

UNIVERSIDADE TUIUTI DO PARANÁ

ELMARI MORESCHI

**OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO:
O CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**

Curitiba

2010

ELMARI MORESCHI

**OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO:
O CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, Mestrado em Educação, Linha de Pesquisa “Políticas Públicas e Gestão da Educação”, da Universidade Tuiuti do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Adolfo Ignacio Calderón

Curitiba

2010

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca "Sydney Antonio Rangel Santos"
Universidade Tuiuti do Paraná

M 835 Moreschi, Elmari
Os conselhos municipais de educação: o caso do município de São José dos Pinhais / *Elmari Moreschi*; orientador Adolfo Ignacio Calderón. – 2010.
110 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, 2010.

1. *Conselho Municipal de Educação*. 2. *Gestão da Educação*. 3. *Gestão Democrática*. 4. *Políticas Públicas Educacionais*. 5. *Comunicação*. 6. *Participação Popular* I. Dissertação (Mestrado) – Programa do Mestrado em Educação. II. Título.

CDD 370

ELMARI MORESCHI

**OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: O CASO DO
MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Tuiuti
do Paraná como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre em Educação

Aprovada em 23 de julho de 2010.

Prof^a. Dr^a. Naura Syria Carapeto Ferreira
Programa de Pós Graduação
Mestrado e Doutorado em Educação
Universidade Tuiuti do Paraná

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Adolfo Ignacio Calderón – Orientador
Univesrsidade Tuiuti do Paraná

Prof. Dr. Marcos Vinícius Pansardi
Universidade Tuiuti do Paraná

Prof^a. Dr^a. Romilda Teodora Ens
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

RESUMO

A presente dissertação estudou a realidade do Conselho Municipal de Educação, enquanto órgão do Estado e componente do Sistema Municipal de Educação, à luz da literatura especializada, testando as principais hipóteses elaboradas pela comunidade científica no Conselho Municipal de Educação de São José dos Pinhais (PR) e dialogando com as realidades dos municípios de Ponta Grossa (PR), Juiz de Fora (MG), Recife (PE), Campinas (SP) e Serra (ES). Aplicou-se o método dedutivo, partindo-se de estudos realizados sobre a realidade dos Conselhos Municipais de Educação dos municípios citados, com o intuito de verificar até que ponto essas realidades aplicam-se em outros cenários, como o do Conselho Municipal de São José dos Pinhais. O referencial teórico constituiu-se de obras de autores da literatura especializada que fundamentam os conceitos sobre a gestão da educação municipal – CMEs –, autonomia e democratização do ensino. Além do levantamento bibliográfico para a compreensão do tema, pesquisou-se no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e localizaram-se cinco estudos sobre a realidade de municípios de médio e grande porte, os quais serviram de base para compreender as tendências existentes em torno do funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação. O estudo sobre a realidade do Conselho Municipal de São José dos Pinhais foi realizado numa perspectiva descritiva, exploratória e comparativa, tomando como referência documentos oficiais e entrevistas com os principais atores do mencionado cenário educacional. A pesquisa detectou uma série de tendências em torno dos CMEs, as quais podem ser generalizadas, na medida em que constam de forma contínua nos diversos casos analisados, tais como: caráter consultivo, burocrático, ausência de autonomia e conselheiros capacitados, dependência total da vontade do Executivo municipal, carência de infraestrutura. A pesquisa confirma uma tendência hegemônica nos casos analisados: os CMEs acabam tornando-se meros legitimadores das políticas públicas, locais esvaziados de participação, com sua existência dependendo da boa vontade do governante de turno.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação. Gestão da Educação. Gestão Democrática. Políticas Públicas Educacionais. Participação Popular.

ABSTRACT

The present essay has examined the reality within the Municipal Education Board Aldermen, viewed as a Federal organism and as a part of the Municipal Education System in the light of specialized studies, and has tested the most important hypothesis created by the scientific community on the Municipal Education Board Aldermen of São José dos Pinhais (PR), making a dialogue with the existing reality in the cities of Ponta Grossa (PR), Juiz de Fora (MG), Recife (PE), Campinas (SP) and Serra (ES). We have applied the deductive method on the basis of the studies results on the Municipal Education Board Aldermen of those cities in order to compare and verify where these realities meet with others sceneries, as the São José dos Pinhais's Municipal Board Aldermen. The parameters we have used are the works of specialized authors on which were built the Concepts of the Municipal Education management – CMEs –, education autonomy and democratization. Beyond a bibliographic raising research and in order to improve our understanding on these matters, we have search on the Staff of Superior Level's Perfectioning Coordination (Capes) Thesis Database where we found and selected five studies concerning big and medium sized cities reality situation. Those studies have helped us to understand the existing functioning tendencies inside the Municipal Education Board Aldermen. The essay concerning the reality of the São José dos Pinhais's Municipal Education Board Aldermen was done over a descriptive, exploratory and comparative view, founded on official documents and interviews answered by the most important actors of the mentioned educational scenery. The research has detected a series of tendencies around the CME that can be generalized insofar these tendencies were continually found in several analyzed cases: they have all consultative and bureaucratic traits and a lack of autonomy and capable counselors; they are totally dependent of the Municipal Executive will and have a lack of substructure. The research confirms the hegemonic tendency in all analyzed cases. In other words, CMEs legitimize the public policies without any popular participation and exist according the good will of the current govern and nothing more. That's all what it has become.

Keywords: Municipal Education Board Aldermen. Educational Management. Democratic Management. Public Policies. Popular Participation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Anpae	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anped	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Apeoesp	Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo
BM	Banco Mundial
Cacs	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CME	Conselho Municipal de Educação
Comec	Conselho Municipal de Educação e Cultura (Juiz de Fora)
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FMI	Fundo Monetário Internacional
Fumec	Fundação Municipal para Educação Comunitária (Campinas)
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOM	Lei Orgânica Municipal
MEC	Ministério da Educação
MSU	Movimentos Sociais Urbanos
SEB	Secretaria de Educação Básica
Sicme	Sistema de Informação dos Conselhos Municipais de Educação
Sinpro	Sindicato dos Professores
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PFL	Partido da Frente Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
Uampg	União das Associações de Moradores de Ponta Grossa
Udemo	Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo

Uncme União Nacional dos Conselheiros Municipais de Educação
Undime União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL	20
2.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS	20
2.2	UM OLHAR SOBRE A LEGISLAÇÃO	28
2.3	CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO COMO ALVO DO GOVERNO FEDERAL	39
2.4	CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO COMO ÓRGÃOS DO ESTADO	42
3	EXPERIÊNCIAS DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DE MÉDIO E GRANDE PORTE	49
3.1	EXPERIÊNCIAS DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE	50
3.1.1	<i>O Conselho Municipal de Educação de Serra (ES)</i>	50
3.1.2	<i>O Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora (MG)</i>	55
3.1.3	<i>O Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa (PR)</i>	60
3.2	EXPERIÊNCIAS DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE	64
3.2.1	<i>O Conselho Municipal de Educação de Recife (PE)</i>	64
3.2.2	<i>O Conselho Municipal de Educação de Campinas (SP)</i>	68
3.3	EXPERIÊNCIAS LOCAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA	72
3.3.1	<i>Composição</i>	72
3.3.2	<i>Capacitação</i>	74
3.3.3	<i>Tutela, autonomia e controle social</i>	74
3.3.4	<i>Infraestrutura</i>	75
3.3.5	<i>Funcionamento do conselho</i>	75
4	O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS	77
4.1	FUNDAMENTAÇÃO HISTÓRICO-LEGAL	77
4.2	EXPERIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS (2005-2010)	84
4.3	O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS NA OPINIÃO DOS CONSELHEIROS	88
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
6	REFERÊNCIAS	102

1 INTRODUÇÃO

A escolha do tema para o presente estudo resultou da experiência da pesquisadora na docência e na atuação na área da Educação junto à administração municipal. Iniciando como professora primária – função exercida no período de 1981 a 2003 –, atuou concomitantemente como professora do ensino fundamental na disciplina de Ciências, devido a sua formação em Biologia (licenciatura e bacharelado). O curso de graduação em Pedagogia, com habilitação em Supervisão Escolar, possibilitou-lhe a atuação como pedagoga em escolas municipais de Curitiba e São José dos Pinhais. Além disso, foi psicopedagoga em centros de atendimento especializado, trabalhou como professora de curso de pós-graduação em nível de especialização, no módulo de Educação Inclusiva, e também como diretora do Departamento de Educação Especial em São José dos Pinhais e presidente do Conselho Municipal de Educação (CME) no mesmo município (2005-2008).

Assumi a presidência do CME de São José dos Pinhais logo após a criação da Lei nº 632/04, que prevê o caráter normativo para o conselho. O momento foi de construção de caminhos, propiciando estudo, discussão e elaboração de normas complementares, trazendo-as para a realidade do município, com vistas a um ensino de qualidade.

A trajetória da pesquisadora permite-lhe dizer que as políticas públicas educacionais necessitam de constante aprimoramento para dar atendimento às exigências da sociedade. Nesse sentido, os CMEs têm como atribuição discutir e elaborar as normas complementares locais, na efetivação de uma política participativa e descentralizada.

No Brasil, os conselhos surgiram por meio de pressão política para questionar os atos do Executivo e pela mobilização de diversos segmentos da sociedade civil organizada. Calderón (2008, p. 176) afirma que tais conselhos “seriam o resultado histórico que sintetiza as demandas e os anseios das classes populares por maior intervenção nas tomadas de decisão nos negócios públicos em âmbito local”.

De acordo com Teixeira (2004), a ideia de conselhos de educação no Brasil, vista de forma abrangente nos diversos níveis de governo, está fortemente ligada à sua concepção como órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional do século XX.

Segundo Paro (2000, p. 304), a necessidade de mecanismos institucionais se dá não apenas para viabilizar, mas também para incentivar “[...] práticas participativas dentro da escola”. Isso porque

[...] a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva, coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas também incentivem práticas participativas dentro da escola pública (PARO, 2000, p. 304).

A própria sociedade tem tradição de autoritarismo, de concentração de poder e de exclusão nas discussões e decisões. Os conselhos deveriam servir, então, como incentivadores da democratização das decisões da escola.

Ao longo da história recente foram criadas várias leis sobre o assunto. Cita-se como exemplo a Lei nº 4.024/61, que instituiu os sistemas federal e estadual de ensino e criou o Conselho Federal de Educação (CFE), com a função de colaborar

na organização e funcionamento daqueles sistemas de ensino, com conotação deliberativa.

