29) descreve, como sem fragmentações e com coerência com as partes. O que o manifesto de 1930 preconizava, a “coerência interna e unidade na multiplicidade”, Saviani reafirma. Na visão dialética, sistemas são compostos de elementos “distintos, organicamente integrados”, configura-se de forma que “a unidade se contrapõe na variedade” e dessa forma o “conjunto se compõe com a variedade” (SAVIANI, 2009, p. 3).

Pode-se, enfim, concluir as observações sobre a noção de “sistema” na seguinte conceituação: é a unidade de vários elementos intencionalmente reunidos de modo a formar

um conjunto coerente e operante (SAVIANI, 1996, p. 80). O autor ainda afirma, no que se refere à estrutura, que esta se constitui na “própria textura da realidade; indica a forma como as coisas se entrelaçam entre si, independentemente do homem” (1996, p. 82).

O termo *estrutura*, da mesma forma que *sistema*, também se refere a conjunto de elementos; por isso, muitas vezes, ambos são usados como sinônimos. Para evitar ambiguidades, cumpre, no entanto, distingui-los. O termo *estrutura* pode não preencher o requisito da coerência; é comum, por exemplo, referir-se a estrutura dos mitos e, no geral, os mitos se caracterizam pela incoerência [...] o que marca de maneira decisiva a distinção entre os dois termos, é o fato da noção de *estrutura* não preencher o requisito da intencionalidade (SAVIANI, 1996, p. 81).

A fim de diferenciar estrutura e sistema, Saviani (1996, p. 82) esclarece então que estrutura implica a própria textura da realidade; indica a forma como as coisas se entrelaçam entre si, independentemente do homem e, às vezes, envolvendo o homem (como no caso das estruturas sociais, políticas, econômicas, educacionais, etc. O sistema implica uma ordem que o homem impõe à realidade. Ainda na reflexão de Saviani, entende-se, porém que não se trata de criar a realidade, o homem sofre a ação das estruturas, mas, na medida em que toma consciência dessa ação, é capaz de manipular sua força, agindo sobre a estrutura de modo a lhe atribuir um sentido.

Para Romão (2010, p. 95), os sistemas educacionais nasceram da necessidade de tornar a educação intencional, por isso ela se organizou em sistema. O sistema educacional é, portanto, o produto, o resultado da educação sistematizada, organizada em relação a determinado fim.

O produto intencional e concreto de uma práxis intencional coletiva, eis o que está sendo denominado “sistema”. Vê-se, pois, que a teoria não faz o sistema; ela é apenas uma condição necessária para que ele se faça. Quem faz o sistema são os homens quando assumem a teoria na sua práxis. E quem faz o sistema educacional são os educadores quando assumem a teoria na sua práxis educativa, isto é, quando a sua prática educativa é orientada teoricamente de modo explícito (SAVIANI, 2009 p. 7).

O termo sistema já foi usado como sinônimo de “educação nacional”, de “sistema geral de instrução pública” (1890), de “avaliação” (1892), de “programa pedagógico ou de ensino” (1931). Sander (1985, p. 57), que faz um apanhado histórico dos usos do termo, chega a apontar três significados diferentes que lhe foram emprestados por uma mesma pessoa, o ministro Francisco Campos: sistema de ensino, sistema universitário e sistema de educação. Percebe-se que existem diferentes sentidos que continuaram tanto nos documentos oficiais como nos discursos das autoridades, sendo vistos no jargão dos educadores. Fica claro que, no

pensamento pedagógico oficial, sistema quase sempre está referenciado a uma concepção administrativa da educação. Sander (1985, p. 55-56) denomina sistema de paradigma multidimensional de administração da educação, construído por quatro dimensões dialeticamente articuladas: dimensão econômica, dimensão pedagógica, dimensão política e dimensão cultural. A cada dimensão analítica corresponde seu respectivo critério de desempenho administrativo: eficiência, eficácia, efetividade e relevância.⁹

A concepção multidimensional de administração, para Sander, parte de quatro pressupostos básicos: i) a educação e a administração são concebidas como realidades globais que, para efeitos analíticos, podem ser constituídas por dimensões múltiplas dialeticamente articuladas entre si; ii) no sistema educacional, existem preocupações substantivas ou ideológicas, de natureza cultural e política, e preocupações instrumentais ou técnicas, de caráter pedagógico e econômico; iii), no sistema educacional existem preocupações internas, de caráter antropológico e pedagógico, e preocupações externas relacionadas com a economia e a sociedade mais ampla; iv) o ser humano, como sujeito individual e social historicamente responsável pela construção da sociedade e de suas organizações, em um conjunto de oportunidades históricas, constitui a razão de ser da existência do sistema educacional (SANDER, 1985, p. 56).

Sander (1995) relaciona diretamente administração da educação com sistema educacional, fazendo uma articulação dialética das partes com o todo, dando uma dimensão totalizadora da gestão da educação. Desse modo, o concebe como articulado, relacionado com o todo, construído coletivamente com abertura para uma participação cidadã na escola e na sociedade.

As diversas concepções de sistema acompanharam, na sua gênese e evolução, os paradigmas científicos mais recorrentes de cada época. Inicialmente a predominância da física como ciência acabou por levar a uma concepção mecânica de sistema: preocupação com elementos componentes de relações lineares e predeterminadas, com a estrutura e o funcionamento internos e com o equilíbrio estático (ROMÃO, 2010, p. 99).

Percebe-se, analisando esses conceitos, a multiplicidade de significados quando se fala em sistema de ensino, quase sempre vinculada ao lado “primitivo” da administração

⁹ Sander define quatro construções conceituais e praxiológicas diferentes de gestão de educação: administração eficiente, administração eficaz, administração efetiva e administração relevante. Eficiência está relacionada a produtividade operacional, eficácia refere-se ao nível de desempenho administrativo na consecução dos objetivos institucionais, a efetividade é o critério político que reflete a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade externa e a relevância medido com critério de desempenho cultural, medido em termos de significância, valor e pertinência dos atos e fatos administrativos para o desenvolvimento humano do sistema educacional da sociedade como um todo (1995, p. 52).

educacional brasileira. Os autores acima referidos salientaram que o termo se modificou de acordo com interesses políticos, econômicos, culturais, sendo acolhido o conceito mais conveniente para cada situação, sem, no entanto, um entendimento mais aprofundado.

Diante do exposto, é importante voltar à lição de Saviani, para quem é necessário partir do entendimento do significado da educação para evitarmos equívocos em relação ao uso do termo sistema na educação:

Com efeito, a educação aparece como uma realidade irredutível nas sociedades humanas. Como assistemática, ela é indiferenciada, ou seja, não se distinguem ensino, escola, graus, ramos, padrões, métodos etc. Quando o homem sente a necessidade de intervir nesse fenômeno e erigi-lo em *sistema*, então ele explica sua concepção de educação enunciando os valores que a orientam e as finalidades que preconiza sobre cuja base se define os critérios de ordenação dos elementos que integram o processo educativo (1999, p. 120).

Conforme Paro (1997, p. 7), “é pela educação que o ser humano atualiza-se enquanto sujeito histórico, em termos do saber produzido pelo homem em sua progressiva diferenciação do restante da natureza”. O que se destaca como ponto a ser refletido nesse sentido é o valor real da educação, seu significado maior, numa visão ampliada, que não se limita a regras e significados. Talvez, essas diferentes significações dos termos derivem da própria natureza do conceito de educação, que nem sempre é vista como a construção da humanidade, do educando, e entendida como apropriação da cultura humana.

3.2 Sistemas municipais de ensino na constituição de 1988 e na LDB de 1996

Já se passaram quase vinte anos da promulgação da LDB e ainda não temos um Sistema Nacional de Educação. Para Cury (2008, p. 1189), o conceito de sistema único de educação ou mesmo de sistema unificado de educação tem como desafio maior o horizonte da igualdade, cujo motor maior não se radica na escola, mas na própria sociedade. A constituição de 1988 proclama de direitos da cidadania, obrigações do Estado na participação democrática. Saviani (2009, p. 12) faz uma análise crítica da Constituição, que prescreve, no art. 22, inciso XXIV, que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto (art.24, inciso IX); e que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, inciso V). Assim, destaca o autor, a Constituição não estendeu aos municípios a competência para legislar em matéria de educação, não tendo,

portanto, autonomia para definir normas próprias sobre educação ou ensino, os municípios estariam constitucionalmente impedidos de instituir sistemas próprios, isto é, sistemas municipais de educação ou de ensino. Não obstante, o texto constitucional deixa margem, no art. 211, para que se possa falar em sistemas de ensino dos municípios quando estabelece que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os seus sistemas de ensino”.

Saviani (2009) faz um questionamento em relação à competência de legislar sobre educação, indagando por que esta não ficou a cargo dos municípios, pois a competência dos municípios para instituir os respectivos sistemas de ensino é claramente afirmada. Mas então, por que não se estendeu aos municípios, de forma explícita, a competência para legislar em matéria de educação? Observe-se que no texto constitucional não aparece a expressão “os respectivos sistemas de ensino”, mas “os seus sistemas de ensino”. Saviani continua refletindo na forma gramatical que é expressa: os adjetivos “respectivos” denotam univocamente “de cada um” enquanto que a palavra “seus” pode significar tanto “de cada um” como “deles”, isto é, os sistemas de ensino da União, estados e municípios (2009, p. 12). Isso denota que as legislações nem sempre são claras, dificultando a interpretação e a execução. O próprio termo sistema é interpretado de várias maneiras. Essa falta de interpretação e coerência remete a muitas ações de interesses e sem legitimidade. Acredita-se que se o município institui seu sistema de ensino, criando um Conselho de Educação com função normatizadora, e, dessa forma, ele teria a função de legislar sobre educação no seu município.

Bordignon (2009, p. 38) define sistema municipal de ensino como uma organização formal, legal do conjunto das ações educacionais do município. A instituição do sistema por lei municipal explicita e afirma o espaço da autonomia do município e as responsabilidades educacionais próprias. O sistema tem um caráter de afirmação de princípios e valores mais permanentes na construção da cidadania e da sociedade que se deseja no projeto municipal de educação. Ao assumir, com autonomia, a responsabilidade de suas atribuições prioritárias, o município possibilita a dimensão concreta do exercício do poder local, da cidadania ativa.

A nova configuração de relações de poder entre os entes federados confere ao município rara oportunidade de organizar a gestão de seu sistema municipal de educação em novas bases que superem práticas e estruturas tradicionais. O Sistema Municipal formaliza, organiza e dá coerência às especificidades do projeto de educação do município, articula suas partes num todo orgânico e contextualiza o local no nacional (BORDIGNON, 2009, p. 37).

É pertinente destacar que o poder local e o poder global coexistem em processo de relação, um não existe sem o outro; suas fronteiras são cada vez menos definidas. Isso ocorre porque as relações sociais não existem sem articulação na política pública.

Assim, vista como constructo social e local, a política pública é influenciada por paradigmas e processos institucionais de ordem global e local. Considerando, é claro, que cada Estado nacional é constituído pela sua singularidade sociopolítica, econômica e cultural e, no caso do Brasil, da diversidade regional e de cada estado e município. Logo, o local e o global enquanto totalidade estão articulados, um não existe sem o outro; isto ocorre porque as relações sociais são articuladas. Com essa concepção, entendo que os fatos observados neste estudo escapam ao regime de isolamento prisional a que a ciência os sujeita. Entendo que os objetos têm fronteiras cada vez menos definidas; são constituídos por anéis que se entrecruzam em teias complexas com os dos restantes objetos (SANTOS apud BATISTA, 2013, p. 23, *grifos da autora*).

Não obstante, Saviani (1999, p. 123) afirma, como já foi salientado, que o termo sistema é utilizado em educação de forma polissêmica, assumindo, pois, diferentes significados. Ao que tudo indica, o artigo 211 da Constituição Federal de 1988 estaria tratando da organização das redes escolares que, no caso dos municípios, apenas por analogia são chamadas de sistemas de ensino. Com efeito, sabe-se que é muito comum a utilização do conceito de sistema de ensino como sinônimo de rede de escolas. Daí falar-se em sistema estadual, sistema municipal, sistema particular, etc., isto é, respectivamente, rede de escolas organizadas e mantidas pelos estados, pelos municípios ou pela iniciativa particular.

Ao constituir seu sistema de ensino, o município institucionaliza estruturas e funções, recontextualiza órgãos normativos e executivos, processo que requer revisitação, atualização e explicitação de valores, de fins a buscar, de normas que articulem a ação de órgãos e atores envolvidos numa perspectiva de justiça social e cidadania. O sistema municipal de ensino é uma forma peculiar de as forças sociais locais interpretarem e inscreverem-se na educação brasileira, explicitando traços característicos e de identidades próprios, incluindo, e não exclusivamente centrado, a ação na criação de estruturas institucionais (órgãos normativos e executivos), focalizando a educação escolar, em especial a educação básica. O sistema de ensino abrange muito mais do que apenas a rede de escolas mantidas pelo governo municipal; inclui organismos e ações de articulação do conjunto de forças sociais e políticas, de escolas estaduais e particulares existentes na comunidade (WERLE, 2013, p. 211).

Conclui-se, então, que a definição clara da competência dos municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e não da Constituição Federal. Portanto, não parece procedente a posição daqueles que entendem que a LDB, ao tornar opcional a organização dos sistemas municipais de ensino, teria enfraquecido a norma constitucional, pois, na interpretação dessa corrente, a

Constituição não apenas permite, mas teria determinado aos municípios a tarefa de organizar os próprios sistemas, como afirma José Eustáquio Romão (1997, p. 21-22). A LDB, ainda que lhe dê caráter opcional, estabelece claramente a competência dos municípios para organizar os próprios sistemas de ensino. Aliás, o próprio fato de deixar a eles a opção indica o reconhecimento explícito de sua competência nessa matéria (SAVIANI, 1999, p. 124).

Diferentemente da referida interpretação, entende-se que, ao admitir a possibilidade da organização de sistemas municipais de ensino, a LDB se viu diante da questão relativa às condições para a sua efetivação. E, como uma medida de cautela, prescreveu, no parágrafo único do artigo 11, que “os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica”.

É incontestável o fato de que a LDB introduziu a possibilidade de opção à luz de duas evidências, uma no plano formal e outra no plano real. Do ponto de vista formal, levou em conta a ambiguidade da Constituição, como já se mostrou. Do ponto de vista real, considerou as dificuldades técnicas e financeiras que muitos municípios teriam para organizar em curto, ou mesmo em médio prazo, os seus sistemas de ensino. Cury, no Parecer CNE 30/2000, diz que a Constituição de 1988 deu aos municípios essa titularidade. Mas como a Lei Maior, por si só, não erige, na prática, o funcionamento de um sistema, parecia consequente aguardar a devida regulamentação da organização dos sistemas municipais de ensino. Como a compreensão constitucional não se deu imediatamente para o conjunto dos municípios e como muitos deles carecem de condições gerais e específicas para se instituir organizar como sistemas, na prática, isso significou uma continuidade administrativa que até então, vigia sob a lei nº 4.024/61 e sob a lei nº 5.692/71.

Após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, a organização da educação nacional (Título IV da LDBEN) reforça o regime de colaboração e deixa mais claras as competências bem como a necessidade dos Municípios se organizarem como sistemas autônomos. Basta a leitura dos artigos 11 e 18, além dos dispositivos postos nos arts. 88 e 89. O art.11 deixa claro que incumbe ao município *organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos sistemas de ensino (I)*... E também *baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (III)*, o que supõe um órgão normativo, aí compreendidos os estabelecimentos do seu sistema de ensino. O âmbito de competência deste sistema está dito no art.18 da LDB. Os arts. 88 e 89 assinalam prazos para efeito de adaptação à nova Lei (BRASIL 30/2000).

Dessa forma, a lei nº. 9394/96 (LDBEN), no seu artigo 18, dispõe: “Os sistemas municipais de ensino compreendem: I. as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantida pelo poder público municipal; II. as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III os órgãos municipais de educação”.

As leis que criam sistemas municipais de ensino precisam contemplar um conjunto de pressupostos largamente proclamados em vários documentos de política educacional de forma a entender as dimensões legal, organizativo-local e pedagógico-formativa (WERLE, THUM, ANDRADE, 2009, p. 409), entretanto, elas são formuladas nas condições e nos limites locais, conforme a organização política, a competência técnica, a visão de educação dos atores presentes na instância municipal (WERLE, 2013, p. 212). Nesse sentido, a lei de criação dos sistemas de ensino exige uma discussão alargada, preocupada com a participação social e a inclusão dos vários segmentos da comunidade local.

Para Cury (BRASIL, 30/ 2000), a base dos sistemas municipais de ensino é sua existência constitucional própria, autônoma e, conseqüente, ao caráter do município como pessoa jurídico-política de direito público interno com autonomia dentro de seu campo de atuação. Ao criar seu próprio órgão normativo, por lei, ao criar seu órgão executivo e manter o que está disposto nos artigos 11 e 18 da LDB, o município está realizando, no ensino, sua forma própria de ser como entidade política autônoma e integrante do sistema federativo brasileiro, no âmbito da educação escolar. Batista (2013, p. 18) aponta que:

Já na década de 1990, a organização dos sistemas municipais de ensino era uma tarefa das mais importantes e complexas com que se defrontavam o poder público local e os cidadãos de uma localidade. A construção pedagógica de um novo substantivo e de um novo método de fazer política, de fazer administração pública e de fazer educação exigia exame acautelado e metucioso das condições políticas, administrativas e pedagógicas com que se poderia contar para democratizar o ensino e suas instituições.

Bordignon (2002) explica o conceito de sistema como um conjunto de partes em relação harmônica e interdependente, formando um todo, autônomo e independente. O termo sistema tem sido usado, com tal elasticidade que permite uma grande gama de conceitos. Ao reduzir essa elasticidade, podemos limitar o conceito à sua aplicação na organização da educação brasileira. Entender a articulação das partes atendendo às especificidades de cada parte é entender o sistema em uma unidade, em um todo articulado.

Com efeito, sistema não é unidade da identidade, uma unidade monolítica, indiferenciada, mas unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Ao contrário, participam do todo, integram o sistema, na forma das respectivas especificidades. Em outros termos: uma unidade monolítica é tão avessa à ideia de sistema como uma multiplicidade desarticulada. Em verdade, sistematizar significa reunir, ordenar, articular elementos enquanto partes de um todo. E esse todo articulado é o sistema (SAVIANI, 2009, p. 6).

O Sistema Nacional de Educação pressupõe construir as condições para a conciliação da unidade nacional com a autonomia dos sistemas de ensino.

3.3 Sistemas municipais de ensino e conselhos municipais de educação

Já na década de 1950, Anísio Teixeira defendia a constituição de sistemas municipais de educação no Brasil. Porém, foram necessárias mais de duas décadas para que a ideia ganhasse institucionalidade e, mesmo assim, tímida, na legislação educacional baixada pelos governos militares: eles aparecem como possibilidade no artigo 71 da lei nº 5692/71.