Outro exemplo é a Lei nº 5.692/71, que estendeu o caráter normativo dos conselhos de educação no país, os quais passaram a ter competência para realizar regulamentação complementar no que concerne à organização do ensino de primeiro e segundo graus, adequando-o às peculiaridades locais. A lei mencionada previa também que os conselhos estaduais de educação poderiam delegar parte de suas atribuições a conselhos de educação organizados nos municípios com condições para exercê-las.

A própria Constituição Federal de 1988 versa sobre o tema. O artigo 211 estabelece que a União, os estados e os municípios organizarão seus sistemas de ensino em regime de colaboração. O artigo 206, inciso VI, estabelece que o ensino será ministrado tendo em vista a gestão democrática. Além disso, os artigos 205, 206 e 208 dispõem sobre a defesa do direito de todos a um ensino de qualidade.

Sobre a gestão democrática, Paro (2000) – que fez ampla pesquisa em uma escola pública para conhecer seu funcionamento – compreende que a organização formal da escola impede a gestão democrática. Para ele, inexistente esse tipo de gestão, pois “[...] o caráter hierárquico da distribuição da autoridade, que visa estabelecer relações verticais, de mando e submissão, em prejuízo de relações horizontais, favoráveis ao envolvimento democrático e participativo” (PARO, 2000, p. 303), impede a gestão democrática, esvaziando, assim, o contido na Constituição.

Outra lei, a de nº 9.131/95, instituiu o Conselho Nacional de Educação (CNE) em substituição ao CFE, com atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao ministro da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

Em seu artigo 8º, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9.394/96 estabelece que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996a). Isso significa maior autonomia na tomada de decisões, na divisão de responsabilidades e recursos, promovendo a descentralização das discussões em torno de conflitos e divergências.

No artigo 11, incisos III e IV, a LDB dispõe que os municípios se incumbirão de baixar normas complementares, autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de ensino. Entretanto, segundo o parágrafo único do mesmo artigo os municípios poderão optar pela integração ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996a).

Segundo o Ministério da Educação e a Secretaria de Educação Básica, “o sistema constitui o arcabouço legal maior de organização da educação no município. O conselho é o fórum da gestão democrática, e como órgão de consulta e de deliberação, com destaque para a função normativa.” (BORDIGNON; PEREIRA, 2008, p. 14)

Para Bordignon e Pereira (2008, p. 14),

[...] os sistemas federal e estaduais foram instituídos como resultado da participação dos Pioneiros da Educação em 1934. Os sistemas municipais foram instituídos pela Constituição Federal de 1988 e também por força dos movimentos dos educadores e como expressão da autonomia do ente federado - município.

De acordo com a Lei nº 9.394/96, os sistemas municipais de ensino compreendem as instituições de educação infantil, fundamental e médio mantidas

pelo poder público municipal e as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada.

Bordignon (2009a) comenta que os sistemas de ensino foram constituídos para dar efetividade à doutrina federativa da autonomia dos entes federados no âmbito de suas responsabilidades, adotados como estratégia de democratização do exercício de poder pelos cidadãos.

Ao analisar o significado da palavra “conselho”, Cury (2006, p. 47) afirma que esta deriva do latim “[...] *consilium*, que provém do verbo *consulo/consulere* [...]” e significa ouvir e ser ouvido, o que postula uma via de mão dupla. Conselho é o lugar onde se delibera, é precedido de um debate, tem dimensão técnica pela qual os especialistas se reúnem para propor encaminhamentos, e implica a tomada de decisões e a publicidade dos atos.

Os CMEs são órgãos que auxiliam na melhoria da educação regional, observando o princípio da autonomia, conforme prescreve o artigo 211 da Constituição Federal de 1988. Para fortalecer os CMEs, no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2004) o governo federal instituiu o Programa de Capacitação dos Conselheiros Municipais (Pró-Conselho), estruturado em três componentes: Sistema de Informação dos Conselheiros Municipais (Sicme); encontros estaduais de capacitação de conselheiros municipais de educação; e assinatura e distribuição da revista *Documenta*, do CNE.

A instituição do conselho é uma forma de efetivar uma gestão democrática – como previsto no artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, e no artigo 3º, inciso VIII, da LDB nº 9.394/96 – por meio da descentralização das decisões e da participação dos segmentos da sociedade, buscando a garantia dos direitos dos educandos. Para Naura Ferreira (2006, p. 306), “[...] gestão é administração, é

tomada de decisão, é organização, é direção. Relaciona-se com a atividade de impulsionar uma organização a atingir seus objetivos, cumprir sua função, desempenhar seu papel.”

O CME seria um órgão fundamental para a gestão democrática da educação municipal, ou seja, uma nova maneira de administrar, interpretar e normatizar os sistemas educacionais, baseada no diálogo, na justiça, na representatividade, na liderança, na autonomia e na participação, visando à defesa dos direitos para o exercício da cidadania.

Para Silva (2009), uma sociedade ordenada conforme princípios razoáveis de justiça não pode existir sem um espaço ampliado de debate nacional. Segundo Vieira (2001), o Estado de direito democrático exige o voto universal, o voto para todas as pessoas, mas isso não passa de um componente para garantir a soberania popular. Outro componente básico é o controle social da administração pública.

Um Estado democrático pressupõe a cidadania, que significa um conjunto de direitos e obrigações políticas, sociais e econômicas. Assim, ser cidadão implica exercer o direito à vida, à liberdade, ao trabalho, à moradia, à educação, à liberdade de expressão e credo e, muito importante, ter os direitos garantidos para o acesso e a permanência de todos na escola (D'URSO, 2005, p. 1). Esta é uma luta diária que inclui a existência do Estado democrático de direito e a manutenção da soberania popular, para que a cidadania não seja privilégio apenas de alguns segmentos sociais.

A presente pesquisa em nível de mestrado justifica-se a partir de duas realidades concretas:

- 1) as contribuições no processo acumulativo da construção do conhecimento em torno dos CMEs e da gestão pública, somando-se às pesquisas

realizadas pelo Pró-Conselho e por diversos pesquisadores da área, como, por exemplo, Gohn (2001, 2007, 2008), Bordignon (2004, 2008, 2009a), Bordignon e Araújo (2006), Calderón (2008), Souza (2008), Souza *et al* (2006), Teixeira (2004), Werle (2006, 2008), Vasconcelos e Souza (2008), que apontam para realidades as quais permitem visualizar tendências e compreender a realidade dos conselhos municipais no Brasil;

2) a pertinência de estudos que subsidiem a compreensão da realidade educacional do país e, particularmente, do município de São José dos Pinhais¹, na tentativa de apresentar as necessidades da gestão pública à luz da compreensão da problemática local e nacional dos conselhos municipais de educação, enquanto órgãos de Estado e espaços de controle social.

Assim, o presente estudo tem grande potencial em termos de contribuir para o desenho de políticas educacionais que acenem para o desenvolvimento social do município de São José dos Pinhais, assim como de outras realidades semelhantes.

Tomando como base a realidade do CME de São José dos Pinhais (PR) e de outros conselhos estudados em dissertações de mestrado que constam no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), esta pesquisa partiu dos seguintes questionamentos: até que ponto os conselhos municipais de educação cumprem suas funções normativa, deliberativa, consultiva, propositiva, mobilizadora e fiscalizadora das políticas educacionais em âmbito local? Quais as recomendações que podem ser levantadas visando ao aprimoramento dos conselhos municipais de educação?

¹ São José dos Pinhais é um município do estado do Paraná. Situa-se na região metropolitana de Curitiba e conta com 279.297 habitantes (BRASIL, 2009). É o terceiro pólo automotivo do país, abrigando montadoras da Volkswagen, Audi, Nissan e Renault. É também sede do aeroporto internacional Afonso Pena, que atende à região da Grande Curitiba.

Diante desses questionamentos, o presente estudo norteou-se pela seguinte hipótese: os CMEs são órgãos que dificilmente cumprem suas funções normativa, deliberativa, consultiva, propositiva, mobilizadora e fiscalizadora das políticas educacionais em âmbito local, devido à cultura patrimonialista existente no Brasil, dependendo principalmente do estilo de governo adotado pelo prefeito de turno e o grau de mobilização da sociedade civil.

O objetivo geral desta dissertação é estudar o conselho municipal de educação enquanto órgão do Estado e componente do sistema municipal de educação, à luz da literatura especializada, verificando a aplicabilidade das teorias e hipóteses elaboradas pela comunidade científica na realidade do Conselho Municipal de Educação de São José dos Pinhais, em diálogo com as realidades dos municípios de Ponta Grossa (PR), Juiz de Fora (MG), Recife (PE), Campinas (SP) e Serra (ES).

Como objetivos específicos foram relacionados os seguintes:

- estudar os aspectos históricos, conceituais e legais do CME enquanto órgão do Estado;
- identificar as principais tendências na literatura científica sobre o CME, divulgadas em revistas especializadas, livros, dissertações e teses, analisando a validade das hipóteses e encontrando explicações e justificativas;
- estudar a realidade do CME de São José dos Pinhais, dos CMEs analisados em livros e nas dissertações dos CMEs anteriormente listados.

O caminho seguido para alcançar os objetivos propostos é o do método qualitativo, levando em consideração a literatura científica divulgada em revistas especializadas, livros, dissertações e teses, a legislação e as entrevistas semiestruturadas realizadas com os principais atores.

De acordo com Bogdan e Bilken (apud LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 11),

[...] a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento [...]. Os dados coletados são predominantemente descritivos [...]. A preocupação com o processo é maior do que com o produto [...]. Significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida são focos de atenção especial pelo pesquisador.

Nesta pesquisa, usou-se a construção do conhecimento numa perspectiva dedutiva, que parte da situação geral e genérica para a particular. Neste caso, parte-se do entendimento geral do CME para estudar um caso particular, o CME de São José dos Pinhais.

Para Lakatos e Marconi (2001), o método dedutivo tem o propósito de explicitar o conteúdo das premissas, pois parte do geral para chegar às particularidades. De acordo com estes autores, os argumentos dedutivos “[...] ou estão corretos ou incorretos, ou as premissas sustentam de modo completo a conclusão ou, quando a forma é logicamente incorreta, não a sustentam de forma alguma; portanto, não há graduações intermediárias (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 92).

Primeiramente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre o tema. Foram identificados alguns trabalhos que poderiam servir de referência, tais como os de Gohn (2001, 2007, 2008), Calderón (2008), Souza et al. (2006), Teixeira (2004), Werle (1998, 2006, 2008), Vasconcelos e Souza (2008), Naura Ferreira (2006), Saviani (2008), entre outros.

Um levantamento junto ao Banco de Teses da Capes localizou dissertações e teses que abordam a realidade dos conselhos municipais de educação; foram

analisados os principais casos existentes: Ponta Grossa (OLIVEIRA, 2008), Juiz de Fora (ALVES, 2005), Recife (MELO, 2005), Campinas (SILVA, 2006) e Serra (FERREIRA, A., 2006). A escolha desses CMEs foi movida pelo material encontrado, que possibilitou o estudo. Além desses casos, também se analisou a realidade do CME de Campinas por meio do livro de Oliveira et al. (2006).

Como parte do material de análise, estudaram-se as pesquisas institucionais do governo (Pró-Conselho), tendo como base o perfil dos CMEs do país, bem como a realidade de São José dos Pinhais. Complementa a análise o estudo da legislação, incluindo a Constituição Federal de 1988, a Constituição do Estado do Paraná, a Lei nº 9.394/96, a Lei nº 02/93, que criou o Conselho Municipal de Educação de São José dos Pinhais, e a Lei nº 632/02, Lei do Sistema, desse município, além das resoluções, pareceres, deliberações, regimento e regulamento do CME de São José dos Pinhais.

A leitura desse material permitiu compreender os CMEs no Brasil, identificando seus antecedentes históricos, seu papel dentro do sistema educacional brasileiro, bem como as políticas do governo federal que visam ao fortalecimento dos conselhos em âmbito nacional.

Por último, estudou-se a realidade de São Jose dos Pinhais à luz das hipóteses e tendências levantadas. Para isso, foi feito um histórico do CME do município, confrontado com as hipóteses, tomando como base entrevistas semiestruturadas realizadas com os membros do CME.

Segundo Caulley (apud LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38), a análise documental “[...] busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões, hipóteses ou interesses”. Guba e Lincoln (apud LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 39) resumem as vantagens do uso de documentos dizendo que “[...] uma fonte tão

repleta de informações sobre a natureza do contexto nunca deve ser ignorada, quaisquer que sejam os outros métodos de investigação escolhidos”.

A presente dissertação está assim estruturada: uma introdução, na qual constam informações fundamentais sobre a pesquisa: delimitação do tema, justificativa, objetivos e metodologia.

Em seguida, uma discussão sobre os conselhos municipais de educação, incluindo os antecedentes históricos, um olhar sobre a legislação, e os CMEs como alvo do governo federal e como órgãos do Estado.

Na terceira seção estudam-se as experiências dos conselhos municipais de educação anteriormente relacionados, numa perspectiva comparada.

A seção seguinte aborda o Conselho Municipal de Educação de São José dos Pinhais, compreendendo uma fundamentação histórico-legal, experiências administrativas (2005-2010) e a opinião dos conselheiros.

Nas considerações finais realiza-se a análise comparativa entre os conselhos estudados, tendo em vista os seguintes critérios: composição, capacitação, tutela, autonomia, controle social, infraestrutura e funcionamento; respondem-se as questões norteadoras da investigação e fazem-se sugestões de questionamentos para futuras pesquisas.

2 OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Estudos indicam que nas décadas de 1940 e 1950 viveu-se um vertiginoso crescimento demográfico e um acelerado processo de urbanização, com intenso fluxo migratório, para as grandes capitais, de pessoas em busca de melhores condições de vida. O período compreendido entre a década de 1940 e o golpe militar de 1964 ficou caracterizado pelo fenômeno da urbanização e consequente expansão da periferia, sendo que durante o governo de Juscelino Kubitschek priorizou-se a criação da infraestrutura necessária à expansão industrial.

Os movimentos sociais urbanos (MSU) surgiram na década de 1970, após um período marcado pelas contradições urbanas geradas pelo desenvolvimento capitalista e a forte repressão militar. Entre as lutas estava a bandeira por democratização e qualidade da escola pública (CALDERÓN, 2008). Em 1980, os MSU, principalmente nas grandes capitais do país, questionavam como eram alocados os recursos públicos e se fizeram ouvir por meio de representação democrática e participação popular nas tomadas de decisão.

Para Gohn (apud OFFE, 1991), nos anos 1970 e 1980 a cidadania foi resgatada com ímpeto e vigor, principalmente por meio dos movimentos populares, que, estimulados pelos anseios de redemocratização do país, mostraram um novo paradigma da ação social no desejo de ter uma sociedade sem discriminação e exclusão. “Os movimentos sociais, populares ou não, expressaram a construção de um novo paradigma de ação social, fundado no desejo de se ter uma sociedade

diferente, sem discriminações, exclusões ou segmentações.” (GOHN apud OFFE, 1991, p. 203)

Guimarães (2007) comenta que, no processo de redemocratização da sociedade brasileira, uma das críticas ao regime burocrático-militar estava em seu caráter autoritário e centralizador, identificado com a falta de democracia. Para modificar tal quadro aconteceram diversas manifestações populares, entre elas o movimento Diretas Já, ocorrido em 1984, apoiando a emenda do deputado Dante de Oliveira que propunha eleições diretas para presidente da República.

Segundo Gohn (2007), os tipos básicos de conselho surgidos na cidade de São Paulo entre 1970 e 1993 foram conselhos comunitários, conselhos populares e conselhos temáticos institucionalizados. Os conselhos comunitários foram criados durante o regime militar, atuando como apaziguadores e, não raro, praticando políticas de cooptação de lideranças. São mais consultivos do que deliberativos, situando-se como espaços de negociação entre o movimento popular e certos grupos do poder público. Os conselhos populares foram criados pelos movimentos populares dos anos 1970-1980 para atuar nas áreas de Saúde e Habitação, fundamentados nos princípios de autonomia e autogestão. A democracia de base é o valor central. Os conselhos temáticos institucionalizados caracterizam-se como conselhos organizados por categorias sociais dos excluídos socialmente (crianças, velhos índios, mulheres) (GOHN, 2001, p. 212-213). Alguns têm a denominação de tutelares e buscam disciplinar os preceitos constitucionais após a Constituição Federal de 1988. Quanto às suas funções, “[...] são de controle e fiscalização do poder executivo; de participação no planejamento das políticas de gestão da cidade (orçamentos, diretrizes, planos diretores, planejamento plurianual, etc.)” (GOHN, 2007, p. 213).

Para Gohn (2001), o movimento das Diretas Já capitalizou anseios e construiu-se como um projeto de unidade nacional. Contudo, a morte do presidente Tancredo Neves antes de sua posse no cargo, o crescimento da crise econômica, o início da era dos pacotes e “sustos” no mercado financeiro, as negociações em torno da duração do mandato do presidente Sarney, tudo isso levou ao esquecimento o movimento social das Diretas Já.

Após dois anos de processo constituinte foi promulgada a Constituição de 1988, dando origem aos conselhos de gestão setorial das políticas públicas, incluindo a participação de novos atores sociais. Os conselhos gestores setoriais situam-se como uma das principais inovações democráticas no campo das políticas públicas, ao normatizarem as possibilidades de permanente interlocução entre sociedade política e sociedade civil organizada (GOHN, 2008).

A Constituição Federal de 1988 determinou o prazo de um ano para que cada Assembléia Legislativa elaborasse a constituição estadual. E as assembleias municipais constituintes teriam seis meses para promulgar a lei orgânica do município.

Calderón (2008) explica que durante a elaboração da Lei Orgânica Municipal (LOM) de São Paulo foram instituídas as bases legais para a participação da sociedade civil em diversos aspectos dos negócios públicos, visando a romper a tradição patrimonialista da política e o monopólio da classe governante.

O mencionado autor comenta que foram incorporados na legislação vários princípios para a organização do município de São Paulo, entre os quais se destacam a prática democrática, a soberania e a participação popular, a transparência e o controle popular na ação do governo. Observa também que na área da Saúde os relatores incluíram a obrigatoriedade da Conferência Municipal de

Saúde a cada dois anos, composta por representantes da sociedade civil e do poder público, com o objetivo de avaliar e fixar as diretrizes gerais da política sanitária municipal com as audiências públicas, possibilitando a participação da população.

Para Balaban (2006), a partir da promulgação da Carta Magna em 1988 verificou-se no Brasil a adoção de práticas sob a perspectiva da democracia representativa e participativa, incorporando a participação das comunidades na gestão pública.

Dessa forma, a participação “[...] passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada [...]” (GOHN, 2007, p. 57), na qual a sociedade civil não se situa como a grande mobilizadora apenas dos canais de participação, mas também das políticas públicas. A autora entende como políticas públicas as ações coletivas promulgadas pelo Estado, elaboradas isoladamente ou em parceria com a sociedade civil organizada.

Na década de 1990 ocorreu a dinamização na implantação dos conselhos; porém, como afirma Calderón (2008, p. 177), privilegiavam-se “[...] mecanismos e práticas políticas que comprovadamente conduziam ao patrimonialismo da política e dos negócios públicos, em detrimento de ações que priorizassem o bem comum e a democratização da gestão pública”.

Para Gohn (2001), os anos 1990 trouxeram a mobilização pela ética na política. Novas lutas sociais ganharam espaço e destaque na imprensa, porém mudaram o perfil das lutas, que se tornaram menos populares e mais pluriclassistas, já que ganharam a participação das camadas médias da população.

Como resultado, foram criados novos conselhos gestores como os “[...] da Educação, da Assistência Social, da Saúde e do Idoso. Na área da Educação, os conselhos têm caráter consultivo e, em alguns casos, deliberativos.

São compostos por representantes do Poder Público e da sociedade organizada.”
(GOHN, 2008, p. 98)

Segundo Calderón (2008, p. 177), três fatores foram fundamentais para a expansão dos conselhos na gestão política nas décadas de 1980 e 1990:

(1) grau de organização e pressão política das organizações da sociedade civil de cada município; (2) posicionamento político-ideológico e grau de predisposição do governante de turno; (3) grau de pressão das esferas federais, estaduais e sua vinculação com os interesses políticos e financeiros dos governantes.

Segundo Moreira (2002), os conselhos municipais são mecanismos importantes para a democratização da gestão municipal local; porém, as condições oferecidas pelo poder público não correspondem às necessidades para seu efetivo funcionamento. Além disso, são tratados como apêndice e somente ganham importância quando o Poder Executivo precisa do aval dos conselheiros para que recursos sejam liberados para o município.

Nesse sentido, apesar de o conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) – uma das inovações surgidas na década de 1990 – ter legislação específica, seu funcionamento depende da vontade política dos governantes e dos representantes da sociedade civil, cooptados a critério do Executivo municipal, inibindo o debate público. Além disso, faltam infraestrutura e condições materiais (GOHN, 2008).