Dizia o intérprete da legislação relativa ao ensino básico implantado no país:

Os Conselhos Estaduais estabelecem as diretrizes atuais, “poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos municípios onde haja condições para tanto”. Foi um começo cujo prosseguimento, doravante, irá depender de cada município e do Estado a que pertença. Afinal, a simples delegação não gera o sistema municipal sem as necessárias condições locais. Uma vez, porém, que tais condições ocorram e se evidenciem, cabe reconhecê-las e leva-las às devidas consequências práticas (CHAGAS, 1984, p. 275).

Cabem então, os questionamentos: quem estabeleceria essas condições para tanto? Para se constituírem os sistemas municipais de educação, quem iria vistoriar as condições locais para que se efetivassem os conselhos nos municípios? Os “próprios conselhos estaduais de educação”, aos quais caberia também, “reconhecer” as “evidências das condições locais”? Sobre essa situação pouco clara sobre a implantação dos sistemas de ensino Romão destaca:

A possibilidade de os conselhos municipais existirem e, por isso, viabilizarem a configuração de sistemas municipais de educação, apenas sob a anuência dos conselhos estaduais, via instituto da delegação, levou o Rio Grande do Sul, pioneiramente, a sair na frente, delegando competências a vários conselhos municipais de educação (2010, p. 108).

Visualizando o percurso histórico já destacado no capítulo anterior, percebe-se que se passaram quase três décadas de luta, após a sanção da lei nº 5.692/71, para que os sistemas municipais ganhassem relativa “impositividade” legal, na LDB de 1996. Mesmo admitindo o caráter impositivo, pois conforme o art. 211 que já fora citado anteriormente, os municípios passam a ser obrigados a organizar seus sistemas de ensino, é certo que alguns não terão condições para isso e, antes de criá-los e implantá-los há que se pensar em criar e implantar os conselhos municipais de educação. Seguindo esse pensamento de importância dos CMEs no

sistema municipal de educação, Romão (2010 p.113) destaca alguns requisitos que seriam condições necessárias, mas não suficientes na articulação dos sistemas.

Para constituírem verdadeiros sistemas de educação, além dos requisitos de ordem infraestrutural, de recursos humanos e financeiros, os Municípios têm de se dotar dos conselhos municipais de educação e da articulação orgânica de seus elementos constitutivos – concepções, estruturas administrativas, normas, redes, professores, especialistas, alunos, projetos político-pedagógicos etc. Por si só, os conselhos municipais não serão complementos suficientes aos elementos já existentes nas estruturas educativas municipais para que se tenham sistemas municipais de educação. Condição necessária, mas não suficiente – aos sistemas municipais, os conselhos municipais de educação são mais importantes para abertura de espaços à participação popular nos processos de tomada de decisão, de formulação de políticas, de fiscalização da execução de planos, programas e projetos.

A respeito dessa questão, Bordignon (2009, p. 44) fala que a instituição dos sistemas de ensino “depende inicialmente de vontade política dos dirigentes da educação no município. Mas, esta vontade pode ser despertada, motivada, pela manifestação dos educadores, das entidades da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais”.

Nesse sentido, é mais apropriado que a criação do sistema ocorra por meio de lei municipal. A aprovação da lei não significa o encerramento do processo de construção do Sistema Municipal de Ensino, indica o seu efetivo começo. Com a criação do sistema, o município assume a autonomia normativa no seu âmbito de responsabilidades educacionais e, assim, deve definir as normas próprias. A lei cria o sistema e estabelece seus princípios e suas diretrizes gerais.

A lei de criação do Sistema Municipal de Ensino deve ter caráter mais permanente, definindo princípios, diretrizes e objetivos gerais. A regulamentação dos processos de ação, definidos a alcançar os objetivos definidos na Lei, será objeto do processo instituinte do Sistema por meio de outras leis e normas complementares, editadas pelo Executivo Municipal, pelo Conselho Municipal de Educação, no exercício de sua função normativa, e ou pela Secretaria de Educação, no exercício de suas atribuições de gestora do sistema (BORDIGNON, 2009, p.48-49).

Percebe-se a importância do conselho atuar ativamente, mesmo que ocorram interferências e controles de governantes municipais, esse é um espaço de ordenação e articulação das instâncias educacionais da sociedade, com especial destaque para o amadurecimento político dos diversos atores envolvidos nesse colegiado, que nem sempre é representado por um processo democrático de escolha. É importante lembrar questão já referida no primeiro capítulo, pois, em sua origem, os conselhos de educação foram concebidos para assessoramento superior do governo e, por isso, os conselheiros eram escolhidos pelo Poder Executivo, com base em critérios de *notório saber* educacional e

representatividade dos diferentes graus de ensino e regiões do país ou do estado. O novo contexto de gestão democrática da educação preconiza critérios de representatividade social para a escolha dos conselheiros (BORDIGNON, 2009, p. 68). Baseado nessa concepção de representatividade, expressa como eram constituídos os conselhos no estado do Rio Grande do Sul.

Os conselhos municipais de educação gaúchos eram constituídos por representantes de segmentos profissionais da educação. De acordo com a própria expressão de um conselheiro do município de Passo Fundo, os conselheiros eram os “notáveis da educação” da cidade. Neste sentido, boa parte da população dos municípios não era representada nos colegiados gaúchos (ROMÃO, 2010, p. 114).

Romão critica, nessa citação, o problema da representação num contexto que privilegia uma elite educacional. Esbarra-se novamente no processo de escolha desses representantes da sociedade civil organizada e não organizada, dessa forma, importa a articulação com a comunidade, com o segmento de pais, a associação de moradores, os professores, os coordenadores, para que o processo de escolha dos representantes se torne mais democrático, com vistas ao fortalecimento das ações do CME. Embora se pudesse pensar, de outra forma, que os “notáveis” também poderiam ser de grupos diversos da elite, é preciso reconhecer que na época do Império os “notáveis da educação” eram os conselheiros de confiança dos governos e intelectuais de renomada ética. As dificuldades de representatividade nos diversos tipos de conselho da área da educação decorrem também da não transparência das gestões públicas, dado o fato de não tornarem públicas as informações. (GOHN, 2011, p. 110).

Nesse contexto, Bordignon (2009, p.68) reforça que:

[...] quanto maior a diversidade de saberes e de representação da pluralidade das vozes sociais, mais rica será a ação dos conselhos. Um conselho de educação somente cumprirá efetivamente sua verdadeira função se expressar as aspirações da sociedade na sua totalidade. Se for constituído de tal forma que represente e expresse somente, ou hegemonicamente, a voz de um segmento, ou do Governo, poderá perder a visão do todo, o foco da razão de ser conselho.

O olhar dos conselheiros tem de estar sempre voltado para o foco da qualidade da educação, do estudante, do interesse coletivo, respeitando mais de um olhar de cada parte.

Não há como imaginar-se o exercício da responsabilidade normativa pelos municípios sem a criação, implantação e implementação desses colegiados, cujas funções político-educacionais podem ultrapassar sua finalidade precípua, se seu princípio fundante for a participação popular, a partir dos conselhos escolares. Neste sentido, há esperança de que o Brasil supere a “educação bancária” a que se referia o educador Paulo Freire (1921-1970) e inicie a trajetória das escolas públicas populares tão sonhadas por Moacir Gadotti (ROMÃO, 2010, p. 125).

Dessa forma, torna-se claro que o fortalecimento dos CMEs nos sistemas de ensino é a porta de entrada para uma gestão democrática. Os cidadãos querem participar das implantações, das avaliações, querem ser ouvidos, querem ter voz, e somente através da participação em espaços colegiados esse diálogo pode acontecer. Para que o CMEs ocupe esse espaço no sistema de ensino e tenha oportunidade de ser visto como gestor da política educacional, contribuindo nas discussões e definições do município na área educacional, estes deverão ser governados de forma democrática, com o olhar para a participação e autonomia.

Os CMEs são mais que mera formalização do sistema de ensino e somente a aprovação de seu regimento não garantirá sua autonomia. Sua representação precisa estar engajada e comprometida para que realmente se efetive suas atribuições e funções, deve ter seu foco nas decisões para o melhor de suas escolas, de seus professores, de seus alunos no sistema de ensino. Portanto, o CME deve ser considerado como um espaço de tomada de decisões coletivas que tem por finalidade última ser a voz da comunidade naquilo que ela quer para educação do município.

Nessa perspectiva, Gohn (2011, p.109) destaca: “os conselhos devem ser espaço e mecanismo operativo a favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico”. Eles podem se transformar em aliados potenciais e estratégicos na democratização da gestão das políticas sociais.

3.4 Gestão democrática do sistema educacional e os conselhos de educação

Pretende-se introduzir esta discussão com uma breve contextualização sobre democracia e participação, que, se entende, não podem ser vistas separadamente, pois uma depende da outra para que se torne efetiva, dado que são termos que se complementam. Dessa forma, pretende-se dialogar com autores e documentos tidos como referência nesse debate, no intuito de elucidar esses conceitos para melhor se proceder a discussão acerca da gestão nos conselhos de educação, concebidos como espaços coletivos de participação e decisões no sistema de ensino do município.

Para Bobbio (1986, p. 12), pensador político italiano, a democracia é considerada como um método de governo. Esse autor segue suas reflexões afirmando que “por regime democrático entende-se primariamente um conjunto de regras e de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada à participação mais ampla possível dos interessados.” Bobbio argumenta, ainda: “se inclui no conceito geral de democracia a estratégia do compromisso entre as partes através do livre debate para a formação de uma maioria, a definição aqui proposta reflete melhor a realidade da democracia representativa”. A expressão democracia representativa significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Em outras palavras, um estado representativo é um estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc. (BOBBIO, 1986, p. 44).

Dessa forma, segundo esse autor, entende-se que democracia está sempre relacionada a decisões coletivas, a grupos, à participação, ao debate, o que parece estar bem relacionado com as atribuições dos conselhos. Porém, cabe ainda esclarecer que para serem tomadas as decisões de grupo são tomadas algumas regras por indivíduos, de modo que Bobbio (1986, p. 18) explica:

[...] para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras que estabeleçam quais os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, é à base de quais procedimentos.

Então, percebe-se que, em decisões em grupos, precisa-se de algumas regras que podem ser encontradas nos documentos como os regimentos internos do próprio conselho que determina o quórum suficiente para uma reunião ordinária, também o registro em atas, enfim, como afirma Bobbio (1986 p. 19), “a regra fundamental da democracia é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas decisões coletivas e, portanto, vinculatórias para todo grupo as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão”.

Parafrazeando Bobbio (2005), a democracia vem sempre acompanhada de liberdade de opiniões no sentido de autonomia, de participação de todos os cidadãos em todas as decisões a eles pertinentes, o que vem ao encontro dos objetivos desta pesquisa, no sentido de indicar

caminhos para uma participação mais efetiva. Importante destacar a forma de representação, de participação que não pode ser hegemônica, devendo estar sempre relacionada com a esfera nacional e a esfera local.

A democracia avança quando se garante e se efetiva a participação. O povo dificilmente abusaria do poder adquirido, na medida em que seria ele mesmo a sofrer as consequências deste ato. Segundo o autor o importante é que o poder esteja direta ou mesmo indiretamente nas mãos do povo e que a soberania popular seja considerada a “lei das leis”. Ao ter voz política, mesmo se através da representação, o indivíduo vivencia a democracia não apenas na esfera política, mas também na esfera social (BOBBIO, 1995, p. 157).

Santos (2009, p. 65), em pesquisas realizadas em diversos países, apresenta análises das práticas e das aspirações democráticas. Fala do Brasil, concebido como um país em que a democracia participativa mais claramente se manifesta, relata, também, que a Constituição aumentou a influência de diversos atores sociais nas instituições políticas, através de novos arranjos participativos. Para Santos, a democracia participativa implica uma decisão à sociedade política de ampliar a participação em nível local através da transferência ou devolução para formas participativas de deliberação de prerrogativas decisórias a princípio detidas pelos governantes. Decorre de uma opção feita pela sociedade política de articular participação e representação (2009, p. 76).

Santos (2009, p.65) destaca, ainda, que a “Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa”. E prossegue:

O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre a organização das cidades requereu a participação dos representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social.

Salienta ainda que, no caso brasileiro, a motivação pela participação é parte de uma herança comum do processo de democratização que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos de movimentos comunitários, a disputarem o significado do termo participação (SANTOS, 2009, p. 65). Em algumas cidades do Brasil, essa disputa se articula com a abertura de espaços de participação pela sociedade, principalmente vinculados a partidos políticos e movimentos sociais.

Nessa pesquisa, Santos (2009, p. 73) critica algumas práticas que são caricaturas da democracia, recusando-se a aceitar como fatalidade “a baixa intensidade democrática a que o

modelo hegemônico sujeitou a participação dos cidadãos na vida política”. Leciona Santos (2009, p. 73), ao explicitar a baixa intensidade democrática:

[...] essas práticas buscam intensificar e aprofundar a democracia quer reivindicando a legitimidade da democracia participativa, quer pressionando as instituições da democracia representativa no sentido de torná-las mais inclusivas, querem ainda, buscando formas de complementaridade mais densas entre a democracia participativa e a democracia representativa.

Constata-se que nem sempre as práticas democráticas são emancipatórias e favorecem a participação. De outra forma, é na originalidade de novas formas de experimentação institucional que podem estar os potenciais emancipatórios ainda presentes nas sociedades contemporâneas. Esses potenciais, para serem realizados, precisam estar em relação com uma sociedade que aceite renegociar as regras da sua sociabilidade acreditando que a grandeza social reside na capacidade de inventar, e não imitar (SANTOS, 2009, p. 77).

Outro pensamento importante vem de Biesta (2013, p. 156) que apresenta um modo diferente de compreender e abordar a educação numa sociedade democrática. Inicialmente, esse autor faz uma pequena retrospectiva histórica e destaca que “as questões sobre democracia sempre estiveram intimamente entrelaçadas com as questões sobre educação”. Desde seu início na *pólis*,¹⁰ cidade de Atenas, tanto os pensadores políticos como os educadores perguntaram que tipo de educação prepararia melhor o povo (*demos*¹¹) para sua participação no governo (*kratos*) de sua sociedade (BIESTA, 2013, p. 156). Esse autor considera que as escolas têm um papel central a desempenhar na formação de cidadãos democráticos e na criação de uma cultura democrática. Ele quer propor uma compreensão diferente de educação democrática, uma compreensão que não esteja centrada em torno da ideia de que a educação democrática consiste na produção da pessoa democrática. Propõe uma compreensão que não conceba a pessoa democrática como um indivíduo isolado com um conjunto predefinido de conhecimentos, habilidades e disposições, e uma compreensão em que se reconheça que a democracia consiste em pluralidade e diferença, e não na identidade e na uniformidade (BIESTA, 2013, p. 159).

Dessa forma, Biesta (2013, p.160) busca, em sua pesquisa, discutir a questão da concepção social da democracia. Expressa, em outras palavras, o pensamento de que a democracia consiste em modos inclusivos de ação política e social. Concentra-se na relação

¹⁰ A cidade Grega era uma comunidade organizada pelos Cidadãos. Eram cidadãos os homens livres nascidos nela, ou seja, os estrangeiros, as mulheres e os escravos não eram reconhecidos como cidadãos, não podendo participar politicamente na *Pólis*.

¹¹ Constituem a *Demos* os homens livres nascidos na *Pólis*, independente da sua situação econômica.

entre democracia e educação. Segundo Biesta (2013, p. 174), Hannah Arendt elucida uma concepção política da pessoa democrática, segundo a qual é imperativo que se abandone a compreensão de educação como campo da preparação para algo que acontecerá mais tarde. A educação não deve ser vista como preparação, mas deve ser concebida como espaço a partir do qual os indivíduos podem agir, podem introduzir seus inícios no mundo, e, com isso, podem tornar-se sujeitos. Biesta analisa o pensamento de Arendt sobre democracia e salienta que a questão primordial é que só podemos ser sujeitos em ação, ou seja, é em nosso ser, existir, sempre em relação com os outros (BIESTA, 2013, p. 181). Biesta conclui que “a tarefa última para a educação democrática reside, na própria sociedade, e não nas suas instituições educacionais”. As escolas não podem criar nem salvar a democracia, só podem sustentar sociedades em que a ação e a subjetividade são possibilidades reais (BIESTA, 2013, p. 190). Moacir Gadotti também contribui nas discussões referentes à gestão democrática e, nesse sentido, traz importantes reflexões sobre o tema em questão e um novo debate surge referente à participação social e popular. Salienta o autor que a gestão democrática não é só um princípio pedagógico, mas também um preceito constitucional.

O parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 estabelece como cláusula pétrea que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, consagrando uma nova ordem jurídica e política no País com base em dois pilares: a democracia representativa (indireta) e a democracia participativa (direta) entendendo a participação social e popular como princípio inerente a democracia (GADOTTI, 2013, p. 5).

A Constituição Federal de 1988, no artigo 206, estabelece os “princípios do ensino”, entre eles, no Inciso VI, “a gestão democrática do ensino público”. Princípio que é retomado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. O artigo 205 da referida Constituição determina que “a educação, direito de todos e dever do estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Gadotti (2013, p. 5) faz uma relação com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, mostrando uma inconformidade, pois esta não respeitou o referido princípio de que a educação deveria ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”. Com isso, o autor mostra que a gestão democrática ficou reduzida na LDB, prevista nos artigos 14 e 15, que preveem somente a participação dos profissionais no projeto pedagógico, e da comunidade, nos conselhos escolares, além de uma progressiva autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira. Importante destacar que a gestão democrática do

sistema de ensino refere-se a todos os níveis e modalidades. Nesse sentido, a gestão democrática é um princípio básico em que se fortalecem os espaços de participação já instituídos no sistema de ensino e os que estão a instituir. Gadotti (2013, p. 6) argumenta que é necessário deixar claro que a gestão democrática não está separada de certa concepção de educação. “Não tem sentido falar de gestão democrática no contexto de uma educação tecnocrática ou autoritária”. Ela deve ser coerente com uma concepção democrática e emancipatória da educação.

O tema da gestão democrática da educação com participação popular ganha mais relevância hoje, no momento em que se discute a criação do Sistema Nacional de Educação que define e articulação e a cooperação entre os entes federados. Essa lógica colaborativa só tem sentido se for cimentada pela gestão democrática e tiver por finalidade a construção de uma “sociedade livre, justa e solidária”, como determina o Inciso I do artigo terceiro da Constituição Federal de 1988 (GADOTTI, 2013, p. 6).

O Documento de Referência da Conae 2014 (BRASIL, 2013b, p. 19) traz, novamente, para o debate o Sistema Nacional de Educação, entendido como expressão institucional do esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade, compreendendo os sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como outras instituições públicas ou privadas de natureza educacional. Assim, ainda no documento, compete às instâncias do SNE definir e garantir finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, sem prejuízo das especificidades de cada sistema, bem como assumir a articulação, a normatização, a coordenação e a regulamentação da educação nacional pública e privada. “Em tal sistema, os conselhos nacional, estaduais, distrital e municipal, organizado com a garantia da gestão democrática, são fundamentais para a supervisão e manutenção das finalidades, diretrizes e estratégias comuns” (BRASIL, 2013b, p. 19).

Deve-se construir e aperfeiçoar espaços democráticos de controle social e de tomada de decisão que garantam novos mecanismos de organização e gestão, baseados em uma dinâmica que favoreça o processo de interlocução, o diálogo entre os setores da sociedade, buscando construir consensos e sínteses entre os diversos interesses e visões que favoreçam as decisões coletivas (BRASIL, 2013b, p. 68).