Em decorrência da necessidade de atendimento da legislação federal, os prefeitos começaram a incentivar a implantação dos conselhos de acompanhamento e controle social (Cacs) do Fundef em detrimento do CME (SOUZA et al., 2006).

Pesquisas demonstram que o Fundef foi criado para repasse de verbas públicas, diferentemente do CME, que ficava à mercê da vontade do poder público por não existir uma legislação específica.

Oliveira et al. (2006) apresentam estudo sobre o CME realizado por pesquisadores da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) em 19 municípios que compõem a Região Metropolitana de Campinas. Após coleta e análise dos dados, os pesquisadores concluíram que o processo de municipalização do ensino mostrou-se forte indutor na criação dos CMEs e nos sistemas municipais de ensino. Já em seu funcionamento, há uma dependência com relação ao órgão municipal de educação, sendo entendido como uma assessoria, sem espaço para debate. Os CMEs refletem espaços de *referendum* das ações da secretaria de educação. Além disso, dependem do órgão executor no que se refere a espaço físico, recursos humanos, financeiros e materiais para o funcionamento. As sessões não são divulgadas, assim como as atribuições e competências. Em relação à composição, há preponderância de segmentos ligados ao poder público. A sociedade civil, mesmo em menor número, é representada por entidades e sindicatos.

Bordignon (2009a, p. 63), que também defende a tese do patrimonialismo na política, afirma que, em relação ao Estado, tal concepção proporciona “[...] aos donos do poder se apossarem patrimonialmente do Estado, instituindo uma burocracia baseada na obediência à vontade da autoridade”.

No Brasil, o patrimonialismo teve origem no capitalismo político ou, como diz Faoro (2001), no pré-capitalismo que acompanhou toda a evolução brasileira, desde os tempos coloniais até o advento da indústria, dando aos indivíduos a liberdade de negociar, mas sempre supervisionados pelo Estado, o que torna a sociedade exploradora e manipuladora. Dessa forma, o patrimonialismo legitima-se no

tradicionalismo: “O sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações fixamente determinados do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano” (FAORO, 2001, p. 38).

A política atual continua atrelada ao patrimonialismo, não sendo suficiente para dar maior representação democrática aos CMEs. Segundo Calderón (2008, p. 186), “[...] a modernização da política patrimonialista é uma realidade que possibilita a sobrevivência de práticas políticas autoritárias, legitimadas nas novas estruturas de gestão pública, pautadas pelo cooptação e instrumentalização dos CMEs”.

Calderón (2008) cita a gestão de Paulo Maluf como prefeito da cidade de São Paulo como grande incentivadora da criação do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, porém instituído para legitimar as polêmicas obras do Executivo municipal.

Em que pese o fato de esses conselhos estarem situados na mediação entre a sociedade e o governo, o patrimonialismo continua a prejudicar sua ação. Nesse sentido, Bordignon (2005, p. 5-6) comenta:

O princípio da gestão democrática da educação pública, com *status* constitucional, e os dispositivos legais relativos à sua implementação, representam os valores e significações dos educadores que preconizam uma educação emancipadora, como exercício de cidadania em uma sociedade democrática. São resultado de um processo instituinte do novo fundamento de gestão democrática da educação a desfazer o paradigma patrimonialista.

Percebe-se, pois, uma visão de esperança utópica que acena para a valorização democrática.

Ao pesquisar o CME de Ponta Grossa (PR), Oliveira (2008) observa que o conselho tem cumprido um papel legitimador das políticas educacionais. Destaca que houve agilização nas análises das propostas políticas, mas que se apresentam algumas dificuldades de funcionamento, como falta de infraestrutura, de autonomia financeira e administrativa, de clareza acerca do papel do conselho pelos conselheiros e de desconhecimento do CME pela comunidade. No entanto, a simples existência do conselho já indica uma importante vitória na luta pela democratização.

A pesquisa de Alves (2005) sobre o CME do município de Juiz de Fora (MG) constitui-se em exemplo do “aprender fazendo”. A pesquisadora comenta o risco real do conselheiro em não assumir sua participação como um direito inalienável. As ações dos conselheiros limitam-se a consultas, execução e legitimação. Na composição do conselho existe um número maior de representantes da educação. Além disso, o CME realizou a Conferência da Educação, dirigida a todos os que se interessassem pela condução das políticas públicas para a educação infantil do município.

Na pesquisa de Andreza Ferreira (2006) sobre o CME de Serra (ES), a realidade revela que a participação na criação, estruturação e funcionamento contou com os diversos segmentos sociais (partidos de esquerda, movimento de bairro, movimento de professores, associações empresariais e de moradores). As ações do CME tiveram repercussão nacional e estadual, com importante participação na organização de um encontro nacional da União Nacional dos Conselheiros Municipais de Educação (Uncme), ocorrido em outubro de 2005, e auxiliaram na criação, organização e estruturação dos CMEs do estado do Espírito Santo. A autora destaca a tensão dos CMEs em se caracterizar como órgão de Estado e advogar

sua autonomia, precisando ampliar a participação social e dar ênfase às necessidades das camadas populares excluídas do processo de participação política e econômica.

Ao estudar o CME da cidade de Recife durante o quadriênio 2001-2004, Melo (2005) relatou que o conselho surgiu na ditadura militar e sofreu evoluções nas últimas décadas, ampliando os espaços de decisão das políticas educacionais. A autora verificou que há uma tendência de amadurecimento das práticas democráticas na gestão da educação e que a dinâmica do conselho não vem contribuindo para a efetiva participação da sociedade. Não existe fomento à participação popular pelo conselho nem na publicização das ações para a sociedade, tampouco na abertura de canais permanentes de interlocução com esse segmento. Além disso, Melo comenta que a maioria dos conselheiros não avaliou como se deu o atendimento à demanda social pelo conselho, apenas sua participação em reuniões e conferências.

2.2 UM OLHAR SOBRE A LEGISLAÇÃO

Segundo Teixeira (2004), a existência dos conselhos na educação brasileira pode ser identificada desde o Império. Considerando-se o período republicano, constata-se uma contínua transformação das concepções que orientaram a organização dos CMEs nos diferentes momentos da história educacional brasileira.

Werle (1998) destaca a existência de demanda por unificação do sistema educacional desde o *Manifesto dos pioneiros*, havido em 1932. Segundo a autora, a Constituição de 1934 também apontava para a fixação do Plano Nacional de Educação pela União e a responsabilidade dos estados pelos seus respectivos

sistemas de ensino. No período do Império e na Primeira República, o poder provincial tinha autonomia para organizar a educação. Os conselhos tinham a função de inspeção e supervisão do ensino e não eram considerados espaço de participação social.

Werle (1998, p. 126) cita o exemplo da província de São Pedro, no Rio Grande do Sul, cuja estrutura, ao final do período imperial, dividida em seis “[...] distritos literários, contava com o Conselho Diretor da Instrução Pública, com a função de visitar as escolas para avaliar sua situação material e moral”. Segundo a mesma autora, em 1888 os conselhos paroquiais eram compostos pelo inspetor paroquial, pelo professor público, pelo juiz de paz e pelo pároco, e tinham função ligada ao controle e à mediação dos interesses do Estado no nível local.

Em 1887 foram criados os conselhos distritais no Rio Grande do Sul, com funções executivas e de controle, visitando e inspecionando as escolas no mínimo uma vez por semana. Em 1906, o Regulamento da Instrução Pública criou um conselho escolar em cada município, com a atribuição de visitar as escolas, atestar a efetividade dos professores e a carência financeira das crianças em idade escolar (WERLE, 1998).

Em 1910, devido ao número reduzido de inspetores, novamente coube aos conselhos escolares a função de inspeção. Em 1954 foram criados os conselhos escolares municipais na Secretaria de Estado do Rio Grande do Sul e, em 1974, o Conselho Municipal de Educação, atuando por meio de agentes locais com atribuições do Conselho Estadual de Educação (WERLE, 1998).

Nos anos 1990, o Conselho Estadual do Rio Grande do Sul passou a desempenhar as funções de autorização de funcionamento de instituições públicas e

particulares de primeiro grau, que antes eram de alguns CMEs e do Executivo estadual.

Segundo Guimarães (2007), a proclamação da República, em 1889, não concretizou a promessa republicana de maior democratização da sociedade brasileira. Na Velha República surgiu o discurso da descentralização na ação. Como reflexo desse discurso, em 1892 a Reforma Benjamin Constant criou o Conselho de Instrução Superior, com a finalidade de assessorar o Ministério da Instrução Pública no controle das escolas de ensino superior.

Os conselhos passaram a fazer parte da política educacional brasileira em 1891, por meio do Decreto nº 1.232-G, que criou o Conselho Superior de Instrução Pública, seguido pelo Decreto nº 8.659, de 5 de janeiro de 1911, conhecido como Reforma Rivadávia Correia, que instituiu o Conselho Superior de Ensino, ambos órgãos de fiscalização dos estabelecimentos mantidos pela União (TEIXEIRA, 2004).

Em 1925, a Reforma Rocha Vaz criou o Conselho Nacional de Ensino e o Departamento de Educação, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores (TEIXEIRA, 2004).

Por meio do Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, passou o Conselho Nacional de Educação a possuir caráter técnico, embora continuasse a ter “[...] feição administrativa” (TEIXEIRA, 2004, p. 10). Já em 1932, definido pelo *Manifesto dos pioneiros* e na Constituição de 1934, o Conselho Nacional de Educação passou a ter caráter normativo, a partir da Reforma Francisco Campos.

A Lei nº 4.024/61 instituiu o Sistema Federal e Estadual de Educação e criou o Conselho Federal de Educação com a conotação deliberativa (TEIXEIRA, 2004). Com a Lei nº 5.692/71, foi atribuída aos municípios a tarefa de ministrar o ensino

fundamental, cuja legitimação aconteceu com a Constituição Federal de 1988. Além disso, o artigo 71 da mesma lei previa a possibilidade de o conselho estadual delegar parte de suas atribuições aos conselhos municipais, organizados nos municípios em que houvessem condições para tanto, deixando explícita a criação do CME (TEIXEIRA, 2004).

O artigo 211 da Constituição Federal de 1988 e a LDB nº 9.394/96 estabeleceram que a União, os estados e os municípios organizassem, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.

Segundo a Constituição, os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e educação infantil e o ensino deve ser ministrado tendo em vista a gestão democrática (BRASIL, 2004a, art. 206, inciso VI). Além disso, os artigos 205, 206 e 208 dispõem sobre a defesa do direito de todos a um ensino de qualidade. Segundo o artigo 22, inciso XXIV, compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Já no artigo 8º da LDB consta que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. Em seu artigo 2º, a LDB prevê que o ensino será ministrado com base no princípio da gestão democrática e garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1996a). No artigo 11, inciso V, da mesma lei, está prevista a oferta da educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, do ensino fundamental. E ainda, de acordo com o artigo 8º, cabe à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo as funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (BRASIL, 1996a).

Com a Lei nº 9.131/95 surgiu o Conselho Nacional de Educação, em substituição ao Conselho Federal de Educação, com caráter normativo e técnico (TEIXEIRA, 2004).

Importante referenciar aqui a influência do Banco Mundial nos rumos da educação do país. “A lógica do BM é a de um banco, sendo assim os critérios econômicos como: eficácia, eficiência, produtividade, relação custo-benefício, devem orientar um projeto educacional.” (PANSARDI, 2009, p. 9)

A dependência brasileira do capital estrangeiro determinou a adoção do modelo neoliberal e da economia globalizada, provocando transformações profundas, assumindo-se então uma economia orientada pelo Banco Mundial e pelo capital especulativo.

Por sua orientação, priorizaram-se diferentes políticas educacionais, desde a construção de escolas até o monitoramento para a melhoria da qualidade da educação. Esse monitoramento referiu-se a investimentos: no treinamento de diretores, para melhor gerir os recursos da escola em programas de gestão de qualidade total; em treinamento de professores; e, principalmente, no gerenciamento de projetos de ampliação da rede escolar (SILVA; AZZI; BOCK, 2008).

Por entender que o investimento no ensino fundamental teria maior resultado social, esse banco interferiu diretamente na política educacional dos Estados, priorizando a educação primária, correspondente às séries iniciais do ensino fundamental. Segundo Silva, Azzi e Bock (2008, p. 24), nas últimas décadas o Banco Mundial vem recomendando:

- a) prioridade na educação primária;
- b) melhoria da eficácia da educação;
- c) ênfase nos aspectos administrativos;
- d) descentralização e autonomia das instituições escolares, entendida

como transferência de responsabilidades de gestão e de captação de financiamento, enquanto ao Estado caberiam as funções de fixar padrões, facilitar os insumos que influenciam o rendimento escolar, adotar estratégias flexíveis para a aquisição e uso de tais insumos e monitorar o desempenho escolar; e) a análise econômica como critério dominante na definição das estratégias.

A interferência do Banco Mundial trouxe consequências não só para a educação brasileira, mas também para as políticas públicas de modo geral.

O impacto do Banco Mundial sobre as políticas públicas é imenso. É espantoso que a maior parte da opinião pública no Brasil não tenha clareza a esse respeito. O banco não só formula condicionantes que são verdadeiros programas de reformas das políticas públicas como também implementa esses programas usando redes de gerenciamento de projetos que funcionam de forma mais ou menos paralela à administração pública oficial do Estado brasileiro. Trata-se da chamada “assistência técnica”. (FARO apud SILVA; AZZI; BOCK, 2008, p. 18)

Dessa forma, o Banco Mundial influenciou também na definição das políticas educacionais, como, por exemplo, na aprovação do Fundef, em 1996, na gestão de Fernando Henrique Cardoso. O Brasil procurou seguir as recomendações antes explicitadas, incentivando a municipalização do primeiro nível de ensino, a avaliação nacional das escolas, a educação a distância, a elaboração do currículo básico nacional, a formação de professores, a descentralização das verbas federais e a definição de parâmetros de qualidade do livro didático.

A Lei nº 9.424/96 (Lei do Fundef), que em seu artigo 4º faz menção ao CME, estabelece que os conselheiros municipais de educação poderão integrar o conselho do Fundef. No mesmo artigo está prevista a criação dos Cacs sobre a repartição,

transferência e aplicação dos recursos no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, para o ensino fundamental público e a valorização de seu magistério.

Sobre esse aspecto, Libâneo, Oliveira e Toschi (2008) comentam que no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso a política educacional estava concebida de acordo com a proposta do neoliberalismo de diminuir os gastos sociais do Estado, assumindo dimensões tanto centralizadoras como descentralizadoras. Segundo tais autores, “[...] essas ações acompanham as tendências internacionais de alinhamento à política econômica neoliberal e às orientações dos organismos financeiros internacionais, sobretudo o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI)” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2008, p. 36).

Libâneo, Oliveira e Toschi (2008, p. 140) observam também que a descentralização não foi fruto de consulta a diversos setores da sociedade, mas “[...] de decisão preparada desde a campanha eleitoral”. E afirmam que o texto dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) pecou por ignorar a universidade e suas pesquisas sobre o currículo e o debate com a sociedade civil, embora esta tenha sido chamada a opinar em alguns momentos.

Para Valle (2008), a municipalização deve ser entendida como a progressiva passagem, para a responsabilidade municipal, de encargos e serviços de educação, particularmente no âmbito do ensino fundamental, passagem esta a ser levada a termo pelas legislações estadual e federal.

Segundo o artigo 18 da LDB, os sistemas municipais de ensino compreendem as instituições do ensino fundamental, médio e educação infantil mantidas pelo poder público municipal e as criadas e mantidas pela iniciativa privada e órgãos municipais de educação (BRASIL, 1996a).

Em 2001, o Plano Nacional de Educação estabeleceu a democratização da gestão do ensino público nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da Educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Os CMEs atuam também nesse sentido. São criados por lei municipal, em atendimento ao previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 9.394/96, assumindo o compromisso do município em efetivar a gestão democrática e o exercício da cidadania, assim como a melhoria da qualidade do ensino.

Favorecendo essa perspectiva, a Lei nº 9.394/96 prevê que os municípios, ao constituírem sistema próprio, poderão baixar normas complementares, preservando os limites da legislação federal, estadual e municipal.

Todavia, na legislação nacional não há obrigatoriedade de criação de CME; tampouco sua existência está vinculada ao repasse de recursos do governo federal para o município, como informa Guimarães (2007).

Pode-se confirmar isso ao se verificar que nem na Carta Magna nem na LDB existe artigo que determine a criação do CME de forma explícita; porém, existem os princípios da gestão democrática, da descentralização e do regime de colaboração, além da criação dos sistemas municipais de ensino. Exemplo disso é o artigo 14 da LDB:

Os sistemas de ensino definirão as normas democráticas do ensino público na educação básica de acordo com as peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola;

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996a)

A incumbência explícita dos municípios consta do artigo 11 da LDB, a saber:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;
- II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV - autorizar, credenciar e supervisionar estabelecimentos do seu sistema de ensino. (BRASIL, 1996a)

Após a aprovação da lei do sistema do município ou lei do sistema local, as ações de baixar normas complementares, autorizar e credenciar são executadas pelo CME.

Tais sistemas são estabelecidos segundo o artigo 211 da Constituição Federal de 1988, que estabelece que a União, os estados e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. O artigo 206, inciso VI, afirma que o ensino será ministrado tendo em vista a gestão democrática, incluindo, portanto, os CMEs.

Segundo o artigo 30 da Constituição Federal de 1988, compete aos municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- [...]
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental. (BRASIL, 2004a)

Segundo Souza e Faria (2004), somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a descentralização da educação se efetivou, organizando-se os sistemas de ensino entre União, estados, Distrito Federal e municípios por meio do Regime de Colaboração, mais tarde reformulado pela Emenda Constitucional nº 14/96, que viabilizou a implantação do Fundef. Portanto, a legislação indica aspectos em que a colaboração entre os entes federados deve ser observada, sobretudo em relação à divisão de encargos, de planejamento e estabelecimento de normas.

Para a definição dos sistemas municipais de educação, o conceito de participação dos cidadãos é fundamental. Silva (2009, p. 5) comenta a concepção comunitarista da seguinte forma:

A participação nas decisões coletivas é um bem a ser promovido, pois faz parte da natureza humana participar da vida política, sem o que o indivíduo não se realiza plenamente, torna-se alienado ou perde sua característica de ser livre, na medida em que a liberdade é entendida em seu sentido positivo de participação.

Para Gohn (2007), há várias formas de se entender a participação, como, por exemplo, a forma liberal-comunitária, a liberal-corporativa, a autoritária-revolucionária e a democrático-radical². Para essa autora, de todas as concepções, a democrático-radical é a que tem caráter mais plural, sendo articulada com o tema

² A interpretação liberal tem por objetivo o fortalecimento da sociedade civil, para evitar ingerência do Estado. O paradigma liberal-corporativo é um derivativo da concepção liberal, entendida como um movimento espontâneo do indivíduo, e situa-se além dos interesses pessoais. Há um sentimento de identidade e concordância com a ordem social, criando o “bem comum”. A participação comunitária também é um derivativo da concepção liberal e se caracteriza pelo fortalecimento da sociedade na integração dos órgãos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado. A autoritária orienta para a integração e o controle social da sociedade e da política. A participação revolucionária é orientada para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político. Na democrático-radical, a participação é concebida como um fenômeno que se desenvolve tanto na sociedade civil como nas instituições formais políticas (GOHN, 2007).

“cidadania” e envolvendo lutas pela divisão das responsabilidades dentro do governo. Nessa concepção, a comunidade é vista como corresponsável, não apenas como coadjuvante. Um exemplo dessa participação é o orçamento participativo.

Tal concepção de participação é a que se visualiza na legislação brasileira, como no artigo 18, inciso III, da LDB, que cita os órgãos municipais de educação como parte do sistema de ensino, embora não utilize a nomenclatura CME.

Para Gohn (2007, p. 108), os conselhos poderão ser um instrumento valioso para a constituição de uma gestão democrática participativa, “[...] mas, de outro lado, dependendo da forma como são compostos, poderão eliminar os efeitos do *empowerment*³, no sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo [...]”, o que remete à idéia de administrar as políticas públicas pelo patrimonialismo.

No entanto, de acordo com o artigo 2º da LDB a educação deve ser inspirada nos princípios de liberdade, nos ideais de solidariedade humana e ter por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. No artigo 3º é prevista a gestão democrática do ensino (BRASIL, 1996a).

Segundo Gohn (2007), à medida que os conselhos se tornarem atuantes, fiscalizadores da ação do poder público e denunciadores dos *lobbies* econômicos que pressionam e dominam os aparelhos estatais, eles estarão construindo bases para uma gestão realmente democrática.