O documento referência torna, nesse sentido, a participação como uma bandeira a ser defendida pela sociedade brasileira e condição necessária para a implementação de uma política nacional de educação que almeje objetivos formativos emancipatórios.

A participação deve ser compreendida como processo complexo, que envolve vários cenários e múltiplas possibilidades de organização, não existindo, apenas, uma forma lógica de participação, tendo em vista que há dinâmicas que se caracterizam pela pequena participação e, outras, que se caracterizam pela grande participação, em que se busca compartilhar as ações e as tomadas de decisão por meio do trabalho coletivo, envolvendo diferentes segmentos da sociedade (BRASIL, 2013b, p. 68).

Percebe-se nesse documento a busca de uma organização e de uma gestão que pressupõe uma perspectiva democrática voltada para a transformação da sociedade através da participação social. Para Gadotti (2013, p. 7), a participação social se dá nos espaços e mecanismos de controle social como conferências, conselhos, ouvidorias, audiências públicas etc. São esses os espaços e formas de organização e atuação da participação social. É assim que a participação social é entendida, como categoria e como conceito metodológico e político, pelos gestores públicos que a promovem. Ainda para Gadotti (2013), essa forma de atuação da sociedade civil organizada é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas, bem como para o exercício do diálogo e de uma relação mais rotineira e orgânica entre os governos e a sociedade civil.

A democracia participativa não concorre com a representativa, ambas se complementam, se fortalecem, aproximando o cidadão do Estado. É preciso superar o velho modelo tecnocrata de política pública baseada na premissa do Estado externo à sociedade (GADOTTI, 2013, p. 8). Desse modo, a participação social como modo de governar significa uma nova forma de governar baseada no diálogo constante com os atores da sociedade. A participação popular, para Gadotti (2013, p. 8), corresponde às formas mais independentes e autônomas de organização e de atuação política dos grupos das classes populares e trabalhadoras e que se constituem em movimentos sociais, associações de moradores, lutas sindicais, etc. O grande desafio é relacionar e fazer dialogar, no interesse das políticas públicas emancipatórias, dos seus temas e pautas de luta, a participação social e a participação popular,¹² respeitando e garantindo a autonomia e a independência das formas de organização popular, superando os riscos de subordinação, fragmentação e dissolução das lutas populares (GADOTTI, 2013, p. 9).

¹² Conforme Documento- Referência da Conae 2014, o tema geral menciona a expressão “participação popular”. Ao longo do documento, são mencionadas as expressões: “Participação social e popular”, “participação social e participação popular” não se faz distinção entre os conceitos.

Para efetiva participação social e popular na construção de uma política nacional de educação e do controle social em seu processo de elaboração, implementação e avaliação, faz-se necessária a efetivação do regime de colaboração, por meio de medidas operacionais eficientes e claras, com as quais os diferentes entes federados possam estar articulados. Será necessário estabelecer as atribuições de cada ente na democratização da gestão, garantir a participação popular e o controle social da educação, para lograr processos formativos emancipatórios (BRASIL, 2013b, p. 69).

A Constituição de 1988 consagrou a participação social e o controle público sobre a gestão das políticas públicas, prevendo uma multiplicidade de conselhos obrigatórios para que os estados e municípios recebessem repasses e recursos. Contudo, a sua implementação vem sendo ameaçada, porque para muitos ela é considerada acessória, são apenas espaços consultivos nos quais a participação popular é pouco produtiva, e não existiriam mecanismos concretos que permitam o controle, o acompanhamento, a fiscalização e a decisão das políticas públicas (GADOTTI, 2013, p. 13). Para Gohn (2011, p. 21), a participação social ainda é limitada, dado que nem toda a população tem acesso ou vínculo com associações civis.

Dadas às características da nossa sociedade, isso possibilitou distorções, como, de um lado, o monopólio da participação nos colegiados por lideranças locais (um mesmo representante participando de vários conselhos) sob a alegação de que “as pessoas não querem participar”, mas que, de fato, trata-se de “resistência à divisão do poder” e de outro, a ocupação da representação por profissionais da área, já que eles “são mais capazes de saber o que é melhor para aqueles segmentos sociais, marcados pela vivência da carência cotidiana” (COHN, 2011, p. 21).

Segundo Gohn (2011, p. 61):

[...] a participação social não representa um sujeito social específico, mas se constrói como um modelo e relação geral/ideal, na relação sociedade/Estado. No centro da participação social, encontramos o conceito de mobilização com conteúdos ressignificados, assim como se redefine o caráter da militância nas várias formas de participação existentes.

De mesma forma, Bordenave (1983, p. 24) define que participação social, ou participação em nível macro, implica uma visão ampliada, assim como requer que se tenha algo a dizer na sociedade como um todo. O cidadão, além de participar em nível micro na família e nas associações, também participa em nível macro, quando intervém nas lutas sociais, econômicas e políticas de seu tempo. A macroparticipação compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade, quer dizer a história da sociedade. Uma sociedade participativa seria, então, aquela em que todos os

cidadãos têm parte na produção, na gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa.

Sobre essa questão dos conselhos e a participação, Gadotti (2013, p. 14) diz que “os conselhos não expressam a vontade de toda a sociedade. A participação social é restrita aos segmentos sociais que têm mais capacidade de organização e de expressão política”. Aprofundando esse tema, é importante resgatar o que apresenta o documento referência da Conae 2014, em relação ao documento da Conae de 2010, ao enfatizar que as expressões de participação social e popular não apareciam, o que demonstra, no documento de 2014, a preocupação com uma gestão democrática. Tal preocupação se pode ver efetivada por meio da participação, do fortalecimento dos instrumentos que asseguram a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados em educação, especialmente a realização de audiências públicas, a criação de portais eletrônicos de transparência e a capacitação dos membros de conselhos de educação, de escola, de acompanhamento e de controle social, com a colaboração entre o MEC, as secretarias de educação de estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2013b, p. 69).

A Conae de 2014 é um momento para discutir as finalidades da educação. Gadotti (2013 p. 22) apresenta uma referência ao fato de que, quando os Pioneiros da Educação Nova defendiam a reconstrução social pela reconstrução educacional, estavam apontando para a constituição de um sistema nacional de educação ancorado num projeto de nação. O que sustenta e amarra as partes de um sistema é sua finalidade. Não há sistema nacional sem projeto de nação, e, hoje, o projeto que se sonhava com os pioneiros está mais perto de ser alcançado. O momento atual é muito mais participativo do que foram os anos de 1930. Há, sem dúvida, um grande avanço na concepção do papel da participação, isso se percebe na própria constituição e nos documentos referências das Conaes. O Plano Nacional de Educação pode constituir-se num promotor de profundas mudanças no processo de planejamento educacional no Brasil, um documento gênese de políticas públicas e de democratização não só do ensino, mas da sociedade, consolidando a necessidade de criação do Sistema Nacional de Educação, da gestão democrática e do regime de colaboração (GADOTTI, 2013, p. 35).

Ainda como forma de participação, na gestão de bens públicos que começam a surgir a partir dos anos de 1990, Gohn (2011, p.59) afirma que “cede lugar a uma nova denominação que é a participação cidadã, em que a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade. Trata-se de práticas que rompem com uma tradição de distanciamento entre a esfera em que as decisões são tomadas e os locais onde ocorre a participação da população”.

O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização dos direitos sociais, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda ênfase passa ser dada nas políticas públicas. Portanto não será apenas a sociedade civil a grande dinamizadora dos canais de participação, mas também as políticas públicas (GOHN, 2011, p. 59-60).

Para Batista (2013, p. 92), os conselhos de educação sempre estiveram relacionados à gestão do sistema educacional, a começar pelo sistema federal de ensino e, depois, pelo sistema estadual. Mais recentemente, relaciona-se com a autonomia dos municípios, como entes federados. Essa construção segue correndo, ainda que a LDB/1996, apesar de explicitar quanto à necessidade de um órgão normativo do sistema, não determine que este órgão seja conselho. Ainda assim, os conselhos municipais de educação inserem-se na estrutura dos sistemas de ensino e no processo histórico de institucionalização da educação brasileira.

Desse modo, pode-se considerar que em alguns municípios que organizam o sistema municipal de ensino, a função normativa possa ser assumida por outra estrutura ou forma de organização que não a colegiada. “Se no âmbito federal e estadual a tradição já instituiu a presença vinculada entre conselho e sistema de ensino, nos municípios ainda é possível encontrar conselhos sem criação do sistema e sistema sem presença de conselho” (BRASIL, 2006, p. 17).

Os estudos de Werle (2006, 2008) sobre gestão democrática dos sistemas municipais de ensino e os conselhos municipais de educação estão mais centrados no papel do CME, em suas funções e atribuições como fatores relevantes para a construção de tal relação. A autora considera importante que a definição da gestão democrática seja um dos elementos da dimensão legal, quando o sistema é criado. Acrescenta, ainda, que é necessário definir na lei que cria o sistema, a abrangência e o significado da gestão democrática do ensino, dimensionando a importância da participação da comunidade local, de pais, alunos e professores em colegiados. Para Batista (2013, p. 88), “a gestão democrática defendida pela sociedade civil organizada emerge significando a defesa de mecanismos mais coletivos e participativos de planejamento e administração escolar.” Dessa forma, se estabelece a possibilidade de a escola organizar-se, dialogar com sua comunidade, refletir sobre si mesma procurando soluções coletivas.

Do ponto de vista da gestão participativa, Batista (2013 p. 52) acrescenta que o gestor democrático relaciona-se com o cidadão de modo não só de forma “amigável”, mas também “interativa”, superando distâncias, atritos e unilateralidades. Sua função é trazer o cidadão

para a órbita da comunidade, envolvê-lo nos assuntos governamentais promovendo um novo encontro entre Estado e sociedade. Batista (2013, p. 52) destaca ainda que “o gestor democrático prevê a existência de um cidadão ativo qualificado não apenas para controlar de modo passivo a gestão, mas também para interferir nela, direcioná-la e submetê-la a sua vontade”. Nessa perspectiva, a gestão pública democrática, unida à responsabilidade do gestor, facilita a transferência de decisões para órgãos colegiados, assembleias, enfim, aos conselhos. Conforme afirma Fiorioli (2006, p. 165):

A presença de um Conselho de Educação no âmbito municipal, como órgão normativo, plural, de decisões colegiadas e representativo da comunidade escolar, somado à existência de um órgão administrativo competente, é de suma importância para a organização, sustentação e desenvolvimento das instituições oficiais dos sistemas municipais de ensino.

Para Batista (2013, p.55), o sujeito democrático é histórico e coletivo, mas também se constitui como fruto de uma história pessoal e local. Assim, a democracia participativa em que se pressupõe o exercício e a luta *da e pela* cidadania se reconhece como sendo histórica, contingente, relativa e aberta. Conforme o referido autor, a formação de sociabilidades democráticas em todos os espaços de relações sociais implica profundo processo de transformação de valores produzidos sob os marcos regulatórios da sociedade moderna, articulando a isso um – não menos profundo – processo de construção de uma capacidade de questionamento crítico capaz de tornar os sujeitos protagonistas ativos na construção da sua própria subjetividade democrática.

A democracia é também um valor e como toda gama de valores é uma construção pessoal e social, como tal sempre instável. Os que aderem a ela dotam-lhe de significados, atribui-lhe sentido; isto é, a cada momento ela é (re) criada (res) significada em todos os espaços estruturantes da vida pessoal e coletiva, implicando em cada indivíduo a vontade de fazê-la digna de reconhecimento social (BATISTA, 2013, p. 55).

Santos (1991, p. 29-30) reflete, nessa mesma perspectiva, dizendo que “o conhecimento-emancipatório pressupõe uma repolitização global da vida coletiva porque só ela permite inverter o processo de transformação dos problemas políticos em problemas técnicos de que tem se alimentado o utopismo automático da tecnologia”. Ferreira (1998, p.109) justifica que a participação política que constitui o conhecimento emancipatório abrange, de modos diferentes, todos os espaços de prática social, e o seu princípio é o da democracia. Ainda importante salientar no pensamento de Santos (1991, p. 30-31), que tal como a solidariedade é um processo de subjetivação e de intersubjetivação, a participação é

um processo de democratização emancipatória na conquista incessante de novos espaços e de novas formas de cidadania individual e coletiva. Isso ocorre a partir da organização coletiva dos profissionais em torno dos objetivos comuns que expressam convicções assumidas. Constitui, portanto, tarefa e compromisso das políticas educacionais e da gestão da educação (FERREIRA, 1998, p. 109).

Paro (1997, p. 46) expressa sua contribuição no sentido de levar em conta que a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva. A partir do que se pressupõe a necessidade de se prever mecanismos institucionais, que viabilizem práticas participativas. Paro não explicita sobre os conselhos de educação, mas aponta a possibilidade de organização de uma direção escolar a ser exercida por um conselho. Nesse sentido, é importante a reflexão, pois, esse autor destaca a importância de órgãos colegiados nas decisões da escola pública, os conselhos escolares, os conselhos diretores como uma forma de gestão democrática da educação e reforça, assim, a “participação da população nas decisões que se tomam na escola ganha sentido diante da necessidade de que o caminho para uma sociedade verdadeiramente democrática não se restrinja ao voto periódico para ocupantes de cargos parlamentares e executivos do Estado” (PARO, 1997, p. 103). Esse controle democrático deve ser dado em todas as instâncias, em especial aquelas mais próximas da população, nas quais se concretizam os serviços que tem a obrigatoriedade de serem prestados, como a escola. Como afirma Bobbio (1986, p. 55), “a democratização da sociedade precisa incluir a ocupação de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organização de tipo hierárquico ou burocrático”. Se os Conselhos de educação estão no sistema de ensino como mediadores e articuladores, fazendo parte de uma rede de apoio para as escolas do sistema, é importante que estas estejam estruturadas com práticas participativas, priorizando decisões coletivas entre os envolvidos, pois, dessa forma, se institucionaliza a participação coletiva, começando na própria escola.

Hannah Arendt¹³ (2006, p. 79), em sua obra *Crises da República*, refere-se à crise do governo representativo americano, “porque perdeu todas as praxes que permitiam a real participação dos cidadãos, e em parte porque, atualmente sofre gravemente da mesma doença

¹³ Hannah Arendt foi cientista política judia nascida na Alemanha, em “Crises da República” propõe uma nova forma de governo que é o sistema de conselho que, como sabemos, pereceu em todo lugar e em toda época, destruído directamente pela burocracia dos estados-nações ou pelas máquinas dos partidos e que passa pela criação de uma série de espaços públicos de lugares de trocas de opinião, onde é possível um processo auto-selectivo que agruparia a elite política verdadeira de um país, mas uma elite aberta, onde entrariam todos os que se interessam pelos assuntos públicos. Com efeito, Arendt não advoga nem a noção de governo mundial nem a de cidadania mundial, como as defenderam certos idealismos liberais. O federalismo que propõe, pelo contrário, assume-se como horizontalista, implicando uma dupla cidadania: a das pertenças locais, regionais e nacionais, as quais seriam complementares (ARENDR, 2006, p. 199).

que o sistema de partidos: burocratização e tendência do bipartidarismo em não representar ninguém exceto as máquinas dos partidos”. Ela aponta o sistema de conselhos como forma de suprir essa burocratização, como forma de governo. Arendt (2006, p. 201) aponta os conselhos como a única forma possível de um governo horizontal, um governo que tenha condição de existência, que apresente a participação e a cidadania.

Em *Crises da República*, ela afirma, ainda, que os conselhos poderiam ser não apenas uma forma de governo, mas também uma forma de Estado.

Nesta direção eu vejo a possibilidade de se formar um novo conceito de estado um estado-conselho deste tipo, para o qual o princípio de soberania fosse totalmente discrepante, seria admiravelmente ajustado às mais diversas espécies de federações, especialmente porque nele o poder seria constituído horizontalmente e não verticalmente (2006, p. 200).

Seguindo esse pensamento, Arendt (2006, p. 200) fala dos conselhos como voz do povo:

[...] os conselhos dizem: queremos participar, queremos debater, queremos que nossas vozes sejam ouvidas em público, e queremos ter uma possibilidade de determinar o curso político de nosso país. Já que o país é grande demais para que todos nós nos unamos para determinar nosso destino, precisamos de um certo número de espaços públicos dentro dele. Mas se apenas dez de nós estivermos sentados envolta de uma mesa, cada um expressando sua opinião, cada um ouvindo a opinião dos outros, então uma formação racional de opinião pode ter lugar através da troca de opiniões.

Arendt, em suas ponderações sobre os conselhos, não especifica o conselho de educação, é claro, mas sua postura e entendimento sobre a organização dos conselhos é o que perpassa toda a organização desses colegiados. Expressa a influência dos pontos de vista diante do conselho de forma espontânea e ainda deixa claro que “nem todos querem ou tem que se interessar por assuntos públicos”. O sistema de conselho parece corresponder e brotar da própria experiência da ação política. Desse modo, é possível um processo autosseletivo, que agruparia uma elite política verdadeira em um país, mas que pode também garantir que seja dada a cada pessoa a oportunidade de participação nestes espaços de decisões coletivas (ARENDR, 2006, p. 199).

Referente aos espaços participativos de decisões coletivas, Gohn enfatiza que:

O exercício da democracia, em nome da cidadania de todos, é um processo, não uma engenharia de regras. Como tal, ele demanda tempo, é construído por etapas de aproximações sucessivas, em que o erro é (ou deveria ser) tão pedagógico quanto o acerto. Desenhar espaços participativos e construir a institucionalidade correspondente, de forma que respeite a diversidade, seja plural, aberta às identidades de cada grupo/organização/movimento, exige articulações políticas que superem os faccionismos e costurem alianças objetivando atingir determinadas metas (2011, p. 67).

Para Dallari (1984, p. 14), “a cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.” Refletindo sobre essa citação, e tudo que já foi exposto sobre cidadania, percebe-se que o termo *ciudadania* está ligado à liberdade, à igualdade, à segurança, à participação e implica participar da vida econômica, social e política de uma nação. Nesse sentido, destaque-se a importância da ampliação de espaços através dos quais a população exerce o direito de participar dos destinos das políticas públicas de seu município, das decisões governamentais que interessam à sociedade, ampliando, desse modo, o exercício da democracia e os espaços de cidadania. Assim, democracia, participação e cidadania são termos que se complementam. Somente se pode entender a democracia entendendo o que é participação e o que é cidadania. A democracia garante a construção de direitos; a participação possibilita a sua legitimidade; e a cidadania garante a sua efetivação.

Conforme Bordignon (2009, p. 9), a gestão democrática como condição da qualidade sociocultural da educação. Não basta garantir o direito à educação. É preciso garantir a participação de todos: a educação não será para todos enquanto todos não participarem da educação. Percebe-se que o desafio que Bordignon propõe é a discussão em nível local, estadual e nacional, respeitando a autonomia de cada ente federado. É importante destacar então, os movimentos sociais, as organizações não governamentais em defesa de uma educação emancipatória. Então, o desafio sugerido é a construção de uma educação democrática com qualidade para todos, o que significa buscar a garantia dos direitos humanos e da consolidação da democracia em nosso país (BORDIGNON, 2009, p. 9). Dessa forma, Bordignon defende que os conselhos assumem hoje uma dimensão política, como órgãos de composição plural, com competências deliberativas, atuando no campo da negociação entre sociedade e governo, voltado para os interesses coletivos, com visão do todo.

Toda e qualquer organização que tente implantar e desenvolver práticas de natureza participativa vive sob a constante ameaça da reconversão burocrática e autoritária dos seus melhores esforços. As razões para isto são diversas: história de vida dos membros, supervalorização ideológica das formas tradicionais de gestão, demandas políticas difíceis de conciliar etc. De tudo isso, contudo, um ponto deve ser destacado: a participação se funda no exercício do diálogo entre as partes. Esta comunicação ocorre, em geral entre pessoas com diferentes formações e habilidades, ou seja, entre agentes dotados de distintas competências para a construção de um plano coletivo e consensual de ação (GUTIERREZ; CATANI, 1998, p. 71).

Assim, é necessário praticar constantemente o exercício da participação em todos os seus sentidos: internamente na prática administrativa, na inserção política transformadora e emancipadora, no diálogo intelectual com todas as outras áreas do conhecimento e, provavelmente, a dimensão mais difícil, de cada um consigo mesmo por meio do autoconhecimento, procurando tornar-se uma pessoa mais sensível, tolerante e atenta ao diferente, aos seus direitos e à contribuição que ele seguramente tem a ofertar (GUTIERREZ; CATANI, 1998, p. 74). Espera-se dos indivíduos que busquem contribuir comunicativamente o consenso pelo diálogo com todos os envolvidos e não apenas aqueles que pensam de forma aproximada, mas na pluralidade de opiniões, convivendo em situação de respeito, assim é a forma coletiva que os conselhos devem atuar.

Para Dourado (1998, p. 79):

[...] a gestão democrática é entendida como processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática educativa e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas as práticas educativas.

Nessa linha de pensamento, Barroso (1998, p. 17) destaca a “autonomia como um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais destacam: o governo, a administração, professores, pais, alunos e os membros da sociedade civil”. Entende-se, nessa perspectiva, a educação como elemento constitutivo das relações sociais, enquanto prática social. No entanto, Bordenave (1983, p. 8) relaciona a “democracia como um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas. Democracia é um estado de participação”. Bordenave (1983, p. 12) aponta para um conflito, relatando que estão a favor da participação tanto os setores progressistas que desejam uma democracia mais autêntica, quanto os setores tradicionalmente não muito favoráveis aos avanços das forças populares. A razão para isso é que a participação oferece vantagens para ambos, ela pode se implantar tanto com objetivos de liberação e igualdade como para

manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns. A legitimidade nas representações, nas decisões colegiadas, pode ser um ponto fundamental para que a participação não seja mera caricatura de decisões já determinadas pelo poder.

Da modesta aspiração a um maior acesso aos bens da sociedade, a participação fixa-se o ambicioso objetivo final da “autogestão”, isto é, uma relativa autonomia dos grupos populares organizados em relação aos poderes do Estado e das classes dominantes. Autonomia que não implica uma caminhada para a anarquia, mas, muito pelo contrário, implica o aumento do grau de consciência política dos cidadãos, o reforço do controle popular sobre autoridade e o fortalecimento de grau de legitimidade do poder público quando este responde às necessidades reais da população (BORDENAVE, 1983, p. 20).

Ao refletir com vários autores sobre democracia, participação e cidadania, é possível perceber que a gestão democrática implica a vivência e o aprendizado para a prática da participação, para tomada de decisões. Trata-se de um processo a ser construído coletivamente, que considera a especificidade cultural, histórica e regional de cada sistema de ensino. Os espaços colegiados como os conselhos de educação não garantem a participação efetiva se seus representantes não estiverem educados para tanto, se não possuem práticas participativas. Esse processo democrático não se efetiva com leis, decretos, portarias, resoluções, mas é o resultado da concepção de educação, de gestão que construímos no percurso histórico. Não se nasce democrático, constroem-se posturas com as construções que se realiza no decorrer de experiências, na construção histórica, por isso a democracia constitui algo subjetivo do ser humano. Dessa forma, percebe-se porque muitas vezes não se torna legítima tal participação. É a falta de práticas, como o diálogo, o respeito pelo outro, a construção coletiva por objetivos comuns sem interesses particulares. Na verdade, não há educação para a participação, com certeza, esse é o desafio maior da escola, proporcionar práticas que permitam a participação, o diálogo, a reflexão com o objetivo de formação para a cidadania. A formação para a participação é um dos desafios que apresentaremos no próximo capítulo como forma de fortalecimento dos CMEs.

4 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: FUNÇÕES, POSSIBILIDADES E DESAFIOS

Neste terceiro e último capítulo, após a análise da história da constituição dos CMEs, sua importância em cada momento histórico, sua relação com os sistemas de ensino e a gestão democrática, cabe, agora, refletir acerca de suas funções, seus princípios e suas atribuições, buscando um novo olhar, um novo entendimento dentro de um novo contexto, em que se reafirma a necessidade de órgãos colegiados nas decisões das políticas públicas nos sistemas municipais de ensino. A proposta neste terceiro capítulo é de, juntamente com o debate com os autores, fazer algumas interlocuções referentes à estrutura e ao funcionamento do CME de Passo Fundo, no sentido de contribuir com as práticas destes colegiados.

A autonomia é um dos fundamentos da gestão democrática. Participação e exercício de cidadania significam exercício de poder. Hoje a municipalização se apresenta com um novo olhar, propondo a gestão democrática dos municípios e a autonomia em nível local. As condições de funcionamento e de organização do conselho indicam o grau de autonomia e a importância desse órgão na gestão do sistema de ensino. A autonomia requer que o conselho seja dotado de normas próprias e condições objetivas para desempenhar suas responsabilidades. No entanto, a autonomia dos órgãos da mesma estrutura está vinculada à natureza de suas funções, em vista da finalidade do todo organizacional que pressupõe a interdependência entre as partes e uma ação cooperativa. Tal interdependência, contudo, não admite tutelas, porque estas geram submissão (BORDIGNON, 2009, p. 80)

É necessário avançar em relação à autonomia e desenvolvê-la em âmbito do CME:

A autonomia é, portanto, uma real possibilidade, mas há que avançar, explorá-la, desenvolvê-la. Não é, entretanto, nem por meio de omissões e de descon siderações de tais espaços, nem por intermédio de processos mecânicos, autoritários ou reduzidos a decisões de um pequeno grupo que estaremos reinterpretando, dando corpo à autonomia no âmbito da educação municipal (WERLE; THUM; ANDRADE, 2008, p. 82).

Bordignon (2009, p. 80) destaca alguns aspectos importantes para analisar as condições de autonomia no funcionamento dos conselhos, tais como: as normas de funcionamento, o instituto da homologação, a forma de escolha do presidente, a periodicidade de reuniões, as condições materiais e o apoio aos conselheiros para o desempenho de suas funções. Quanto às normas de funcionamento, o conselho deverá elaborar seu próprio regimento, nos termos e limites da lei de criação. O regimento deverá estabelecer as funções,

as competências de caráter consultivo e deliberativo, a estrutura de funcionamento, o quórum de reuniões; o número de sessões, a forma de votação, o organograma, enfim, deve reger toda a organização do conselho, com lei aprovada pelo Prefeito municipal.

Aos Conselhos Municipais de Educação, por exemplo, cabe elaborar normas complementares às leis e normas do Conselho Nacional de Educação ou interpretar as leis existentes. Suas deliberações devem, ainda, ser homologadas pelo Prefeito, o que, para alguns, limitaria a autonomia do conselho de educação. Bordignon (2009, p. 81), referente ao instituto da homologação, evidencia que:

O instituto da homologação se situa como uma das questões mais polêmicas relativas à autonomia dos conselhos. Convém enfatizar que os conselhos estão situados no âmbito do Poder Executivo e integram os sistemas de educação. Nele, como se vê, das competências próprias, sua ação é de caráter deliberativo-consultivo, não executivo.

Bobbio (1994, p. 80) argumenta que no ordenamento jurídico de um sistema não podem coexistir normas incompatíveis: “Se num ordenamento jurídico vêm a existir normas incompatíveis, uma das duas ou ambas devem ser eliminadas”. Dessa forma, o conselho não poderá ter duas instâncias na mesma estrutura, normativa e executiva, no mesmo campo de ação, seria um fator potencial de conflitos, sem mecanismos para negociação.

Na alternativa da homologação, as decisões do conselho ficam subordinadas ao ato administrativo do Executivo para produzirem efeito prático. A homologação, formal ou não, corresponde ao ato administrativo que dá efetividade, põe em execução a decisão do conselho. No entanto, para a autonomia do conselho é necessário que o Executivo não possa deliberar, sem adotar, em matéria definida em lei como de competência do conselho, ações que contrariam decisões deste. Ou então, caso considere inviável ou inadequado adotar tal decisão, deve retornar ao conselho com análise fundamentada, solicitando a reanálise do assunto. Mas é de todo pertinente que a norma defina prazos para o executivo se manifestar e condições de validação final da deliberação do conselho (BORDIGNON, 2009, p. 82).

Nesse sentido, podemos dizer que a homologação não afeta a autonomia do conselho, mas constitui um ato administrativo de cumprimento de decisões, constitui o processo democrático da articulação pela negociação e do respeito à independência das instâncias legais de decisão. No entanto, é importante distinguir quais decisões do conselho devem ser objeto de homologação, somente devem ser as que necessitam de ação administrativa do Executivo para serem realizadas na prática, por exemplo, resoluções e portarias. Realização de estudos, pareceres, consultas, propostas de ações internas não são objeto de homologação do Executivo, pois, do contrário, tornaria o conselho um mero órgão consultivo e de governo.

Quanto à escolha do presidente, é de tradição dos conselhos, a eleição pelos pares, condição essencial para a autonomia deste órgão. Nesse caso, o secretário de educação não poderia ser o presidente, nem mesmo alguém por ele indicado, pois isso traria desvantagens para ambos os lados, visto que elimina uma instância democrática de negociação. Para Bordignon (2009 p. 84), “a periodicidade de reuniões é essencial para o funcionamento dos conselhos, pois dessa forma estimula a participação, o diálogo, as decisões compartilhadas e o envolvimento com a questão da educação”. Outro fator apontado por Bordignon (2009) são as condições materiais de funcionamento, o que remete diretamente, à questão da autonomia e ao lugar e importância que o conselho ocupa no sistema. Desse modo, enfatiza que, depender da infraestrutura da Secretaria de Educação seria uma desvantagem para a autonomia do Conselho, assim como depender da vontade do Secretário para qualquer despesa implica subordinação. No campo da autonomia, é necessário destacar a importância de dotação orçamentária própria para os conselhos (BORDIGNON, 2009, p. 84).

Bordignon (2009) destaca ainda, que é necessário o apoio aos conselheiros para estabelecerem-se condições para o exercício de suas funções de modo que se sintam assessorados. Duas formas podem ser consideradas apoio técnico e material, equipamentos adequados; pagamento de pró-labore ou ajuda de custo para as eventuais despesas inerentes à participação. Tais questões, contudo, são polêmicas, pois a função de conselheiro é considerada de relevância social. Dessa forma, é um trabalho voluntário, condição que pode desestimular a participação. Argumenta-se que formas de remuneração do serviço de conselheiro tolhem sua autonomia. O que garante a autonomia do exercício da função de conselheiro é a legalidade da escolha e o correspondente mandato (BORDIGNON, 2009, p. 85). São importantes essas observações, mas é um caminho que ainda precisa avançar nos conselhos, sobretudo em relação às posturas coletivas, ao fortalecimento na busca por garantir sua efetiva autonomia de acordo com sua realidade local e uma real estruturação em seus regimentos de forma que sua organização seja ética. Não é possível estabelecer um modelo de conselho municipal de educação. Cada município, de acordo com a sua realidade, especialmente do seu sistema de ensino, encontrará a organização mais adequada para o desempenho de suas funções. Alguns referenciais sobre a composição, a estrutura e as funções podem ser úteis, desde que tomados como meras sugestões, não como indicações a serem seguidas (BORDIGNON, 2009, p. 73).

Nesse sentido é importante mencionar a realidade do CME de Passo Fundo, não como um modelo a ser seguido, mas no sentido de visualizar no que tange à organização, à estrutura e ao assessoramento técnico aos conselheiros, tão bem destacado por Bordignon. O CME se

reorganizou no momento que o município instituiu o sistema, em 2002, a partir da necessidade da demanda que se apresentava, onde as escolas de Educação Infantil passaram a ser de responsabilidade da educação e não mais da assistência social. Nesse momento, se começou um novo trabalho, uma nova visão e a estruturação do CME. A Lei Orgânica do município garante a existência dos conselhos de assessoramento, todos vinculados a uma secretaria da área afim, estabelecidos nos artigos 119,121 e 122, com regimentos próprios. A estrutura física do CME é separada da Secretaria Municipal de Educação, prédio e local bem distintos, com sala de reuniões específica, o que garante a autonomia do órgão. O CME possui regimento interno aprovado pelo Parecer nº 001 de 23 de abril de 2003, o qual garante a composição de 15 membros titulares representados pelos seguintes segmentos: representantes do Executivo; da Secretaria Municipal de Educação; da entidade representativa dos Pais e Alunos das Escolas (CAPPs); das Instituições de Educação Infantil privadas; dos Diretores das Escolas Municipais; do Centro Municipal dos Professores (CMP); das Instituições de Ensino Superior; da União da Associação dos Moradores (UAMPAF); dos especialistas em educação; coordenadores e orientadores pedagógicos; do sindicato dos professores da rede privada (SINPRO) e da 7ª Coordenadoria Regional de Educação. Todos os conselheiros são nomeados pelo Prefeito Municipal por meio de portaria, com mandato de duração de quatro anos, sendo permitida apenas uma recondução. De dois em dois anos, cessará o mandato alternadamente de cinco e quatro conselheiros, 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.

Percebe-se a pluralidade de representação dos segmentos nesse colegiado, sendo cada representante indicado por seu segmento. Importante salientar que essa representação não é de *notáveis do ensino* (ROMÃO, 1992, p. 100), expressão usada na composição somente de profissionais de educação, que através da história foi possível observar nas composições. Hoje é uma composição com representantes de várias áreas – não somente da educação –, o que contempla a pluralidade, a transparência e a visão de múltiplos olhares com o foco na educação do município, como um grupo de poder local, conforme define Teixeira “poder local entendido como relação social em que a sociedade civil, com todos os seus componentes (organizações, grupos, movimentos), é um dos atores, e, embora limite-se por uma territorialidade, nela não se esgota” (2001, p. 20). Ainda Teixeira (2001) destaca a estrutura do estado (conselhos), com representação da sociedade civil, com caráter decisório e outros apenas consultivos. Tal diferenciação condiciona a forma de conceber o papel da participação cidadã, no caráter decisório ou de influência e, ainda ao de superação da contradição entre

representação e participação. Importante observação do autor no sentido de legitimar a participação da representação, no sentido de superar visões idealistas e corporativas.

O regimento define, também, as funções do CME e as competências, a função do presidente e quem pode exercer esta função, onde são eleitos por seus pares. As comissões permanentes são: Comissão de Educação Infantil; Comissão de Ensino Fundamental; Comissão das modalidades de ensino; Comissão de Planejamento e Comissão de Legislação e Normas, as quais são compostas por, no mínimo, cinco membros, e nenhum conselheiro poderá integrar, em caráter permanente, mais de duas comissões. A periodicidade das reuniões, o quórum, as deliberações o registro das atas, fazem parte desse regimento. O organograma do CME garante em caráter permanente uma secretaria executiva e um assessor técnico, o que permite o apoio aos conselheiros e qualifica o trabalho desse colegiado. Quanto à dotação orçamentária, o CME, na lei nº 3975 de 16 de dezembro de 2002, que institui o Conselho Municipal de Educação, artigo 11, garante: “dotação própria para o funcionamento e manutenção do CME”. Quanto aos recursos financeiros, ainda é uma autonomia a trilhar de todos os CMEs pois todos estão vinculados ou melhor sua dotação é consignada às secretarias municipais de educação. Realmente não existe um modelo específico de organização dos CMEs, a organização do seu regimento pode ser um caminho para garantia de sua autonomia, sempre observando a realidade local.

Conforme Werle, Thum e Andrade (2009, p. 407):

Embora o Sistema Municipal de Educação não seja uma proposta de estruturação apenas para as escolas de rede municipal, seguramente municípios que têm rede muito diminuta precisam avaliar seriamente a necessidade e consequências de criar um sistema Municipal de ensino próprio. Ampliação e qualificação de pessoal técnico, estruturas de apoio, acompanhamento e recursos financeiros, humanos e matérias são exigências decorrentes da criação de SME de forma a que este possa contribuir para desenvolver e responsabilmente qualificarem a educação local.

Nesse sentido, o que as autoras propõem é que seja avaliada a real necessidade de se instituir Sistema Municipal de Ensino, pois, municípios pequenos podem funcionar muito bem sendo rede, vinculados ao Conselho Estadual de Educação. Dessa forma é importante que o município faça uma avaliação local, levando em conta a real necessidade no que concerne ao número de escolas, de número de matrículas, de número de professores, enfim, é necessário que se faça um mapeamento, pois, pensar no Sistema Municipal de Ensino não pode ser algo feito de forma homogênea e padronizada, eis que existem muitos aspectos locais relevantes que devem ser considerados. Werle, Thum e Andrade (2009, p. 415-416) sugerem:

[...] que a criação de leis de SME não mapeia e institucionaliza todas as ações que envolvem a educação escolar local. Pode-se levantar a hipótese de que a institucionalização de políticas concebidas promovidas em outras instâncias- no caso das avaliações externas, na instância federal, impõem-se por processos de ingerência que se sobrepõem aos e de descentralização e de exercício local. [...] os municípios que criaram seus sistemas municipais de ensino exerceram sua autonomia e, de forma ativa e cidadã chamam a si a responsabilidade de estruturar e instituir a educação local, o que é um valor importante que merece ser preservado e desenvolvido.

Na regional da AMPLA, são 16 municípios associados e todos possuem Conselho de Educação, sendo que somente cinco municípios possuem Sistema Municipal de Ensino Instituído. Percebe-se claramente a falta de informação sobre gestão democrática, compartilhamento de poder e atribuições de um Conselho de Educação no município. Todavia, a estrutura ainda é precária, composta pelo presidente apenas, que não está com dedicação exclusiva para atuar no CME, e os conselheiros que se reúnem mensalmente, em um número pequeno de oito a dez membros, não contemplando muitas vezes a diversidade e a legitimidade das representações. A carência de assessoria, de pessoal capacitado é visível nos municípios pequenos e desta forma compromete o funcionamento do CME, que acaba, muitas vezes, sendo um órgão apenas figurativo do sistema de ensino sem autonomia e poder nas decisões. Municípios pequenos ainda estão se estruturando, precisam de apoio do gestor municipal e contemplar se realmente essa necessidade se configura, porém, o PNE, na meta 19, traz como estratégia o incentivo na criação dos CMEs como consolidação da gestão democrática do município. O CNE, preocupado com a estrutura dos CMEs, determinou as Promotorias de Educação que façam uma pesquisa se o seu município tem CME, a forma como está estruturado e quais dificuldades encontra para desenvolver suas funções. No dia 15 de agosto de 2014 foi assinado um Termo de Cooperação entre UNCME-RS, Ministério Público e o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul visando uma parceria entre as entidades para trabalhar em vista do pleno funcionamento dos CMEs do Estado. Neste sentido, os municípios terão dois anos para instituírem seus CMEs e seus Sistemas Municipais de Ensino. Percebe-se a parceria existente com as promotorias e os CMEs, o que fortalece como órgão gestor e fiscalizador do sistema de ensino. Essa visibilidade do CME, através de diferentes estruturas participativas, permite a autonomia para realização dos objetivos propostos no trabalho deste colegiado e favorece o reforço à cultura democrática entre todos os envolvidos com a educação do município.