3 O significado de “*empowerment*”, segundo Gohn (2004), não apresenta um caráter universal: “[...] tanto poderá estar referindo-se ao processo de mobilizações e práticas destinadas a promover e impulsionar grupos e comunidades no sentido de seu crescimento, autonomia, melhora gradual e progressiva de suas vidas (material e como seres humanos dotados de uma visão crítica da realidade social); como poderá referir-se a ações destinadas a promover simplesmente a pura integração dos excluídos, carentes e demandatários de bens elementares à sobrevivência, serviços públicos, atenção pessoal etc., em sistemas precários, que não contribuem para organizá-los porque os atendem individualmente, numa ciranda interminável de projetos e ações sociais assistenciais” (GOHN, 2004, p. 23).

Nesta mesma perspectiva, Maria Lúcia Carvalho (2001) diz que os princípios de democratização, implantados, podem ser vistos como possibilidades de fortalecimento do poder local.

Em 2006, em substituição ao Fundef, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que abarca todos os níveis da educação básica e também contempla mecanismos de participação, acompanhamento e controle social. Nesta lei os conselhos municipais de educação são finalmente mencionados.

2.3 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO COMO ALVO DO GOVERNO FEDERAL

De acordo com o Ministério da Educação (MEC) e sua Secretaria de Educação Básica (SEB), os CMEs são entendidos como órgãos de Estado e

[...] nacionalmente fazem parte estrutural e estruturante da organização e do funcionamento do sistema educacional, devendo ser fortalecidos em suas competências e inseridos no sistema de informações educacionais do MEC (BRASIL, 2004c, p. 9).

Para consolidar essa estrutura o MEC formulou, com base na Uncme, o Programa de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) e o Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação (Sicme) (BRASIL, 2004b).

O Pró-Conselho é desenvolvido em parceria com o Fórum Nacional dos Conselheiros Estaduais, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

(Undime) e a Uncme, e conta com o apoio de organismos internacionais, estaduais e municipais. A proposta é a consolidação de uma estrutura educacional que fortaleça uma rede de proteção ao direito à educação. O Pró-Conselho está estruturado em três eixos: a organização do Sicme, o desenvolvimento de ações de capacitação de conselheiros municipais de educação e a assinatura da *Revista Documental do Conselho Nacional de Educação* para todos os conselhos municipais de educação em funcionamento (BRASIL, 2004c).

O Sicme é um sistema que visa a contribuir para a definição do perfil dos conselhos municipais de educação do país, bem como fornecer subsídios para estudos e pesquisas no campo de gestão democrática. Para tanto, prevê:

- o desenvolvimento do Banco de Dados, envolvendo definição de formulário, coleta e processamento de dados e a análise de consciência dos dados;
- o estabelecimento dos procedimentos de integração dos dados no âmbito do Sistema de Informações Educacionais do MEC. (BRASIL, 2004c)

De acordo com a Secretaria de Educação Básica do MEC, são objetivos do Pró-Conselho:

- preparar e implantar um banco de dados nacional sobre Conselhos Municipais de Educação;
- fortalecer a identidade dos CMEs como órgãos do poder público;
- ampliar o conhecimento e o debate da legislação educacional, subsidiando o trabalho dos conselhos;
- engajar a atuação dos conselhos na perspectiva da garantia do direito à educação como política de promoção da inclusão social;
- promover o intercâmbio e a colaboração entre os CMEs;
- estimular a integração entre conselheiros;

- propiciar o fortalecimento dos CMEs;
 - incentivar a participação da sociedade civil na gestão educacional;
 - fomentar a criação de novos conselheiros municipais de educação.
- (BRASIL, 2004c, p. 9)

Em pesquisa realizada em 2004, o MEC mostra que, dos 5.560 municípios brasileiros, 2.425 cadastraram-se no Sicme, o que corresponde a um percentual de 44%. Dos municípios cadastrados, 1.751 (72%) apresentaram lei que cria o CME, 937 (39%) têm lei que cria o Sistema Municipal de Ensino e apenas 392 (16%) aprovaram o plano municipal (BRASIL, 2004c). Como se pode verificar, é significativo o número de municípios que não possuem a lei que cria o Sistema Municipal de Ensino. No Estado do Paraná, dos 399 municípios, 176 foram cadastrados, 47 possuem lei que cria o conselho municipal e 23 têm a lei que cria o Sistema Municipal de Ensino. É possível levantar a hipótese de que a mesma lei que criou o CME incluiu em seu dispositivo a criação do Sistema Municipal de Ensino. Ainda, deve-se considerar que existem municípios cujos sistemas já estão criados pela Lei Orgânica, bastando a lei de criação do CME para colocar em funcionamento o Sistema Municipal de Ensino. Além disso, a lei que criou os CMEs precedeu a organização dos sistemas de ensino, porém em muitos municípios a constituição de sistemas ainda não foi concretizada.

Nova pesquisa foi realizada pelo Sicme em 2005, à qual responderam 38% de todos os municípios brasileiros, dos quais 80% possuíam a lei que cria o CME, 50%, a lei que cria o Sistema Municipal de Ensino e 41%, a lei que cria o Plano Municipal de Educação. O menor índice para a lei que cria o CME foi encontrado no Piauí e em Alagoas (29%), seguidos de Rondônia e Paraná, todos situados abaixo de 50% (BRASIL, 2005).

De acordo com o perfil dos CMEs elaborado por Bordignon e Araújo (2007), a pesquisa do Sicme realizada em 2006 revelou que, dos 2.430 municípios participantes, 2.038 (84%) possuem CME instituído por lei municipal, 1.289 (53%), um sistema de ensino instituído e 1.214 (50%), plano de educação aprovado por lei municipal.

O *Perfil dos conselhos municipais de educação 2007* (BORDIGNON; PEREIRA, 2008) informa que naquele ano, dos 2.840 municípios que responderam à pesquisa do Sicme, 2.548 (90%) possuem ato legal de criação do CME e 1.624 (57%) têm sistema de educação criado por lei. Entre os estados das Regiões Sul e Sudeste, o Paraná registra os índices mais baixos de criação de conselhos e de sistemas: somente 41% dos municípios possuem plano aprovado.

Os dados evidenciam que, de 2004 a 2007, a criação de conselhos teve um aumento de 105,8% e a de sistemas, de 175,5%. O aumento dos planos de educação foi de 511,2%. O número de municípios com conselhos é significativamente superior ao de municípios com sistemas e planos.

Segundo Bordignon e Pereira (2008), o sistema constitui o arcabouço da educação no município. O conselho é o fórum da gestão democrática e situa-se como órgão de consulta e deliberação, com destaque para a função normativa. Já o plano é o instrumento-guia da gestão do sistema.

2.4 CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO COMO ÓRGÃOS DO ESTADO

Os CMEs são órgãos públicos que estabelecem as normas complementares para o sistema de ensino e exercem função mediadora entre o governo e a sociedade, auxiliando na melhoria da educação local, colaborando para que ela seja

democrática e consiga atingir a todos, atuando na defesa dos direitos, a serviço da cidadania. Para Bordignon (2009a, p. 62), “[...] o Estado tem o caráter de perenidade [...]”, mas o governo, de transitoriedade, já que é decidido por gestões que mudam a cada eleição. Isso não significa, porém, que devam ser mudadas as ações propostas pelos CMEs a cada gestão; portanto, é fundamental garantir a continuidade das políticas públicas. Seus princípios devem ter caráter perene, como ressalta Cury (2006, p. 59). Assim, sendo um órgão público, deve ser regido pelos princípios do artigo 37 da Constituição Federal de 1988: “[...] legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 2004a).

Entre as atribuições do conselho encontra-se a de assegurar os direitos constitucionais na aplicação da política educacional, pela secretaria municipal de educação, mesmo com alternância do Poder Executivo.

Segundo Bordignon (2009b, p. 10), com a Constituição Federal de 1988 os conselhos passaram a “[...] expressar a voz da sociedade falando ao governo [...]”, proporcionando uma nova composição e atuação, porque, além da função normativa, passaram a ter a função de controle e mobilização social, situando-se “[...] como pontes, mediadoras entre o governo e as aspirações da sociedade” [citação sem referência (BORDIGNON, 2009b, p. 10)].

Mesmo com o advento da República, a gestão da coisa pública continuou, entre nós, fortemente marcada pela concepção patrimonialista de Estado. Esta concepção, que permitiu aos donos do poder se apossarem patrimonialmente do Estado, instituiu uma burocracia baseada na obediência à vontade da autoridade. (BORDIGNON, 2009a, p. 63)

Além disso, tais conselhos buscam a qualidade do ensino e a gestão democrática estadual, ao fazerem parte de um sistema único de educação básica.

De acordo com o MEC, na função propositiva cabe ao CME tomar iniciativas e participar da definição das políticas e do planejamento educacional. Na função fiscalizadora, cabe-lhe verificar o cumprimento da legislação pela secretaria municipal de educação e pelas unidades de ensino. Já o controle social envolve a participação dos cidadãos na definição, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, referindo-se, portanto, ao exercício da cidadania, à garantia dos direitos sociais e à orientação da aplicação dos recursos públicos (BALZANO; ZANCHET, 2004a).

Segundo Valle (2008, p. 66), o controle social refere-se ao “[...] acompanhamento e à verificação das ações dos gestores públicos em todos os níveis (federal, estadual e municipal), por meio da sociedade, que deverá também avaliar os objetivos, os processos e os resultados dessas ações”. Para Bordignon (2008, p. 33), “[...] o controle social se refere ao exercício da cidadania, à garantia dos direitos sociais, à participação na definição das políticas públicas e à vigilância sobre o governo, tendo como horizonte o interesse coletivo”.

O CME tem também uma função mobilizadora, que diz respeito à forma como o Estado se relaciona com a sociedade, assumindo a condição de fórum (BORDIGNON, 2008).

De acordo com Balzano e Zanchet (2004a), a função consultiva trata de responder a questões das escolas, profissionais da educação, secretarias municipais de educação, Ministério Público, segmentos sociais, pais e médicos, assim como questões formuladas por qualquer cidadão.

A função deliberativa é desempenhada pelo CME para decidir sobre determinadas questões como currículo, regimento escolar, credenciamento de escolas e cursos (WERLE, 2008).

A função normativa é atribuída ao conselho quando o município tem a lei do sistema com a competência do conselho municipal de educação em estabelecer normas complementares.

No âmbito do estado do Paraná, na realidade específica do município de São José dos Pinhais, a Lei de Sistema nº 632/04 determina que o CME possua as funções consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora. Constituindo-se como órgão de mediação entre o governo e a sociedade, tem o poder de controle social, além de acompanhar e avaliar a execução dos planos educacionais do município, sugerindo mudanças e deliberando sobre as políticas educacionais do município.