Ainda, importante destacar o que Werle, Thum e Andrade (2008, p. 85) apontam que instituir o Sistema Municipal de Educação exige esforço consciente de problematização dessas mesmas práticas e de criação de uma proposta que fecunde a situação, expanda as

características e os valores locais e que seja, ainda, capaz de contemplar não apenas a dimensão legal, mas a local e a pedagógica. As autoras reforçam em todo momento a contextualização local, argumentando que as leis devem refletir a realidade municipal e não constituírem apenas cópias das leis federais e estaduais; devem, outrossim, assumir funções e atribuições que contemplem a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação, as escolas e os professores. Dessa forma, concorda-se com as autoras, quando evidenciam a importância de uma proposta pedagógica que contemple as especificidades locais.

O que caracteriza um município que assume a responsabilidade pela educação criando o Sistema Municipal de Ensino é também a existência de uma proposta pedagógica ou o esforço de empreender, construir um projeto de educação. É a crença de que é possível articular a educação para além da instabilidade de governos, de que é possível e necessário superar procedimentos burocráticos e mecanicistas, que esvaziam o significado do humano, político, pedagógico e gratificante do esforço educativo (WERLE; THUM; ANDRADE, 2008, p. 84).

As autoras enfatizam, ainda, outro ponto importante relativo ao conteúdo das legislações que os municípios, ao criarem o Sistema Municipal de Ensino, referem educação e não ensino, embora o conteúdo do documento legal tenha nitidamente a conotação de ensino, ligado à escolarização e não à educação em perspectiva mais ampla (WERLE; THUM; ANDRADE, 2008, p. 99). A lei nº 3.861 de 04 de janeiro de 2002 institui o Sistema Municipal de Ensino no Município de Passo Fundo, com atribuições e competências ao CME e à SME. A referida lei visualiza o CME e permite a gestão do Sistema nas políticas educacionais.

Um fator importante que fortalece os CMEs é proporcionar capacitação para os conselheiros, para que estes estejam realmente habilitados e comprometidos com as políticas educacionais e que possam atuar como verdadeiros agentes da educação com poder de argumentação, participação e decisão. O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) constitui-se na principal medida do MEC, em âmbito nacional, para fortalecer a gestão democrática em todos os “entes federados” e assegurar o desenvolvimento de uma educação sintonizada com uma sociedade democrática. O programa visa à capacitação dos conselheiros, ao incentivo para o fortalecimento dos CMEs já existentes e ao apoio na criação de novos conselhos com base nos princípios da democracia representativa e participativa, fomentando a legitimidade e a autonomia (BATISTA, 2013, p.146). No ano de 2013, um conselheiro participou do curso de formação em Santa Maria, do Pró-Conselho. Neste ano de 2014, o grupo não se interessou em participar. Mesmo relatando

a importância do curso, ainda a participação é restrita, há pouco interesse. Nos encontros regionais da UNCME, percebe-se mais motivação do grupo em participar.

Um conselheiro capacitado qualifica o seu CME, pois consegue interpretar as legislações e atuar de forma mais legítima de acordo com as funções, as atribuições e os princípios estabelecidos nos Regimentos dos CMEs. O art. 37 da Constituição Federal de 1988 refere-se aos princípios que estão na base da atuação daqueles que ocupam cargos ou funções na administração pública: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência”. A legalidade é o aspecto que se refere ao conhecimento, operacionalização, efetivação, e obediência à lei. É algo que está muito claro para todos. A lei de introdução ao Código Civil brasileiro, de 4 de setembro de 1942, decreto-lei no 4657, dispõe, no artigo 3º: “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”. Um conselheiro deve, portanto, conhecer as leis da educação, sobretudo, as de caráter nacional e as municipais. Como o Conselho Nacional de Educação tem atribuições válidas para o conjunto da educação nacional, é preciso, também, conhecer seus pareceres e resoluções.

A impessoalidade é um aspecto que foi tratado por uma figura imponente no mundo da Sociologia. Trata-se do sociólogo alemão Max Weber (1864–1920). Ele afirmava que a impessoalidade é uma das características do ser público e associava a impessoalidade a um comportamento que, dentro do aparelho de Estado, não faz escolha de pessoas, nem de grupos. Ele defendia a boa burocracia, isto é, a impessoalidade burocrática que não reconhece o privilégio (apud BRASIL, 2013a, p. 17). O que é privilégio? O privilégio, dentro do espaço público, é uma vantagem particular que alguém possa usufruir e que os outros não podem. Trata-se da apropriação ou destinação de algo que é comum a todos para um ou alguns. É aquilo que é privatizado, que é particularizado por alguém dentro de um sistema público que é de todos.

Sabe-se que o sistema público não pode conter privilégios a cidadãos classificados em “superiores e inferiores”, pois conteria uma distribuição injusta e ilegal no acesso a bens públicos. Como diz o art. 117, IX, da lei no 8.112/90, do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civil da União, “é proibido ao servidor público valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem”. Não é nas relações pessoais que se pede a impessoalidade. Pede-se a impessoalidade nas relações funcionais como um distanciamento de toda forma de privilégio (BRASIL, 2013a, p. 18). Um trato pessoal, afável, educado não quer dizer, nas atividades funcionais, o aproveitamento dessas situações para fins de privilégio. É o que está

na lei no 8.112/90, quando em seu art. 116, XI, diz ser dever de todo servidor público tratar com urbanidade as pessoas. Se a impessoalidade é tratar igualmente a todos, de acordo com que a legalidade expressa, a moralidade é outro componente do serviço público. Ela entra no resguardo dos bens públicos e no combate à corrupção financeira ou moral. Certamente ela se torna muito evidente no caso daqueles órgãos que lidam com o dinheiro público e que podem praticar atos que podem ser considerados imorais, como os que tenham a ver com tráfico de influência ou com o desvio do dinheiro público.

Porém, a moralidade se aplica, de maneira ampla, a atos que signifiquem, por exemplo, assédio de qualquer natureza para obter vantagens ou prática de colocar o bem público a serviço do interesse individual (BRASIL, 2013a, p. 18). A publicidade é outro princípio constitucional importante na atuação dos conselheiros. Trata-se da ênfase sobre o que uma pessoa detém, uma informação, por exemplo, que pode ser utilizada contra ou a favor do outro. Por isso, é necessário dar publicidade, o que assegura transparência. Aqui não se trata de fatos da vida privada, mas de aspectos de conhecimento público. No âmbito da administração pública, não estamos lidando com fatos em que a base é o privado, mas sim com o que envolve o interesse e o benefício público. Portanto, ao lidar-se com algo público, é imprescindível que se dê a mais ampla publicidade, por tratar-se de um órgão público, o qual deve prestar contas à sociedade.

Isso não significa que algumas reuniões de um órgão colegiado não possam ser técnicas e reservadas; as sessões devem ser norteadas por critérios claros previamente divulgados, com pauta específica. Além disso, as sessões são secretariadas e gravadas, constituindo objeto de arquivo, podendo ser consultadas pelos cidadãos interessados, assim como o resultado (pareceres, resoluções) deve ser sempre publicado por meio de algum órgão oficial de imprensa. Nesse sentido, jamais há segredos em reuniões técnicas e, sim, um resguardo para se garantir a impessoalidade. Hoje, com as tecnologias, tornou-se mais fácil a publicação das pautas, dos critérios e dos resultados das sessões, o que pode garantir mais transparência (BRASIL, 2013a, p. 19).

O papel fundamental dos CMEs é dividir com os Municípios a preocupação com a educação na busca de alternativas para os problemas locais existentes nessa esfera política. Esse papel exige legitimidade do Conselho, que resulta da relação que ele for capaz de estabelecer com a sociedade, por meio dos segmentos nele representados. A legitimidade da representação confere-lhe o papel de interlocutor das demandas sociais, assegurando, assim, a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação municipal. Ao fixar na lei a composição, as funções e as atribuições de um Conselho, o município estará definindo o perfil

do colegiado. Esse perfil deve responder às peculiaridades, às necessidades e às possibilidades locais, determinadas pelo estágio de desenvolvimento do município (BRASIL, 2013a, p. 19).

Essas demandas não se restringem somente ao ensino fundamental, responsabilidade do município compartilhada com o estado, nem à educação infantil, área prioritária de atuação municipal. Entende-se que o CME deve atuar também junto a outras esferas públicas como a educação de jovens e adultos, a educação especial, os direitos humanos a assistência social, enfim, para atendimento às demandas locais dos demais níveis de ensino no município.

No primeiro capítulo, analisou-se a trajetória dos Conselhos de Educação até a Constituição de 1988, constatou-se que, como órgãos normativos dos Sistemas Federal e Estaduais de Ensino, eles atuavam principalmente nas áreas de legislação e normas e de planejamento educacional, interpretando leis e elaborando normas educacionais, com um perfil predominantemente técnico pedagógico. Em decorrência, suas funções eram de natureza consultiva, normativa, deliberativa e de assessoramento ao Ministério ou à Secretaria de Educação.

A legislação editada a partir da Constituição de 1988 acrescenta às tradicionais funções consultiva, normativa e deliberativa, as funções de fiscalização e/ou controle social, propositiva e mobilizadora. Em consequência, como outros Conselhos sociais criados na mesma década (os Conselhos de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Alimentação Escolar, etc.), os Conselhos de Educação devem atuar, na área das políticas públicas, com um novo papel: órgãos de participação, mobilização e controle social (BRASIL, 2013a, p. 19).

Por outro lado, independentemente da instituição ou não de um sistema próprio de ensino, a democratização da gestão educacional pode implicar a existência do Conselho Municipal de Educação como espaço de participação da sociedade civil na formulação e no acompanhamento das políticas públicas para a educação. Nesse caso, o Conselho terá funções consultiva, deliberativa, mobilizadora e de controle social da execução da política educacional do município. Por exemplo, o CME poderá participar da elaboração de Plano Municipal de Educação, opinando sobre suas prioridades; aprovar o plano de aplicação dos recursos de manutenção e de desenvolvimento do ensino e do salário-educação, bem como manifestar-se sobre a política de expansão e racionalização da rede municipal de ensino. Com a instituição do Sistema Municipal de Ensino, o Conselho Municipal de Educação poderá, ainda, responder pela função normativa no Município, que é a função que o diferencia dos demais conselhos.

Na educação, o princípio da democracia participativa tem orientado, nos anos 1990, a criação de uma série de estruturas participativas, em que se destacam diferentes tipos de conselhos (nacionais estaduais e municipais). Esses órgãos tem ganhado grande importância, porque a transferência e o recebimento dos recursos financeiros pelos municípios estão vinculados, por Lei Federal, à existência desses conselhos. A Lei preconiza três conselhos de gestão no nível do poder municipal, todos com caráter consultivo, ligados ao poder executivo, a saber: o Conselho Municipal de Educação, O Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (GOHN, 2011, p. 104).

É importante considerar que o Conselho Municipal de Educação não é um órgão isolado, mas deve agir dentro do Regime de Colaboração com os Conselhos dos municípios próximos ao seu. Nesse sentido, as reuniões da AMPLA permitem essas trocas, a construção de propostas coletivas para o fortalecimento do colegiado em cada município. O Conselho Municipal deve também interagir com o Conselho Estadual de Educação, com o Ministério da Educação e com a sociedade civil. Um regime de colaboração implica o estabelecimento de um sistema de colaboração e reciprocidade, baseado na cooperação, na divisão e na distribuição de competências com autonomia, visando à constituição de objetivos comuns com normas nacionais gerais e garantidas pela Constituição (BRASIL, 2013a, p. 6-7). Assim, o sistema educacional municipal deve estar integrado e em colaboração em relação ao sistema estadual. Segundo o artigo 10, inciso II, da LDB, é incumbência dos estados a definição das formas de colaboração na oferta do ensino fundamental. O mesmo artigo, inciso III, estimula a integração entre as diretrizes estaduais e as iniciativas municipais (BRASIL, 2013a, p. 2).

Sendo um órgão de ampla representatividade no seu colegiado, o CME deve garantir a efetiva participação da sociedade, criar oportunidades para o aprimoramento técnico e pedagógico do conjunto dos conselheiros em atenção a suas atribuições e funções bem como assegurar a escolha democrática dos membros que representam os diversos segmentos: pais, alunos, professores, associações de moradores, sindicatos, Secretarias Municipais de Educação e demais órgãos vinculados à educação municipal, dos setores público e privado. (AGUIAR, 2013, p. 71). Nesse sentido, reafirma-se a importância da capacitação dos conselheiros, para que as funções sejam realmente efetivas e melhor operacionalizadas dentro dos conselhos.

A função normativa é restrita aos Conselhos como órgãos normativos dos sistemas de ensino, pois, de acordo com a LDB (artigo 11, III), compete ao município baixar normas complementares para o seu sistema de ensino. As normas complementares limitam-se à abrangência ou jurisdição do sistema. No caso do sistema municipal, abrangem as escolas públicas municipais de educação básica e privadas de educação infantil, além dos órgãos

municipais de educação como a secretaria e o Conselho. No desempenho da função normativa, o CME irá elaborar normas complementares e interpretar a Legislação e as normas educacionais. A função normativa do CME exige sensibilidade política e capacidade técnica do conselheiro para o exercício do acompanhamento, da definição de normas e da avaliação do funcionamento das instituições do sistema de ensino (AGUIAR, 2013, p. 71). A interpretação da legislação nacional e a sua relação com a realidade local, exige do conselheiro um conhecimento do funcionamento da educação municipal, além de uma postura ética para assumir decisões que serão deliberadas. A função normativa é a que dá autonomia ao sistema de decidir as políticas educacionais de seu município (BRASIL, 2013a, p. 22). Dentre as funções normativas, destacam-se: autorização de funcionamento das escolas da rede municipal; autorização de funcionamento das instituições de educação infantil da rede privada, particular, comunitária, confessional e filantrópica (quando o Município tiver Sistema Municipal de Ensino implantado); elaboração de normas complementares para o sistema de ensino.

A função deliberativa refere-se às decisões sobre determinada questão em determinada área de educação. Requer dos conselheiros o respeito e o incentivo às formas democráticas da gestão na relação entre os pares e com a comunidade. A função deliberativa e normativa pode ser assessorada por órgãos públicos e privados que estejam vinculados ao assunto/decisão em pauta para dar mais sustentação nas decisões do colegiado (AGUIAR, 2013, p. 71).

Na função fiscalizadora e de acompanhamento do controle social, o conselheiro procede ao acompanhamento da transferência e ao controle da aplicação de recursos para a educação do município, examina o cumprimento do Plano Municipal de Educação e o desempenho do sistema municipal de ensino (AGUIAR, 2013, p. 72). Nessa função, o conselheiro deve, em visita *in loco*, detectar se as resoluções do CME estão se efetivando nas escolas, pois, de nada adianta uma legislação que não chega ao conhecimento dos envolvidos na educação, que acaba por não permitir avanços nos espaços educativos. A legislação precisa ser cumprida, ou, se não estiver adequada, deverá ser conhecida por todos os envolvidos para que se chegue ao ideal da Lei. Como órgão normativo do sistema de ensino, no exercício da função fiscalizadora, o CME poderá aplicar sanções, previstas na lei, em caso de descumprimento, como, por exemplo, suspender matrículas novas em estabelecimento de ensino, determinar a cessação de cursos irregulares, determinar a cessação de atividades de escolas por descumprimento da legislação, também solicitar a cassação de alvarás de funcionamento, etc. (BRASIL, 2013a, p. 23).

No desempenho da função propositiva, o CME participa da discussão, emite opinião, dá sugestões na definição das políticas e atua no planejamento educacional do município. A função mobilizadora também caracteriza a contribuição do Conselho à educação, estimulando a participação da sociedade no acompanhamento e no controle da oferta dos serviços educacionais, envolvendo a comunidade na gestão desse serviço. Enfim, desempenha o papel de mobilizar, motivar e incentivar diversos setores sociais na realização da educação escolar. Esta é decorrente da democracia participativa em que os colegiados de educação, concebidos como conselhos sociais, têm a função de estimular a participação da sociedade no acompanhamento e no controle da oferta dos serviços educacionais. No cumprimento das funções, está a maior virtude de um conselheiro municipal de educação a serviço de uma educação para o sistema de ensino que seja justa, democrática e participativa. Por isso, um conselheiro deve estar sempre: consultando, propondo, mobilizando, deliberando, acompanhando e fiscalizando (BRASIL, 2013a, p. 24). Podemos trazer presente as contribuições de Dowbor referentes à participação ativa na comunidade, na promoção de iniciativas de uma cidadania ativa, do envolvimento para a educação no desenvolvimento local que perpassa a função dos conselheiros:

A ideia da educação para o desenvolvimento local está diretamente vinculada a essa compreensão e à necessidade de se formarem pessoas que amanhã possam participar de forma ativa das iniciativas capazes de transformar o seu entorno, de gerar dinâmicas construtivas. Hoje, quando se tenta promover iniciativas desse tipo, constata-se que não só as crianças, mas mesmo os adultos desconhecem desde a origem do nome da sua própria rua até os potenciais do subsolo da região onde se criaram. Para termos cidadania ativa, temos de ter uma cidadania informada, e isso começa cedo. A educação não deve servir apenas como trampolim para uma pessoa escapar da sua região: deve dar-lhe os conhecimentos necessários para ajudar a transformá-la (2010, p. 46).

Ainda persiste um desafio que é de manter os conselheiros incorporados às funções do CME, comprometidos realmente como gestores de educação. Sendo um trabalho voluntário de relevância social, sem bônus, ainda, enfrentam-se algumas dificuldades de disponibilidade de horário para atividades extraordinárias como fiscalizações, autorizações de escolas, elaboração de pareceres, cursos de capacitação. Neste sentido, é necessário, a todo momento, dar autonomia, apoio, incentivo aos conselheiros para que eles se sintam realmente engajados e comprometidos com suas funções no CME, dando transparência ao órgão como gestor da política educacional proporcionando um melhor desenvolvimento local. O conselheiro quando não está engajado, não percebe a relevância de sua função no CME, não é apenas para cumprir um mandato, ou representar um segmento para cumprir uma obrigação corporativa. O

CME somente funciona se seu grupo estiver articulado, comprometido com a causa educacional do município esse me parece nosso maior trabalho no sentido de desafio a alcançar para o CME.

Percebemos que muitas vezes o Assessor técnico e o secretário executivo acabam por realizar funções que são dos conselheiros, invertendo papéis, quando estes servem de apoio de assessoria, para esclarecer, compreender legislações, determinações que são suas atribuições do Conselheiro. Ainda temos muito que caminhar neste sentido de compreender a relevância do trabalho de ser conselheiro de educação. Conquistamos um espaço na comunidade nesses 45 anos de existência do CME, mas ainda precisamos mais agilidade, alguns recursos estruturais como um veículo próprio para as fiscalizações, mas acreditamos que o que vem se configurando hoje é justamente para um melhor funcionamento dos órgãos de assessoramento no município.

Para Bordignon (2009, p. 41), o trabalho dos CMEs deve estar fundamentado numa filosofia do agir, em valores e princípios que orientem a ação. Dentre os princípios que fundamentam e orientam a construção do Sistema Municipal de Ensino, destacam-se o sistêmico, o democrático, o instituinte e o do município que educa. O princípio sistêmico articula a totalidade das ações educacionais do município em vista de sua finalidade. A totalidade requer articulação e sinergia das partes no todo e a finalidade define a intencionalidade e dá significado à articulação. Essa questão retoma a questão do conceito de sistema. Para Saviani (2009), o sistema municipal de ensino deve articular os diversos órgãos e unidades educacionais com seus níveis de responsabilidade e competência, em coerência e intencionalidade, voltadas para a finalidade da educação (BORDIGNON, 2009, p. 41). O princípio democrático, conforme Bordignon (2009), retorna à gestão democrática, a qual requer espaços para a participação, para o exercício de poder pelo cidadão. Requer a visão dos diferentes pontos de vista: do Executivo, dos educadores, dos pais, dos estudantes, dos movimentos, das associações e da comunidade local.

Instituir o CME como audiência à pluralidade das vozes torna o sistema mais sintonizado com as aspirações e necessidades sociais e requer um processo de construção permanente dos CMEs, o que significa dizer, que uma vez instituindo no sistema, ele não está pronto e acabado, mas sim, deve-se buscar constantemente processos avaliativos que permitam a construção e a reconstrução destes espaços coletivos. Ouvir a pluralidade das vozes ajuda o dirigente a acertar mais e permite, tanto no cotidiano da gestão quanto na formulação de planos, programas, diretrizes, políticas e projetos, que a sua ação seja focada na realização dos objetivos do Sistema Municipal de Ensino (BORDIGNON, 2009, p. 42). No

princípio do município que educa, a escola é situada como eixo e espaço privilegiado para a articulação das políticas públicas no locus concreto da vida do cidadão. O município, o bairro, a escola e sua comunidade são espaços públicos, de convivência social e cultural, que pertencem aos cidadãos e às cidadãs. O programa “Município que Educa”¹⁴ busca potencializar as intencionalidades educativas dos diversos sujeitos sociais e fortalecer processos de gestão municipal integrada e participativa. Essa ênfase educativa favorece um desenvolvimento mais sustentável e inclusivo da municipalidade, pois o intercâmbio de saberes, a sensibilização e a tomada de consciência criam as condições para uma cidadania efetiva (PADILHA, 2010, p. 11). Para Gadotti (2010, p.17), a ênfase do município que educa é o poder local do município, como ente federado, no trato das questões educacionais e na sua relação com o povo que faz parte da municipalidade. Conforme aponta Padilha:

O município pode potencializar e criar condições concretas para que as mudanças aconteçam, atualizando, inclusive, quando necessário, a legislação vigente, adaptando-a a uma nova ordem social mais participativa e inclusiva fomentando a captação de recursos e o estabelecimento ético e transparente de parcerias e alianças que podem ser processuais, sem que se queira mudar tudo de uma hora para outra, respeitando as sinergias locais, sejam elas pessoais ou institucionais (2010, p. 25).

Inspirado nos referenciais freirianos, o programa “Município que educa” propõe parcerias e trabalho em rede. Nesse sentido, vê as redes como espaços privilegiados de diálogo em que representantes dos vários setores do poder público e da sociedade civil refletem coletivamente sobre a realidade local e elaboram propostas de intervenção com propósito educativo. “Através do diálogo, refletindo juntos sobre o que sabemos e não sabemos, podemos, a seguir, atuar criticamente para transformar a realidade” (FREIRE, 1987, p. 123). Os CMEs, atuando dentro destes princípios, tornam sua atuação mais sistêmica e articulada por uma mudança da realidade local, pelo viés da educação. Dessa forma, para que a articulação e a participação sejam bem sucedidas é necessário um real entendimento dos que estão envolvidos nas redes, nos grupos gestores, pois, significa deixar suas causas particulares para perceber que estão ligados às causas de outros sujeitos e instituições que têm dimensões complementares, e que a soma de esforços em torno de um projeto educativo impacta positivamente a missão de todos (RAMALHO, 2010, p. 33). Uma educação que insira nas suas formas de educar uma maior compreensão da realidade local terá de organizar parcerias com os diversos atores sociais que constroem a dinâmica local (DOWBOR, 2010, p. 47).

¹⁴ O Programa Município que Educa, é uma iniciativa do Instituto Paulo Freire que busca contribuir para o desenvolvimento das municipalidades por meio da gestão municipal compartilhada, colaborativa, com ênfase na dimensão educativa de todas as ações locais.

Bourdin (2001, p.13) analisa a importância da participação nos espaços locais:

É na escala local, na do bairro, da cidade, ou da microrregião que alguns problemas da vida diária podem ser regulados, por exemplo, os que se referem à organização dos serviços públicos. A solidariedade e a sociabilidade podem se desenvolver dentro de redes muito dispersas, mas são muitas vezes mais fáceis de criar quando se apoiam na vizinhança. Enfim, o quadro local pode servir para se organizarem grupos muito unidos, ou coalizações para a ação.

Pensar a articulação das políticas públicas na forma de construção no coletivo, no diálogo, na pluralidade de ideias e diferentes visões no espaço local permite uma tomada de decisões mais assertivas em relação ao sistema municipal de ensino, e os CMEs enquanto espaços coletivos, de decisões podem proporcionar essas parcerias com todos os atores envolvidos na educação do município com vista a uma cidade mais educadora.

Conforme Moll e Leclerc (2010, p. 54):

A política educacional deve articular-se a uma ampla rede de políticas sociais e culturais, de atores sociais e de equipamentos públicos. Nisso reside à importância de se considerar as políticas para um município educador, articulando-se as relações entre município, comunidade, escola e os diferentes agentes educativos, de modo que a própria cidade constitua como agente educativo.

Um estudo do tribunal de contas do Estado (TCE-RS) identificou que Passo Fundo é o único município no Rio Grande do Sul que possui todos os Conselhos municipais obrigatórios pela legislação federal. O município possui 25 conselhos, dos quais apenas um permanece desativado. É o primeiro município do Rio Grande do Sul a criar uma Coordenadoria específica para dar apoio aos conselhos municipais. O objetivo, segundo o coordenador Ginez Leopoldo de Campos,¹⁵ é “superar a falta de diálogo e de interface entre os diversos conselhos que em grande parte atuam em grupos isolados e até com interesses conflitantes entre si”. Por isso a Coordenadoria dos Conselhos, explica Campos, “vai tentar criar uma cultura política que se oriente a partir de alguns conceitos de gestão, como o trabalho em rede e a transversalidade das políticas públicas”. “Elas são fundamentais para uma maior eficácia dos conselhos e para uma maior efetividade das políticas públicas”. Ainda segundo Campos, a criação de dois novos conselhos que devem ser criados na cidade – o “Conselhão” que é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Passo Fundo (CDES-PF) – já aprovado, tendo seus 50 membros tomado posse no dia 07 de agosto de 2013. Há, ainda, uma segunda proposta do Executivo em criar o Conselho da cidade que está associado às recentes

¹⁵ Ginez Leopoldo de Campos é o coordenador dos Conselhos Municipais de Passo Fundo, tendo assumido essa função em janeiro de 2013. Essa reportagem foi extraída do jornal O Nacional de 6 e 7 de abril de 2013.

discussões formuladas no âmbito do Ministério das cidades cujas ações estão vinculadas a diversos debates referentes ao planejamento urbano no Brasil. Fica evidente a preocupação em aprofundar o diálogo e a mediação entre o governo e a sociedade civil na busca de soluções conjuntas para os problemas estruturais da cidade, através dos conselhos. Percebe-se que Passo Fundo vai se tornar referência nessa forma de organização colegiada de discussões de políticas públicas, de diálogo entre governo e sociedade civil.

Essas ações coletivas expressam compromissos e preocupações com o espaço local. Bourdin (2001, p. 29) diz que “o local oferece uma resposta que privilegia a diversidade, as diferenças, a multiplicidade das escalas e a força das pequenas unidades”. Ainda, para Bourdin (2001, p. 36), “o local coloca em forma o mundo da vida diária, sendo ele próprio fundador da relação com o mundo do indivíduo, mas igualmente a relação com o outro, da construção comum do sentido que faz o vínculo social”. Nesse sentido, os conselhos como gestores no espaço local ocupam também espaços de poder, de decisão das políticas públicas do município.

É importante destacar que as políticas públicas não são estanques, são, sim, dinâmicas e estão entrelaçadas a diversos processos do município. As parcerias, a atuação em rede, a troca entre municípios, entre os conselhos de outras áreas permitem maior visibilidade, pluralidade e melhores definições para o município, com vistas a uma gestão democrática. Nessa forma de gestão democrática, os Planos Municipais de Educação se constituem como principal instrumento para melhores definições das demandas do município. Bordignon (2010, p. 109) reforça os Planos Municipais de educação, considerando-os como planos de Estado.

Caracterizado como Plano de Estado deve representar a vontade da cidadania municipal que, e seu caráter mais permanente, ultrapassa os temas transitórios dos mandatos dos governos. E, como Plano da Educação no município, assume dimensão sistêmica, abrangendo a totalidade das demandas educacionais, articulando as diversas áreas da ação pública necessárias à sua realização.

Para Monlevade (2005, p. 16), o Plano Municipal de Educação é o norteador da política educacional no âmbito local. Para o município, o desafio é a partir da construção de um sólido referencial sobre suas necessidades e possibilidades, articular propostas de ação que tenham a sua identidade. Pois é no município que o cidadão vive, trabalha, participa, constrói a sua história de vida e a educação é, sem dúvida, um elemento determinante para a vida dos cidadãos. Nesse sentido, oferecer uma educação que fortaleça a cidadania significa ter um bom plano municipal com diagnóstico e metas bem definidos (MONLEVADE, 2005, p. 17).

O plano municipal de educação é uma forma de evitar ações isoladas e improvisadas no município, pois, quando se planeja, se está organizando os caminhos que devem orientar, além de evidenciar-se assim as melhores formas de se atingir as metas dentro de uma proposta e um cronograma de trabalho. Dessa forma, com um plano organizado entre a sociedade civil e o governo, com força de lei, respeitado por todos os dirigentes municipais, resgata-se o sentido da continuidade das políticas públicas.

Bodignon (2010, p. 110) salienta que o sistema municipal de ensino, baseado nos princípios e fins educacionais, define a organização formal, legal, do conjunto das ações educacionais do município. A instituição do sistema por lei municipal explica e afirma o espaço da autonomia do município e as responsabilidades educacionais próprias. Os sistemas têm um caráter de afirmação de princípios e valores mais permanentes na construção da cidadania e da sociedade que se deseja; e os planos definem os projetos de educação e se constitui em um importante instrumento de gestão do sistema, a fim de tornar mais efetiva as diretrizes da educação municipal. Nesse processo de construção do Plano, é importante que se destaque a participação como componente crucial para uma construção coletiva. Este é o maior desafio na elaboração dos planos municipais de educação, na organização dos colegiados, na representatividade, nas tomadas das decisões locais: estar aberto à participação; saber ouvir o outro; respeitar o outro; buscar objetivos comuns com visão do todo; implementar uma visão sem estereótipos, sem interesses partidários e particulares; constituir-se como ser político no sentido de decisão, de pertencer a seu município e poder dialogar com os outros se fundando em um importante processo de formação e exercício da cidadania, conforme evidencia Bordignon (2010, p. 113):

Por falta de compreensão do significado de participação, por descrença ou por inércia histórica, muitos educadores ainda a consideram mero discurso retórico ou oportunidade de afirmação de interesses corporativos. A participação requer capacidade de colocar-se no lugar do outro e superação de resíduos inconscientes de preconceitos. A participação não é apenas um bonito desejo baseado no princípio da democratização das decisões, mas uma necessidade essencial para que o plano represente as aspirações da totalidade da sociedade e gere compromisso de todos na sua implementação.

Para Romão (2010, p. 119), “a resistência a esta pretensão hegemônica só é eficaz pela educação democrática, libertadora, que propicia a autonomia de todos, pois tanto os pretendentes à hegemonia quanto as vítimas de sua dominação só se libertam por meio de um processo educacional emancipador”. É uma das formas de projetos mais emancipatórios, esses

que surgiram na concepção freiriana, que se fundamentam as práticas e os projetos de um município que educa.

Importa dizer que o CME desempenha importante papel na busca de uma inovação pedagógica que valorize a profissão docente e incentive a criatividade. Por outro lado, ele pode ser um polo de audiências, análises e estudos de políticas educacionais do seu sistema de ensino. Finalmente, vale não se esquecer da fundamentação ética, legal de suas atribuições para se ganhar em legitimidade perante a sociedade e os poderes públicos. Sob esses aspectos, o conselheiro será visto como um gestor, cuja natureza remete ao verbo gerar, que significa produzir o novo: um novo desenho para a educação municipal conforme os mais legítimos princípios democráticos e republicanos (BRASIL, 2013a, p. 7).

Romão (1992, p.105) analisa os processos democráticos e os desafios da consolidação dos CMEs:

Devemos entender que a consolidação dos CMEs é a consolidação do próprio processo democrático no sistema de ensino. Não devemos, no entanto, alimentar o lirismo de que ele vá superar todas as mazelas da educação infantil e da educação básica. Porém, somado a outras condições, com audácia realista e com a convicção de que é um órgão político (não partidário ou em função de uma corporação), ele pode, sem dúvida nenhuma, ajudar a escrever a página que está faltando na História da Educação Brasileira.

Os CMEs podem dialogar com outros grupos, conselhos que estão envolvidos nas relações sociais e nas políticas públicas locais, enfim, propondo a possibilidade de um trabalho em rede. O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação, em seu livro *Diálogos da Contemporaneidade*, no ano de 2009, traz uma reflexão sobre os Conselhos de Educação e os Direitos Humanos, apontando possibilidades de os conselhos de educação contribuírem para o alargamento de uma cultura em direitos humanos. A Constituição de 1988 estabeleceu um rigoroso elo entre o efetivo atendimento dos direitos humanos e a instituição de mecanismos de participação, a exemplo dos Conselhos de Educação, instâncias representativas e colegiadas que propiciam o exercício do poder da população, optando pela construção da igualdade num contexto de enfrentamento das desigualdades que se fundam numa relação permanente de dominação e exploração (BRASIL, 2009, p. 15).

Nessa perspectiva, os direitos humanos são reconhecidos porque se referem aos humanos em sua universalidade e, portanto, decorrem de valores que impulsionam o movimento histórico de humanização, cuja trajetória é compartilhada por todos, cabendo às políticas públicas, responder às exigências de salvaguardar a dimensão da universalidade e, ao

mesmo tempo, contemplar as diferenças sem o equívoco de utilizá-las para explicar o cotidiano das desigualdades sociais (BRASIL, 2009, p. 15). Nesse sentido, o MEC teceu uma aliança com os CMEs e os direitos humanos, apontado para uma nova sociabilidade, rompendo com o conformismo moralista a favor de pontes decorrentes de escolhas a favor da transformação em que todos se movem. Por outro lado, situam-se no debate sobre os conselhos de educação, as noções de democracia, direitos humanos e cidadania (BRASIL, 2009, p. 16).

Em função desse entendimento, os conselhos de educação são convocados, no momento atual da vida democrática, a estabelecer relações com os demais conselhos de direitos, tecendo redes abrangentes de gestão e monitoramento das diversas políticas, que se unificam em torno da integralização dos direitos humanos. Constata-se, portanto, nesse processo de formação, a preocupação de vincular “o direito à educação” e os “demais direitos” ao empoderamento da população. Esta, ao se fazer valer, dá visibilidade às demandas por igualdade, exigindo o cumprimento do texto constitucional, na abordagem da concepção, da natureza e da composição de órgãos colegiados, no regime de colaboração, nas atribuições dos conselheiros e nos desafios da gestão democrática. Há uma nova expectativa posta para essas instâncias colegiadas. Há que se buscar soluções para os problemas identificados no campo da garantia do atendimento à educação escolar, associando-se aos parceiros dos demais conselhos de direitos humanos e, dessa forma, inserindo-se como sujeito no processo de construção histórica, permanente e coletiva de uma nova sociedade. (BRASIL, 2009, p. 17).

Percebe-se uma nova visão de trabalho proposto em defesa dos direitos humanos, fortalecendo a organização da sociedade a partir de uma nova interação entre os conselhos, considerando a importância da dinâmica das redes de solidariedade para garantir a escolarização básica da população no âmbito das políticas de atendimento dos direitos humanos. Conforme expressa o documento:

Então o conviver persiste e mantém a solidariedade, expressiva e crucial, para qualquer prática da vida e da cultura, como possibilidade de ultrapassar a comungar limites. Se não se produz um sentido que motive a todos, as instituições políticas se esfacelam num faz-de-conta inútil. Os Conselhos têm força, na medida em que são pensados não como compartimentos ou gavetas fechadas, mas em sua articulação, expressa numa rede de fazer política democraticamente (BRASIL, 2009, p. 30).

As reflexões sobre as propostas aqui trazidas, sobre o município que educa as relações de interação entre os conselhos, suas finalidades, seus princípios e suas funções, afirmam que

a existência dos CMEs nos Sistemas de Ensino é uma forma de gestão democrática, de um olhar voltado para o todo. O desafio maior é superar esse modelo centralizador que marcou a história e buscar novas posturas e ações que já se concretizam nos municípios. Sobre a importância das parcerias na atuação dos CMEs nos sistemas de ensino, Silva (2009, p. 138) evidencia que:

As parcerias entre estado do Rio Grande do Sul, Ministério da Educação (MEC), Fórum estadual dos Conselhos Municipais de Educação (FECME-RS), Conselho dos Secretários Municipais de Educação (CONSEME - RS), Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (CEED/RS) e universidades têm contribuído na organização dos Sistemas de Ensino e na reorganização dos CMEs, uma vez que capacitaram conselheiros e ofereceram suporte técnico e financeiro.

Dessa forma, destaca-se que a formação dos conselheiros é importante para o fortalecimento dos CMEs, as caravanas da UNCME/RS são espaços que possibilitam encontros de diversas regiões para tratar de temas específicos das políticas educacionais. Os encontros regionais da AMPLA constituem-se em momento positivo de discussão da nossa realidade municipal e regional, juntamente com os secretários de educação, cabe localizar novas parcerias como universidades, faculdades, promotorias, empresas que se agreguem aos CMEs para pensar-se coletivamente em políticas públicas locais e ações efetivas. Conforme afirma Werle (2013, p. 223):

[...] a criação de sistemas municipais de ensino exige recontextualização de práticas de gestão que vigiam na instância municipal. Essa recontextualização será tanto mais rica quanto mais articulada e fundamentada se for num trabalho coletivo pelo envolvimento de diferentes atores da sociedade local. Este processo também exige a reconfiguração do funcionamento de outras estruturas, em especial o CME, que cada vez mais se afasta do perfil de função relacionada a um bem público abstrato e indefinido para uma função que exige conhecimento técnico, informado, diagnósticos renovados, diálogo com a comunidade e com os demais setores do poder público [...] problemas relacionados a representação, ao funcionamento a legitimidade pontam há necessidade de um acompanhamento e uma avaliação das práticas desses colegiados.