A Constituição Federal de 1988 e a LDB nº 9.394/96 estabelecem que os municípios devem baixar normas complementares para seu sistema municipal de ensino. O CME, como órgão normativo, pode estar previsto na LOM ou instituído por legislação própria, que regulamenta a Lei do Sistema Municipal de Ensino. Também segundo a LDB, os municípios poderão integrar-se ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Dentre os atos administrativos do Executivo que exigem a homologação estão os pareceres com autorização de funcionamento de cursos e das unidades de ensino, o projeto político-pedagógico e o regimento das unidades de ensino.

No que se refere às deliberações e resoluções do CME, é importante que o Executivo (a secretaria de educação) seja ouvido em todos os atos; porém, este não pode direcionar os trabalhos impedindo a autonomia. Nesse sentido, Werle (2008) comenta que a análise das atribuições poderá indicar o quanto o CME contém em

seu escopo possibilidades de realizar atividades prático-críticas e, assim, demonstrar autonomia.

Para Bordignon (2008), a garantia do CME como órgão de Estado depende da autonomia dos conselheiros, do exercício da presidência, da presença da pluralidade social na composição e mandatos não coincidentes com os do Executivo.

A pluralidade social na composição dos CMEs

[...] precisa contemplar a correlação de forças entre os profissionais e os usuários da educação. Precisa também superar a visão elitista, implica no critério do notório saber educacional, para aliar diferentes saberes: pedagógico, político e popular. (BORDIGNON, 2008, p. 36)

Gohn (2007, p. 95) comenta sobre a necessidade de capacitação dos conselheiros: é preciso dotá-los “[...] de informação e de conhecimento das estruturas estatais. Não se trata de incorporá-las à teia burocrática [...]”, mas de ter o direito de conhecer para poder intervir.

Os mandatos dos conselheiros precisam caracterizar-se pela continuidade, para evitar as rupturas da transitoriedade dos governos. A continuidade requer mudança; por isso, segundo Bordignon (2004), a renovação dos mandatos intercalados não deve coincidir com a dos governos.

No entendimento de Bordignon (2009a, p. 81), “[...] na questão da homologação duas posições se destacam: uma advoga a autoaplicabilidade das decisões do conselho; a outra entende que as decisões necessitam de homologação para terem validade”.

Vale ressaltar as tarefas que necessitam de homologação pelo Executivo por intermédio de ato administrativo, após parecer do conselho: autorização de

funcionamento de cursos, escolas, classes especiais, projeto político-pedagógico, regimento interno. Isto não impede a autonomia do conselho. Já as resoluções e deliberações fazem parte da competência legal em estabelecer normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino.

Balzano e Zanchet (2004a) falam sobre a participação nos CMEs a partir dos dois princípios que podem garantir um perfil democrático: o pluralismo e a representatividade. O pluralismo é vinculado à diversidade de instituições que compõem o conselho. A representatividade é garantida pela presença de membros do Poder Executivo e da sociedade civil pela “[...] forma de escolha dos conselheiros e pelo estabelecimento de relações entre representantes e seus representados” (BALZANO; ZANCHET, 2004b, p. 22). Contudo, a proporção entre representantes do Executivo e da sociedade civil pode ser de um terço daquele e dois terços desta, ou ter paridade.

Além disso, a estrutura dos conselhos deve-se constituir em: plenário ou conselho pleno, comissões ou câmaras (BALZANO; ZANCHET, 2004a). As autoras mencionadas também comentam que o plenário ou conselho pleno tem a participação de todos os conselheiros, sendo o órgão máximo da instituição, a instância em que são tomadas as decisões finais. As câmaras ou as comissões são formadas por um grupo de conselheiros, de acordo com suas aptidões e conhecimentos, com o objetivo de previamente discutir as questões a serem levadas para decisão do plenário. Em geral chamadas de permanentes, são formadas para atender às diferentes etapas e áreas da educação, no desenvolvimento e manutenção dos valores para a formação do cidadão.

De acordo com o MEC (BRASIL, 2004b), as atribuições do CME são definidas por lei municipal de acordo com sua natureza e classificadas em duas categorias: técnico-pedagógica ou de participação social.

As de natureza técnico-pedagógica incluem as relativas a estatutos, regimentos, promoção de sindicância, elaboração de normas complementares; e no caso de sistema instituído, incluem autorizações de cursos, séries ou ciclos. As atribuições relativas à participação social são referentes às funções de acompanhamento e controle social na área de gestão e execução do planejamento e das políticas públicas como, por exemplo, acompanhar e avaliar a execução do plano municipal de educação. Além disso, possuem caráter mobilizador.

Para Bordignon (2009a), as condições de funcionamento do conselho indicam o grau de autonomia e sua importância na gestão do sistema de ensino. O autor citado destaca as condições necessárias para o exercício das funções do conselho como órgão de Estado: normas próprias claramente definidas, distinguindo as de livre exercício e as sujeitas a homologação; autonomia na escolha do presidente por eleição, vedada a possibilidade de escolha de ocupantes de cargos do governo e de cargos comissionados; dotação orçamentária própria; definição da agenda de reuniões quanto a periodicidade e pauta; condições materiais de funcionamento com espaço próprio; e condições necessárias ao exercício das funções e apoio técnico, tecnológico, material e financeiro aos conselheiros, de acordo com as necessidades próprias.

3 EXPERIÊNCIAS DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DE MÉDIO E GRANDE PORTE

Diferentemente dos Cacs do Fundeb – cuja lei específica garante a obrigatoriedade de sua criação em todos os municípios do país, a fim de permitir o repasse dos recursos do fundo em questão –, os CMEs não possuem legislação específica que garanta seu funcionamento em nível nacional. Dados oficiais demonstram que, dos 5.563 municípios existentes no Brasil, 2.548 possuem ato legal que cria o CME.

Nesse sentido, o CME de cada município possui uma trajetória específica e seu funcionamento depende da atuação e do grau de articulação dos diversos atores que interagem no cenário educacional.

Nesta seção, pretende-se adentrar o universo dos conselhos municipais, analisando as experiências de cinco municípios, três de porte mediano e dois de grande porte.

A realidade desses municípios foi estudada a partir de pesquisas empíricas relatadas em dissertações e produções científicas coordenadas por intelectuais de universidades brasileiras.

Como municípios de porte mediano, com população que flutua entre 300 mil e 0,5 milhão de habitantes, analisar-se-á a realidade de Serra (ES), Juiz de Fora (MG) e Ponta Grossa (PR). Na condição de municípios de grande porte, com média populacional de 1 milhão a 1,5 milhão, destacar-se-ão Recife (PE) e Campinas (SP).

Convém mencionar que os trabalhos usados como referência são as dissertações de Andreza Ferreira (2006), sobre o CME de Serra; Daniela Alves (2005), sobre o CME de Juiz de Fora; Izolde Oliveira (2008), sobre o CME de Ponta

Grossa; Celiane Mello (2005), sobre a participação da sociedade civil no CME de Recife. Para elaborar esta seção, procuraram-se dissertações no Banco de Teses da Capes e localizaram-se somente trabalhos sobre os cinco municípios em questão. A estas dissertações, acrescentou-se a pesquisa realizada por Silva (2006) sobre o CME de Campinas. Serviu também como referência de análise o artigo produzido por Flávia Werle (2006) sobre a realidade dos CMEs do estado do Rio Grande do Sul.

Primeiramente serão analisadas as pesquisas dos municípios de acordo com as dimensões populacionais (médio e grande porte); em seguida, será feita uma comparação entre eles.

3.1 EXPERIÊNCIAS DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE

Neste item analisaremos brevemente os CMEs de Serra (ES), Juiz de Fora (MG) e Ponta Grossa (PR), considerados, para os fins deste trabalho, como municípios de médio porte pelo número de habitantes.

3.1.1 O Conselho Municipal de Educação de Serra (ES)

Serra localiza-se a 27 quilômetros da capital do Espírito Santo, Vitória. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município possui 330.874 habitantes na região urbana e 1.560 na rural (BRASIL, 2000).

Ainda segundo o IBGE (BRASIL, 2000), a população que frequenta a escola ou a creche do município é de 96.346 alunos. Sobre esse aspecto, Andreza Ferreira

(2006, p. 117) comenta que “[...] o contexto da política promovida em nível federal e estadual e as lutas do movimento popular favoreceram a ampliação da rede municipal de ensino da Serra”.

Segundo Andreza Ferreira (2006), o CME de Serra foi criado em 24 de novembro de 1992 por meio da Lei Municipal nº 1.647/92, previsto na LOM, constituído pela sociedade civil organizada e pelo Executivo municipal. Foi instalado em 14 de outubro de 1996, iniciando suas atividades em março de 1997, na administração do prefeito Antônio Sergio Alves Vidigal.

De acordo com a Lei nº 1.647/92 e o artigo 298 da LOM, o CME é composto por 17 conselheiros, sendo um representante para cada um dos seguintes segmentos: associação dos empresários, associações de moradores, estabelecimentos particulares de ensino, entidade de classe do magistério da rede particular, conselhos escolares da rede municipal de ensino; dois representantes para os segmentos: estudantis, pais de aluno; e quatro representantes dos seguintes segmentos: trabalhadores em educação pública no Espírito Santo e representantes do poder público.

A autora mencionada informa que a Lei nº 2.665/2003 foi responsável por criar e disciplinar a organização do Sistema Municipal de Ensino do município. O CME passou a funcionar como órgão normativo em 2004, ocasião em que atualizou o Regimento Interno do conselho, adequando-o à realidade local. Em 2005 passou a ter 14 representantes, dos quais 10 professores, com ausência de representantes de alunos devido à idade mínima prevista na lei de criação do conselho, que é 16 anos. O mandato do conselheiro é de quatro anos, podendo ser renovado por mais um, e há um revezamento nas posições de presidente e vice-presidente.

A participação no CME de Serra demonstra pluralidade e representatividade na composição. Vale aqui lembrar os princípios defendidos por Balzano e Zanchet (2004b, p. 22) no que diz respeito à importância de garantir

[...] a pluralidade e a representatividade no colegiado, pois não é a qualidade dos membros que o compõem o fator predominante na representação, mas a relação e o peso das instituições representadas, no contexto da sociedade local.

A pesquisa de Andreza Ferreira (2006, p. 172) mostra que a participação da sociedade civil no CME de Serra teve início na década de 1980, com a

[...] demanda básica da maioria dos movimentos sociais brasileiros [...]. Contou com a participação dos diversos segmentos sociais (partidos de esquerda, movimentos de bairro, movimento de professores, associações empresariais e de moradores) [...]. Nos anos 1990 essa demanda foi absorvida como estratégia política pela maioria dos projetos governamentais para viabilizar a questão da participação da população nos órgãos e políticas estatais.