Ao finalizar este terceiro capítulo, fica evidente que os CMEs são espaços importantes para construção das políticas públicas de forma efetiva, o que tem mostrado sua influência na história da educação brasileira. A importância desse colegiado é destacada por Bourdin (2001, p. 222) quando afirma que “viver junto é também cooperar para construir a vida diária, e esse conviver passa pelos serviços. Uma localidade é uma estrutura de serviços, e a gestão local deve-se preocupar em coordenar, organizar a oferta de serviços e os dispositivos que permitem a expressão dos usuários”. Esse conviver não é harmônico e linear, ele sofre

tensões, mudanças que têm de fortalecer o grupo, mas exige uma maturidade de organização, de consciência de participação na possibilidade de efetivar a democracia. A interação entre diversos atores, segmentos é o sentido de ser dos CMEs, do coletivo nas decisões.

A participação, para Teixeira (2001, p. 27), é fundamental para a consolidação de uma sociedade democrática e para a superação dos conflitos e problemas.

Independente das formas de que se pode revestir, a participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Refletir “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, valores e recursos de poder. Apresenta-se assim o problema de como responder aos interesses gerais e face do particularismo e do corporativismo dos atores, exigindo-se condições objetivas e subjetivas e espaços públicos onde possam ocorrer negociações e compromissos para que as argumentações livremente expostas permitam chegar-se a um consenso traduzível em decisões no sistema político.

É necessário avaliação, aperfeiçoamento constante desses colegiados, de renovação de práticas, legitimidade nas representações, capacitação dos conselheiros, trabalho em rede, no sentido de aperfeiçoar, fortalecer e impulsionar o diálogo e a participação entre, governo e sociedade civil, em prol da educação do município. Resta, também, a proposição de um desafio: uma educação para a participação, para uma cidadania mais ativa, mais qualificada, para um sistema municipal de ensino democrático que perpassa as escolas, as crianças, os jovens, os cidadãos. Pensar o papel da educação no município, na cidade, no bairro, na escola, é voltar o olhar para a construção de decisões coletivas, compartilhadas e humanizadas. A educação é desafiada, segundo Martha Nussbaum (2010, p. 29),¹⁶ a formar para a democracia:

Por outra parte, la educación nos prepara no sólo para la ciudadanía, sino también para el trabajo y, sobre todo, para darle sentido a nuestra vida. [...] Cuando se trata de evaluar un sistema de educación, cabe preguntarse cómo prepara a las personas jóvenes para la vida en una forma de organización social y política de tales características. Ninguna democracia puede ser estable si no cuenta con el apoyo de ciudadanos educados para esse fin.

¹⁶ Nussbaum é filósofa de Nova York. No livro *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*, ela analisa a "crise das Humanidades" na formação dos jovens em todos os níveis de escolaridade no mundo atual. Destaca o papel da educação como uma ferramenta para a construção da democracia e da qualidade do desenvolvimento econômico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a realização da pesquisa sobre a história, a organização, a implantação, a instituição e o papel dos conselhos municipais de educação na gestão das políticas educacionais dos sistemas municipais de ensino, é possível tirar algumas conclusões, sem a pretensão de esgotar o assunto. Os conselhos municipais de educação, objeto de estudo desta dissertação, foram se constituindo, como um importante espaço de articulação política, de organização e de reflexão da sociedade civil acerca dos problemas educacionais dos municípios, estabelecendo um novo padrão de relações entre os governos locais e a sociedade civil.

A implantação e a implementação desses órgãos ainda estão mais vinculadas às legislações e as constituições de sistemas de ensino nos municípios, não sendo compreendidas como uma aspiração da comunidade por participação e gestão democrática. Nas circunstâncias atuais, essa aspiração surge com a possibilidade de que uma nova postura deve presidir a gestão pública, norteadas pela participação e pela gestão compartilhada. Essa nova postura conduz à redefinição dos papéis que o governo federal e os governos estaduais e municipais desempenham na educação brasileira.

Assim, os CMEs se constituem em espaços para a participação política, o que permite a tomada de decisões coletivas na expectativa de que a descentralização da gestão possa concorrer para a solução de antigos problemas educacionais dos municípios, partindo da ação conjunta do poder público e da sociedade, compartilhando, no âmbito do colegiado, responsabilidades na gestão da educação municipal. Partindo do princípio de que a democracia se efetiva somente quando há participação, pode-se dizer que nos CMEs a legitimidade se dá quando os conselheiros têm consciência de que seus mandatos representam compromissos públicos assumidos. Isso significa dizer que o conselheiro precisa assumir sua responsabilidade de contribuir para a construção de caminhos para a educação local, sendo representante de um segmento. Essa percepção, no entanto, nem sempre representa uma participação efetiva de todos os membros que encontram dificuldades em participar das reuniões por motivo de conflitos de horários destas com outros agendamentos, por estarem envolvidos com outros compromissos, por não receberem um salário, por ser um serviço voluntário, ou simplesmente por não quererem comprometer-se com situações que implicam assumir posturas políticas que não são neutras. Alguns conselheiros assumem posições que declaradamente refletem os compromissos para com os segmentos que representam, no entanto, também existem aqueles que raramente se posicionam e pouco se importam com o

rumo das discussões e da política educacional de seu município. Se, por um lado, constatou-se no referido trabalho a importância da incorporação da diversidade de representações nos CMEs, por outro, ainda é limitada sua capacidade de articular interesses e demandas emergentes da sociedade civil. Boa parte da população não está associada a alguma organização social, desconhece a existência dos Conselhos ou não sabe o que eles fazem e qual sua contribuição para a educação municipal. Percebe-se ainda o anonimato do trabalho dos CMEs nos municípios, ainda visto como um órgão burocrático representado por uma elite que parece somente criar normas para a educação do município e não agir sobre ela. Ainda percebem-se poucas ações dos Conselhos que dão publicidade às suas atividades ou de apresentar ao público as principais questões em discussão, as pautas das reuniões ordinárias, seja por intermédio da imprensa, seja mediante campanhas destinadas a determinado segmento social.

A questão da representatividade nos CMEs está diretamente vinculada à da autonomia em relação ao poder público (Executivo), assim como da sociedade civil em relação ao governo. O que possibilita nesses espaços enfrentar os desafios e as dificuldades para que as ações desses colegiados não sejam pautadas unicamente por questões burocráticas e pela agenda e demandas normativas. Cabe assinalar que a democracia participativa só terá credibilidade se for capaz de produzir resultados concretos, ou seja, se conseguir melhorar a qualidade de vida e o acesso a direitos do conjunto da população. Nesse contexto, os CMEs terão melhor visibilidade e transparência se assumirem suas funções de forma que permita uma maior autonomia nas decisões. Autonomia essa que está relacionada com seu espaço físico, sua estrutura de organização e recursos financeiros, pois, se depender da Secretaria de Educação para a execução de qualquer despesa, continua sendo um órgão subordinado ao Executivo. Analisando o contexto do CME do município de Passo Fundo, criado há 45 anos, onde no momento exerço minhas atividades profissionais, tendo como referência a sua história de construção e reconstrução, pode-se dizer que este órgão é referência para muitos municípios da região. Embora se evidencie as dificuldades elencadas no decorrer da pesquisa referentes à representatividade, à autonomia, à participação, pode-se dizer que é um órgão que conquistou o seu espaço na comunidade e tem um valor agregado a ela. Sua estrutura e organização independentes da Secretaria Municipal de Educação com regimento interno, periodicidade de reuniões e representatividade permite a diversidade dos saberes no colegiado. A lei que instituiu o sistema de ensino de Passo Fundo permite esse olhar ampliado e garante a criação do CME e suas atribuições evidenciando a gestão compartilhada das políticas na área da educação do município. Todavia, sabemos que a autonomia dos CMEs

está diretamente ligada ao gestor municipal. O princípio estabelecido na gestão municipal dará a direção e visibilidade dos CMEs. Uma gestão que é compartilhada e democrática, que toma as decisões ouvindo os grupos, que não é centralizadora, permitirá uma melhor eficiência desses colegiados, pois eles terão o respaldo, o respeito, a autonomia que garantirá a efetiva atuação destes órgãos. Sendo órgãos de Estado e não de governo, os CMEs passam por mandatos e sentem os reflexos das gestões que têm formas próprias de administrar e, em muitos casos, a descontinuidade das políticas. Nesse sentido se confirma a importância dos Planos Municipais de Educação, que permitem essa continuidade das políticas públicas e esse planejamento local, que, por sua vez, evita as ações improvisadas ou ações isoladas.

Com a aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2023, através da Lei nº 13.005 publicada no dia 25 de junho de 2014 os municípios e os estados terão o prazo de um ano para a elaboração de seus Planos. O CME já está mobilizando, instigando, motivando a construção do Plano Municipal de Educação de Passo Fundo, capacitando os conselheiros para fazerem parte das comissões, com o objetivo de discutir e decidir as metas e diretrizes da educação do município para os próximos dez anos. O protagonismo deste órgão se expressa claramente na meta 19 e nas estratégias correlatas especificamente a 19.5 que preveem o “fortalecimento Conselhos Escolares e dos CMEs como instrumento de participação e fiscalização na gestão escolar educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo”.

Dentro deste cenário já se visualiza algumas ações como a que ocorreu no dia 15 de agosto de 2014 onde foi firmado o Termo de Cooperação entre UNCME –RS, Ministério Público e o Tribunal e Contas do RS que visa firmar parceria entre entidades para trabalhar o pleno desenvolvimento dos CMEs do estado de acordo com a meta 19 do PNE 2014-2023 “assegurar condições, no prazo de dois anos, para efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”. Percebe-se a preocupação e agora a fiscalização de outros segmentos para com os CMEs, onde os municípios terão dois anos para constituírem seu CME e seu Sistema de Ensino.

Pensar em um processo democrático, norteado pelo compartilhamento do poder na gestão da própria política pública, significa desconstruir os vícios históricos, bem como significa reconstruir a história através de novas posturas, de novas práticas. As representações dos colegiados, muitas vezes, apresentam disputas, interesses pessoais, interesses corporativos, visão centralizadora do seu segmento, poder de decisão, que o presidente do

colegiado precisa mediar a todo o momento para que prevaleçam objetivos comuns, sem ideologias e pareceres preconceituosos. Nesse sentido, a gestão democrática também perpassa a gestão interna do CME. Por esse motivo, o presidente não pode ser o secretário de educação, pois este necessita mediar, articular, prestar esclarecimento aos conselheiros, mostrando primeiramente os direcionamentos legais nacionais até os locais. O CME, portanto, se caracteriza em um espaço de defesa dos interesses coletivos e, nesse sentido, requer uma visão do todo construída com os diferentes pontos de vista das representações que o constituem.

Evidencia-se, no decorrer desta dissertação, que a efetividade desses colegiados se solidifica com a formação dos conselheiros municipais e a forma de gestão dos secretários municipais de educação, sendo elemento importante para a consolidação da gestão democrática da educação no município pela via da qualificação dos gestores dos sistemas de ensino. Os CMEs têm uma longa história na construção da educação brasileira. A retrospectiva histórica demonstra que o alcance de suas atribuições e representatividade depende diretamente dos governos que o constituem. Isso significa que os conselhos, nos sistemas democráticos, são espaços de poder público, nos quais os cidadãos têm a possibilidade de confrontarem e de dialogarem com o poder de governo. Em regimes autoritários, esses órgãos assumem muito mais a conformação de “órgãos de governo”. As constituições, os decretos, enfim, as leis, não garantem, por si só, a gestão democrática nos sistemas municipais de ensino, isso só se efetiva com o comprometimento das pessoas, dos gestores, dos grupos, dos colegiados, no efetivo exercício de sua prática, na participação, na interlocução com a diversidade local. Decidir em um colegiado, estar em um colegiado, significa, saber ouvir, saber cuidar, saber colocar-se no lugar do outro, ter sensibilidade política. Significa deixar minhas posturas, ideologias individuais em favor do outro, para a construção de uma educação cidadã no município que vai além de posturas ideológicas. Nesse sentido, precisamos estar abertos à participação.

A essência da gestão democrática é o espaço que se dá à autonomia e isso não está normatizado em leis. A legislação assegura uma gestão democrática, mas as pessoas, os gestores, precisam efetivá-la em suas ações, em permitir espaços de decisões coletivas, de gestões compartilhadas de atitudes descentralizadoras, essa efetivação legal se constrói na prática cotidiana em ações e relações democráticas. São necessárias novas posturas, uma educação para a participação com respeito ao ser humano, com sensibilidade para a construção de objetivos coletivos, com posturas mais éticas e menos rotuladas. O desafio que nos fica como impulso para novas pesquisas é o de um “olhar aguçado”, como diz a epígrafe

inicial, aquele olhar comprometido, corajoso e cuidadoso. Um olhar que não se esgota apenas ao enxergar, mas, sim, querer entender, esclarecer e refletir. Aquele olhar que vê e repara. Os CMEs se constituem em espaços de tensão e atuam como mediadores, articuladores e gestores. Nesse sentido, é necessário o trabalho em rede no município, as parcerias, o diálogo com outros conselhos regionais e locais, com as promotorias e as universidades, no sentido de qualificar esses órgãos, de fortalecer e de potencializar a sua prática. Ainda temos muito a trilhar, descortinar, nosso caminho é todo tempo de afirmar e reafirmar, mostrar a competência do órgão, o poder que exerce no espaço local. A relevância social, um dos objetivos desta dissertação, é algo que se conquista com transparência e ética.

Acredito que o objetivo da referente pesquisa foi alcançado, no sentido de evidenciar a importância dos CMEs nos Sistemas Municipais de Ensino, e as condições para que se efetive seu trabalho, essa discussão reflete o quanto ainda precisamos continuar esse estudo dos CMEs, pois o texto se encerra mas a discussão continua sempre de forma coletiva, participativa e construtiva.

REFERÊNCIAS

- AGESTA, Luiz Sanchez. Sistema Político. In: SILVA, Benedicto (Coord.). *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1986.
- AGUIAR, Marcia Angela da S. CMEs nos estados da Paraíba e de Pernambuco: a difícil construção da gestão democrática. In: SOUZA Donald Bello (Org.) et al. *Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil*. São Paulo: Loyola, 2013.
- ARENDRT, Hannah. *Crises da República*. (Trad.) São Paulo: Perspectiva, 2006.
- AZANHA, José Mario Pires. *Educação: temas polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- AZEVEDO, Fernando de et al. *Manifesto dos pioneiros da educação nova: a reconstrução educacional no Brasil*. Rio de Janeiro, 1932. Disponível em: <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>. Acesso em: 26 nov. 2013.
- BARROSO, João. Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização coletiva. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C.(Org.). *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP e A, 2002.
- _____. João. O esforço da autonomia das escolas e a flexibilização da Gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto, et al. *Gestão democrática da educação*. Atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.
- BATISTA, Neusa Chaves. *Políticas Públicas para a gestão democrática da Educação Básica*. Um Estudo do Programa Nacional de Formação de Conselheiros Municipais de Educação. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.
- BIESTA, Gert. *Para além da aprendizagem: educação democrática para um futuro humano*. Belo Horizonte: Autêntica, 2013.
- BLOCH, Ernest. *O princípio esperança*. Rio de Janeiro: Contraponto/Ed. Uerj, 2005.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Uma defesa das Regras do Jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- _____. *Teoria do ordenamento jurídico*. Brasília: EDUNB, 1994.
- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de política*. Brasília, DF: EDUNB, 1995.
- BOBBIO, N. MATTEUCCI, H; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1991.
- BORDENAVE, Juan E. Diaz. *O que é participação*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983. Disponível em: <http://msmf.concatena.org/wpcontent/uploads/sites/26/2013/05/BORDENAVE-D.-O-que-%C3%A9-participa%C3%A7%C3%A3o-2.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

BORDIGNON, Genuíno. Gestão democrática do sistema municipal de educação. In: GADOTTI Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Org.). *Município e educação*. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. Plano Municipal de Educação. p. 109-114. In: PADILHA Paulo Roberto et al. *Município que educa múltiplos olhares*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

_____. A natureza dos Conselhos Municipais de Educação. In: Programa Nacional de Capacitação dos Conselhos Municipais de Educação. Pró-Conselho. Brasília, 2004.

_____. *Gestão da Educação no município*. Sistema, Conselho e Plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

_____. *Gestão democrática na educação*. Boletim 19, 3-47, 2005. Disponível em: <www2.ifrn.edu.br/ppi/lib/exe/fetch.php?media=textos:03_gestao_democratica_textos.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2014.

BOURDIN, Alain. A questão Local. Trad. de Orlando dos Santos Reis. Rio de Janeiro: DP&A. 2001.

BOTH, Ivo José. *Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. Campinas: Papyrus, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Edições Câmara, 2011.

_____. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* – 16 de julho de 1934. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. Decreto nº 1.331-A, de 17 de Fevereiro de 1854. Aprova o Regulamento para a reforma do ensino primário e secundário do Município da Côrte. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1331-a-17-fevereiro-1854-590146-publicacaooriginal-115292-pe.html>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. Decreto nº 16.782-A, de 13 de Janeiro de 1925. Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e superior e dá outras providencias. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16782-a-13-janeiro-1925-517461-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 nov. de 2013.

_____. Decreto nº 19.850, de 11 de Abril de 1931. Cria o Conselho Nacional de Educação. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19850-11-abril-1931-515692-norma-pe.html>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. Decreto nº 6.105 de 25 de novembro de 1935. Cria O Conselho Estadual de Educação. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/104903>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. Decreto nº 6.192 de 26 de março de 1936. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação. Disponível em:
<<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/104906>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. Decreto nº 8.659, de 5 de Abril de 1911. : Aprova a lei Orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na Republica Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-8659-5-abril-1911-517247-norma-pe.html>>. Acesso em: 10 nov. 2013.

_____. Emenda Constitucional nº 14 de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/e1496.pdf>> Acesso em: 05 maio 2013.

_____. Emenda Constitucional Nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 02 fev. 2014.

_____. Diretrizes e Bases. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. In: BREJON, Moysés (Org.). *Estrutura e funcionamento do ensino de 1º e 2º graus*: Leituras. São Paulo: Pioneira, 1982.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Série Documento. Passo Fundo: Editora EDIUPF, 2007.

_____. Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º graus. Lei nº 5.692 de 11 de agosto de 1971. . In: BREJON, Moysés (org.). *Estrutura e funcionamento do ensino de 1º e 2º graus*: Leituras. São Paulo: Pioneira, 1982.

_____. Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968. *Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e da outras providências*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em: 11 fev. 2013.

_____. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. *Presidência da República. Casa Civil*.

Subchefia para assuntos jurídicos. Regulamenta o fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usuario/Pictures/lei%20fundeb.htm>>. Acesso em: 11 fev. 2013.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* – 18 de setembro de 1946. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 10 maio 2013.

_____. Lei de 15 de outubro de 1827. *Presidência da República. Casa civil*. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Manda criar escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usuario/Pictures/LIM-15-10-1827.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

_____. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Presidência da República Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm>. Acesso em: 10 abr. 2012.

_____. Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994. Disponível em:
<<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=140071>>. Acesso em: 10 mar. 2014.

_____. Plano Nacional de Educação-2011-2020. Brasília. Disponível em:
http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/doc_base_documento_final.pdf . Acesso em: 10 maio 2012.

BRASIL MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Programa de fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselhos Escolares: Uma estratégia da gestão democrática da Educação Pública*. Brasília-DF: novembro, p. 1-40. 2004.

_____. *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação*. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Brasília, DF: Secretaria da Educação Básica, 2007.

_____. *Conselhos de Educação e Direitos Humanos: diálogos da contemporaneidade*. Brasília, DF: Secretaria da Educação Básica; Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2009.

_____. *Concepção, estrutura e funcionamento: caderno 1 Contexto de atuação, natureza e organização dos conselhos municipais de educação*. Brasília Universidade Federal de Santa Catarina, p.1-74. 2009.

_____. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho/UFSP*: caderno de oficinas/Princípio. Estrutura e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação-Módulo 2. p. 1-43. Brasília, 2013 a.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria política*. 2. ed. Campinas / São Paulo: Papirus, 1988.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil*. O longo Caminho. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Disponível em:
<http://www.do.ufgd.edu.br/mariojunior/arquivos/cidadania_brasil.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

CARVALHO, Maria Lúcia R. et al. Conselho Municipal de Educação: mecanismos(in)viabilizadores da gestão democrática da escola pública municipal na microrregião de Campinas. In: GIUBILEI, Sônia (Org.). *Descentralização, municipalização e políticas educativas*. Campinas: Alínea, 2001.

CHAGAS, Valnir. *Educação Brasileira: o ensino de 1º e 2º graus*. Antes, agora e depois? 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.

COHN, Amélia. *Participação social e conselhos de políticas públicas*. Brasília: IPEA 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view>. Acesso em: 10 mar. 2014.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL. Parecer nº341 de 02 de setembro de 1946. Comissão de Legislação e Normas. Delegação de Atribuições ao Conselho de Educação e Cultura de Passo Fundo- RS

_____. Parecer nº573 de 15 de setembro de 1977. Comissão de Legislação e Normas. Renovação de delegação de atribuições ao Conselho Municipal de Educação e Cultura de Passo Fundo.

_____. Parecer nº 45 de 11 de janeiro de 1980. Comissão de Legislação e Normas. Renova delegações de atribuições ao Conselho Municipal de Educação e Cultura de Passo Fundo- RS

_____. Parecer nº 850 de 05 de novembro de 1981.. Comissão de Legislação e Normas. Amplia atribuições delegadas ao Conselho Municipal de Educação e Cultura de Passo Fundo.

_____. Parecer nº 371 de 24 de maio de 1984. Comissão de Legislação e Normas. Renova por seis anos a delegação de atribuições do Conselho Estadual de Educação ao Conselho Municipal de Educação de Passo Fundo.

_____. Parecer nº 942 de 23 de novembro de 1984. Comissão de Legislação e Normas. Normas para delegação de atribuições do Conselho Estadual de Educação aos Conselhos Municipais de Educação.

_____. Resumo do Parecer nº942 de 23 de novembro de 1984, que fixa normas para a delegação de atribuições do Conselho Estadual de Educação aos Conselhos Municipais de Educação.

_____. Disponível em: <<http://www.ceed.rs.gov.br/portal/index.php>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer CNE/CEB nº30/2000 – Solicita Pronunciamento, tendo em vista o Parecer CEB 04/2000. Publicado no Diário Oficial da União de 6/10/2000, Seção 1, p. 25.

_____. Parecer CNE/CEB nº 04/2001 – Consulta sobre o entendimento e o alcance das expressões “Órgão responsável pela Educação e Órgãos responsáveis pelos Sistemas de Ensino”. Publicado no Diário Oficial da União de 23/02/2001, Seção 1, p. 27.

COSTA, João Bosco Araújo da. *A resignificação do Local: o imaginário político brasileiro pós – 80*. São Paulo: Perspectiva, v 10, nº3, 1996, p. 113-118. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_14.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2014.

COSTA, Vera Lúcia Cabral; MAIA, Eny Marisa; MANDEL, Lúcia Mara. *Gestão Educacional e Descentralização novos padrões*. São Paulo: Cortez, 1997.

CUNHA, Maria Couto, et al. CMEs no estado da Bahia: os desafios para a compreensão do alcance das práticas democráticas na educação municipal. In: SOUZA, Donald Bello de, et al. *Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil*. São Paulo: Loyola, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: Oliveira, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. *Legislação Educacional Brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

_____. *Programa de fortalecimento dos Conselhos Escolares: Conselhos Escolares: Uma estratégia da gestão democrática da Educação Pública*. Brasília-DF: novembro, p. 1-40. 2004.

_____. *Sistema Nacional de Educação: desafios para uma Educação Igualitária e Federativa*. *Educação&Sociedade*.v29,nº105,p.1187-1209,set/dez.Campinas.2008. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 ago. 2012.

_____. A educação nas Constituições Brasileiras. In: STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara (Orgs.). *Histórias e memórias da educação no Brasil*, v. III: século XX. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela de S. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectiva e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

_____. *O que são direitos das pessoas?* São Paulo: Brasiliense, 1984.

DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942. Lei de Introdução ao Código Civil. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-4657-4-setembro-1942-414605-norma-pe.html>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

DOURADO, Luiz F. *A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 1998.

DOWBOR Ladislau. Espaço da Educação e Espaço da Vida. p. 45-49. In: PADILHA Paulo Roberto et al. *Município que educa múltiplos olhares*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

_____. *Apropriação da realidade local*. Estudos Avançados. v. 21 n.60. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142007000200006&script=sci_arttext> Acesso em : 21 abr. 2014.

ESQUINSANI, Rosimar Serena Siqueira. Sistema Municipal de Ensino e Conselho de Educação. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa. et al. *Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração*. Ijuí: Unijuí, 2006.

FAVERO, Altair Alberto. et al. *Apresentação de trabalhos científicos*. Normas e orientações práticas. 5. ed. Passo Fundo: UPF Editora, 2014.

FERRAZ, Esther de Figueiredo. Conceituação de sistema de ensino. In: CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO. *A voz dos Educadores-textos escolhidos*. Série Estudos e Normas, São Paulo, 2002.

FERREIRA, Naura S. Carapeto, et al. *Gestão Democrática da Educação*. Atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

FIORIO, Maria da Graça. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa. et al. *Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração*. Ijuí: Unijuí, 2006.

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Conae, 2014. *Documento referência*. Brasília: Secretaria Executiva Adjunta, 2013b.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

GADOTTI, Moacir. *Perspectivas atuais da educação*. Porto Alegre: Artmed, 2000.

GADOTTI, Moacir. Povo Soberano povo que educa. p. 17-22. In: PADILHA Paulo Roberto et al. *Município que educa múltiplos olhares*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2011.

GUTIERREZ, Luis Gustavo; CATANI, Afrânio Mendes. Participação e Gestão Escolar: Conceitos e Potencialidades In: FERREIRA, Naura S. Carapeto, (Org.). *Gestão Democrática da Educação*. Atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

HAGUETTE, André. Da municipalização à ação federativa coordenada. *Em Aberto*, Brasília, ano 8, n. 44, p. 23-30, out/dez. 1989. Disponível em:
<<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/709/632>> Acesso em: 15 abr. 2013.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em:
<<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 11 fev. 2014.

JORNAL O NACIONAL. Caderno especial. Sábado e domingo 6 e 7 de abril de 2013. Controle Social: a importância dos Conselhos Municipais.

LALANDE, André. *Vocabulário Técnico e Crítico da Filosofia*. Martins Fontes. 3ª ed. São Paulo. 1999.

LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990 . Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 02 abr. 2014.

LIMA, Antônio Bosco de. *Conselhos Municipais na Educação: perspectiva de democratização da política educacional municipal*. Tese de Doutorado. PUC/São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.sapientia.pucsp.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

LIMA, Telma Cristina Sasso; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Revista Katál*. v. 10, p. 37-45. Florianópolis, 2007.

LORD, Lucio José Dutra. Limites e dificuldades à gestão democrática: um estudo sobre a área de educação a partir do Conselho Municipal de Porto Alegre. In: PERONI, V. M. V.; BAZZO, V.L.PEGORARO, L. (Org.). *Dilemas da Educação em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006, p. 95-117.

_____. *O Conselho Municipal de Educação de Porto Alegre: estrutura, funcionamento e papel político-pedagógico*. Porto Alegre: UFRGS, 2005. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/5004/000463073.pdf?sequence=1>> Acesso em: 10 abr. 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza, et al. *Pesquisa social. Teoria, método e criatividade*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MOLL Jaqueline; LECLERC Gesuína de Fátima Elias. Educação Integral e comunitária: o remirar-se da cidade e da escola. p. 51-57. In: PADILHA Paulo Roberto et al. *Município que educa múltiplos olhares*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

MONLEVADE, João Antônio Cabral de. O plano de educação do município. O que, Para que, Como e Quando fazer? p. 11-19. In: *Programa de capacitação: ofício de gestor. Para dirigentes municipais de educação e suas equipes técnicas*. São Paulo. Fundação Vitor Civita, 2005.

_____. *Plano Municipal de Educação*. Cadernos Curso Pró-Conselho, p. 1-14 MEC 2013.

_____. *Plano Municipal de Educação: Fazer para Acontecer*. Brasília: Ideia Editora, 2002.

_____. *Plano Municipal de Educação*. Brasília: Editora do Senado, 2004.

_____. *Educação pública no Brasil: contos e descontos*. Ceilândia: Ideia, 2000.

MORAES, Maria Célia Marcondes. Educação e Política nos Anos 30: a Presença de Francisco Campos. *Revista Brasileira Estudos Pedagógicos*. Brasília, v. 73, p. 291-321, maio/agosto, 1992.

NARDI, Luiz Elton. Sistemas Municipais de Ensino. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa. et al. *Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração*. Ijuí: Unijuí, 2006.

NOGUEIRA Maria Ieda. Prefácio. In. SOUZA Donaldo Bello (Org.) et al. *Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil*. São Paulo: Loyola, 2013.

NUSSBAUN, Martha. *Sin fines de lucro por qué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires: Kartz editores, 2010.

OLIVEIRA, Cleiton de et al. *Conselhos Municipais de Educação*. Um estudo na Região metropolitana de Campinas. São Paulo: Alínea, 2006.

OLIVEIRA, Dalila Andrade et. al. *Gestão Democrática da Educação. Desafios Contemporâneos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

PADILHA Paulo Roberto. Educação como direito no Município que educa. 23-29. In: _____ et al. *Município que educa múltiplos olhares*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

_____. *Município que educa: nova arquitetura da gestão pública*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

_____ et al. *Município que educa múltiplos olhares*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2010.

PARO, Vitor Henrique. *Eleições de diretores: a escola pública experimenta a democracia*. Campinas, São Paulo: Papyrus, 1997.

_____. *Gestão democrática da escola pública*. São Paulo: Ática, 2000.

PASSO FUNDO. *Lei Ordinária nº 1.342 de 08 de 01 outubro de 1969*. Cria o Conselho Municipal de Educação e Cultura de Passo Fundo - RS.

_____. *Lei Ordinária nº 1.640 de 23 de agosto de 1975*. Cria o Conselho Municipal de Educação de Passo Fundo - RS e revoga a Lei nº 1342/1969 e dá outras providências.

_____. *Lei Ordinária nº 2.064 de 1983*. Modifica Disposições Da Lei nº 1640/75, de 23 de agosto de 1975, que criou o Conselho Municipal de Educação e Cultura.

_____. *Lei Orgânica do Município de Passo Fundo*. 1990.

_____. *Lei Ordinária nº 3.861 de 04 de janeiro de 2002*. Institui o Sistema de Ensino no município de Passo Fundo e dá outras providências.

_____. *Lei Ordinária nº 3.975 de 16 de dezembro de 2002*. Institui o Conselho Municipal de Educação - CME Revoga a Lei nº 1640/75, e dá outras providências.

PEREIRA, Tarcísio Luiz; LEITE Yoshie Ussami. *Conselhos Municipais de Educação na Gestão Democrática de Políticas Educativas*. Reflexões preliminares de uma pesquisa. 2004 Disponível em:

<http://www.uninove.br/PDFs/Mestrados/Educa%C3%A7%C3%A3o/Eventos_parceria/ANPAE/MGEPP5.pdf>. Acesso em: 12 maio 2013.

PEREIRA, Tarcísio Luiz. *Conselhos Municipais de Educação: desafios e possibilidades na gestão democrática das políticas educativas*. Dissertação (Mestrado) Presidente Prudente – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia. 2008.

Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC - 2011 Disponível em:

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2011/>>. Acesso em: 10 maio 2012.

POLETO, Ivone. *Papel do Conselho Municipal de Educação na ação do município*.

Dissertação (Mestrado) Universidade de Brasília, Brasília, 1982. Disponível em:

<<http://www.univerciencia.org/index.php/browse/index/111>>. Acesso em: 13 jun. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANDELÁRIA – RS. Disponível em:

<<http://www.candelaria.rs.gov.br/a.>> Acesso em: 10 jun. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO – RS. Disponível em:
<<http://www.novohamburgo.rs.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PASSO FUNDO – RS. Disponível em:
<<http://www.pmpf.rs.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

RAMALHO, Priscila. Articulações em rede: a educação como elo entre as instituições e os sujeitos na municipalidade. p. 31-36. In: PADILHA Paulo Roberto et al. *Município que educa múltiplos olhares*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

RIBEIRO, Wanderley. *Municipalização: os Conselhos Municipais de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da educação no Brasil*. Petrópolis: Vozes,

ROMÃO, José Eustáquio. *Sistemas Municipais de Educação. A Lei de Diretrizes e Bases e a Educação no Município*. São Paulo, Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

_____. Governabilidade democrática no município que educa. p.115-120. In: PADILHA Paulo Roberto et al. *Município que educa múltiplos olhares*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2010.

_____. *A LDB e o Município: Sistema Municipal de Educação*, 1997.

_____. *Poder Local e Educação*. Editora Cortez. São Paulo, 1992.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. In: *Os pensadores*. Trad. de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.

SALES, Ivandro da Costa. In: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho. *Caderno de referência*. Coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004.

SANDER, Benno. *Sistemas na educação Brasileira*. Niterói, São Paulo: Saraiva, 1985.

_____. *Gestão da Educação na América Latina*. Construção e Reconstrução do conhecimento. Campinas. São Paulo: Autores Associados. 1995.

SANTOS, Boaventura Sousa. *Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. Rio de Janeiro: Contraponto/Corecon, 1999.

_____. Boaventura Sousa. Subjetividade, cidadania e emancipação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra, n. 32, junho, 1991.

_____. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

_____. *Um discurso sobre as ciências*. São Paulo: Cortez, 2004.

SARAIVA, Suzana Bastos Correa. Avaliando as causas da extinção do Conselho Federal de Educação (1961-1994). *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 25, p. 369-388, 1999.

SAVIANI, Demerval. *Sistema de Educação: subsídios para a Conferência Nacional de Educação*. Brasília: MEC/CONAE, 2009. Texto organizado pela assessoria do MEC para servir de subsídio às discussões preparatórias da CONAE. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/CONAE/omagens/sories/pdf/CONAE-demervalsaviani.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2013.

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos Municípios. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 69, dez.1999, p. 119-136. Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br>>. Acesso em: 03 dez. 2013.

_____. *Escola e Democracia*. Polêmicas do nosso Tempo. Campinas. São Paulo: Autores Associados, 1995.

_____. *A nova Lei da Educação*. LDB Trajetória Limites e Perspectivas. Campinas, SP: Autores Associados, 1998.

_____. *Educação brasileira, Estrutura e Sistema*. 7. ed. Campinas São Paulo: Autores Associados, 1996.

_____. *Política e Educação no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Autores Associados, 1999.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Celia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. 4 ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SILVA, Darci Bueno. *Conselhos Municipais de Educação na instituição dos Sistemas Municipais de Ensino no Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Educação, 2009, Porto Alegre, RS.

SOARES, José Arlindo; BAVA Silvio Caccia. *Os desafios da Gestão Municipal Democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SOBRINHO Severino Elias. *Papel do Conselho Estadual de Educação da Paraíba (CEE/PB) como órgão normativo do Sistema Estadual de Ensino no período de 1962-2002*. Dissertação (Mestrado) UFPB/CE, João Pessoa, 2007.

SOUZA Donaldo Bello (Org.) et al. *Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil*. São Paulo: Loyola, 2013

STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara. *Histórias e memórias da educação no Brasil, v. III*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

SUASSUNA, Livia. *Pesquisa qualitativa em Educação e Linguagem: histórico e validação do paradigma indiciário*. Perspectiva, Florianópolis, v. 26, nº 1, p. 341-377, jan./jun. 2008.

TEIXEIRA, Elenaldo. *O local e o global*. Limites e Desafios da participação cidadã. Salvador: Cortez, 2001.

TEIXEIRA, Lucia Helena. G. Conselhos Municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, v.34, n.23, p.691 - 708 set./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742004000300009&lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2013.

TELES, Rosângela Mendonça. *O papel dos conselhos de educação na formação dos sistemas educacionais brasileiros*. 2001. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/24/tp.htm#gts>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

TELLES, Vera Silva et al. *Poder Local, participação popular, construção da cidadania*. São Paulo: Instituto Cajamar, Instituto polis, Fase e Ibasa, 1994. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1098/1098.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2013.

WERLE, Flávia Obino Correa, THUM, Adriana Brill, ANDRADE, Alenis Cleusa. Processo Nacional de Avaliação do rendimento escolar: tema esquecido entre os sistemas municipais de ensino. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro, v 17, n. 64 jul.set. 2009, p.397-420. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n64/v17n64a02.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

_____. *O Sistema Municipal de Ensino e suas implicaçoes para a atuação do Conselho Municipal de Educação*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. Editora Maria Beatriz Luce. Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 79-109, jan./abr. 2008.

WERLE, Flávia Obino Correa. CMEs no estado do Rio Grande do Sul: Gnese e institucionalização. In SOUZA Donaldo Bello et al. *Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil*. São Paulo: Loyola, 2013. p. 209-224.

WERLE, Flávia Obino Correa. et al. *Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração*. Ijuí: Unijuí, 2006.

CIP – Catalogação na Publicação

S586c Silva, Rochele Tondello da
Conselhos Municipais de Educação: democratização,
legitimidade e funções / Rochele Tondello da Silva. – 2014.
122 f.; 30 cm.

Orientação: Professor Dr. Telmo Marcon.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade
de Passo Fundo, 2014.

1. Educação. 2. Sistemas de ensino. 3. Política
educacional. 4. Ensino. I. Marcon, Telmo, orientador. II.
Título.

CDU: 371

Catálogo: Bibliotecária Marciéli de Oliveira - CRB 10/2113