Esta realidade vai ao encontro da tendência apontada por boa parte dos pensadores da área (GOHN, 2001, 2008; SOUZA et al., 2006; CALDERÓN, 2008).

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 constituição federal, apontando tais conselhos como lócus de discussão e de participação nas questões da educação. (TEIXEIRA, 2004, p. 4)

Segundo Andreza Ferreira (2006, p. 153), o conselheiro que representa a sociedade civil respondeu que considera uma das funções do conselho “[...] cuidar dos interesses da sociedade e fiscalizar as ações do governo”. Além disso, os conselheiros responderam que

[...] os representantes da Secretaria de Educação têm dificuldade em diferenciar a função de conselheiro a serviço da sociedade em geral da função de técnico da Secretaria de Educação e guardião das regras que regem e controlam as ações públicas (FERREIRA, A., 2006, p. 153).

A mesma autora informa que a Lei nº 1.647, em seu artigo 18, considera as funções de conselheiro do Conselho Municipal de Educação de “[...] relevante interesse público e social, e o seu exercício tem prioridade sobre o de qualquer outro cargo público no município de que sejam titulares os seus membros” (FERREIRA, A., 2006, p. 164).

A partir do estudo do CME de Serra, Andreza Ferreira (2006) designa uma nova função desse órgão – a “função transformadora”, que seria o resultado das funções normativa, deliberativa e fiscalizadora. O fato de o conselho exercer o poder normativo não significa a existência de um processo democrático. A autora acredita que a lei que criou o CME de Serra favorece a ação do Executivo municipal. As ações do conselho ficam restritas à autorização e homologação do Executivo, e é este que dá o parecer final.

Nesse sentido, constata-se o atrelamento do funcionamento do CME ao Poder Executivo, levando-se a apontar a inexistência de autonomia, fenômeno este trabalhado na literatura científica por autores como Bordignon (2009a, p. 80),

quando relata que “[...] a autonomia é um dos fundamentos da gestão democrática [...]”, e por Balzano e Zanchet (2004b, p. 20), quando afirmam que,

[...] embora signifique autogoverno, isto é, organizar-se e funcionar por meio de normas próprias, a autonomia é uma forma de relacionamento que pressupõe interdependência entre entes vinculados pela natureza de suas funções, pela complementação de atribuições e pela capacidade de cooperação que forem capazes de desenvolver.

Segundo a pesquisa de Andreza Ferreira (2006), no CME de Serra as ações realizadas são práticas burocráticas, confirmando o que dizem os estudos já realizados por Bordignon (2004).

Andreza Ferreira (2006) comenta que o CME de Serra está organizado em três comissões permanentes: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Finanças, os quais possuem volume elevado de tarefas, pois devem levar os trabalhos à plenária para apreciação e votação.

Outra característica do CME de Serra, segundo alguns conselheiros entrevistados, é que,

[...] além de não haver uma relação direta com a secretaria, falta transparência por parte desta; os processos são morosos e o poder público não motiva o Conselho no exercício da função. E, ainda, que falta autonomia na deliberação dos seus atos e sobra dependência política ao CME. (FERREIRA, A., 2006, p. 152-153)

Assim, pode-se perceber que nesse município a gestão do CME não é horizontal; ao contrário, é verticalizada como ocorre em qualquer instituição pública, uma vez que não se descentraliza a tomada de decisão.

3.1.2 O Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora (MG)

O município de Juiz de Fora está localizado na Zona da Mata mineira. É o principal pólo industrial, cultural e de serviços de Minas Gerais. Segundo o IBGE (BRASIL, 2009), a população é de 526.706 habitantes.

Para Alves (2005), Juiz de Fora destaca-se como pólo educacional, contando com 105 escolas, entre municipais e estaduais, além de uma escola federal. Juiz de Fora é um município de “[...] tradição política no cenário nacional. Os movimentos populares nas suas mais variadas formas de associação e organização estão presentes ao longo da história juizforana.” (ALVES, 2005, p. 103)

Alves (2005) informa que, com o surgimento do movimento das Diretas Já, em 1982, novas manifestações populares e ações políticas foram desencadeadas em todo o Brasil. Em Juiz de Fora, venceu as eleições o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o qual implementou o modelo de gestão participativa, instituindo o conselho comunitário, de caráter consultivo, função de assessoramento dos Poderes Executivo e Legislativo do município.

O CME de Juiz de Fora foi criado em 1968 como parte da estrutura da Secretaria de Educação e Cultura, mas somente em 1972, por meio do Decreto nº 1.231, foi instalado. Nessa época, o conselho era denominado Conselho Municipal de Educação e Cultura (Comec). Em 1973 o Comec foi enfraquecendo, até ser dissolvido, devido à falta de resposta do conselho estadual ao pedido de delegação de competências previsto na Lei nº 5.692/72. Em seu lugar foi instituída uma comissão municipal de educação, composta por pessoas de “notável saber” na área. O regimento interno foi aprovado somente em 1977 (ALVES, 2005).

Segundo Alves (2005, p. 103-104),

[...] através da Lei Municipal nº 6.603 de 28/09/84 a Comissão Municipal de Educação transformou-se em Conselho Municipal de Educação, e o órgão passou a ser consultivo. Em 18/12/84, através do Decreto nº 3.168, teve suas atribuições e competências aumentadas pelo Conselho Estadual de Educação.

Essa abertura coincidiu com o processo de redemocratização do país, no início da década de 1980. “Somente em 1999 o conselho foi reestruturado através da Lei nº 9.569 de 26/08/99, a mesma que criou o Sistema Municipal de Ensino de Juiz de Fora.” (ALVES, 2005, p. 104)

Em 1972 o CME de Juiz de Fora era composto de 12 membros nomeados livremente por quatro anos, por ato do prefeito, dentre pessoas de comprovado saber e experiência em matéria de educação e cultura. Em 2005, de acordo com o regulamento do CME de Juiz de Fora, a composição do conselho tinha representantes de cada uma das seguintes instituições e segmentos da sociedade civil: Faculdade de Educação da Universidade de Juiz de Fora; Associação dos Professores de Ensino Superior; Superintendência Regional de Ensino; Sindicato dos Professores de Juiz de Fora; Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Minas Gerais – Região Sudeste; Associação Mineira de Supervisoras Pedagógicas; Associação Regional de Orientadoras Educacionais da Zona da Mata; Diretório Central dos Estudantes; Administração Regional da Campanha Nacional de Escolas da Comunidade de Juiz de Fora; Associação das Professoras Aposentadas de Juiz de Fora; Sindicato da União dos Trabalhadores de Juiz de Fora; Associação dos Diretores das Escolas Oficiais de Minas Gerais; Associação Mineira dos Inspetores Escolares; Câmara dos Vereadores; representantes de pais de alunos da rede

municipal e estadual, particular e federal de ensino; Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente; Associação Municipal de Apoio Comunitário; e Associação Nacional de Política e Administração Escolar da comunidade. Poderiam, ainda, integrar-se ao conselho outras categorias e/ou associações, mediante requerimento. Está prevista no regulamento consultoria técnica por parte da Secretaria de Educação, com o objetivo de realizar estudos e pesquisas necessárias ao embasamento pedagógico e legal dos pareceres dos membros do conselho. As decisões do conselho estão sujeitas à homologação do secretário de Educação e devem tomar a forma de resolução. O presidente do CME de Juiz de Fora deve ser eleito por votação pelos membros do conselho.

De acordo com o regimento interno, o conselho é composto por: Plenário, Presidência, Câmara de Educação Infantil, Câmara de Ensino Fundamental, Câmara de Ensino Médio, Comissões Especiais e Órgãos Auxiliares. A composição do CME de Juiz de Fora, diferentemente do CME de Serra, tem membros natos: o secretário de Educação e o diretor do Departamento de Educação.

A pesquisa de Alves (2005) revela que a autonomia do CME seria garantida apenas se houvesse o distanciamento de funcionários públicos municipais. Além disso, comenta que a fragilidade do conselho está no excesso de conselheiros do setor público. Vale lembrar o estudo de Balzano e Zanchet (2004b, p. 24): “[...] a composição é um dos fatores que determinam o perfil do conselho – se mais técnico-pedagógico ou se mais de participação social”.

Mesmo possuindo maior número de representantes da Educação, o CME conta com a participação de pais de alunos das escolas estaduais, municipais e particulares, sindicatos e Câmara de Vereadores (ALVES, 2005, p. 248). Nesse caso, pode-se afirmar que o CME de Juiz de Fora é um conselho técnico-

pedagógico, por contemplar maior número de segmentos educacionais do que sociais.

Apesar da rica diversidade de atores que compõem o CME de Juiz de Fora, Alves (2005) destaca a existência de condições para um controle político por parte do Executivo municipal.

As funções exercidas pelo CME de Juiz de Fora têm caráter normativo, consultivo e deliberativo. Além disso, o conselho realiza assessoramento à Secretaria de Educação do município. Na função normativa, o conselho estabelece normas para o sistema municipal de ensino, o funcionamento e expansão da área física das escolas, a autorização de funcionamento da educação infantil particular e filantrópica, e define normas para a concessão de subvenções e auxílios para fins educacionais. A função consultiva refere-se a projetos e programas educacionais elaborados pela Secretaria de Educação, ao Plano Municipal de Educação, à capacitação de professores, aos convênios e à apreciação de projeto de lei solicitada pela Câmara de Vereadores. Dentre as funções deliberativas estão a decisão sobre o Regimento Interno, o plano de atividades anuais, a criação e ampliação de escolas da rede municipal de ensino e medidas para melhorar o rendimento escolar.

Segundo Alves (2005), deve ser ressaltada a promoção, por parte do CME de Juiz de Fora, da Conferência Aberta, elaborada para discutir a educação infantil. Esta conferência constituiu-se numa espécie de fórum participativo, que privilegiou a definição das prioridades populares na elaboração de diretrizes para a educação no município.

Alves (2005, p. 230) comenta: “[...] estes momentos [em] que o conselho abre espaço para que a sociedade participe, através de consultas, fortalecem o

próprio Conselho de Educação, conferindo-lhe legitimidade e garantindo participação. O mesmo autor afirma:

Sobre sua possibilidade de contribuir para a autonomia municipal, compreendemos que o Conselho tem caminhado nesta direção. Mesmo lidando com condicionantes internos (concepção pré-definida de que apenas os conselheiros diretamente ligados à Educação podem interferir com propriedade) e externos (inexistência de cultura política no país), o Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora se constitui em exemplo do “aprender fazendo”. (ALVES, 2005, p. 252)

Diante da fragilidade apresentada por Alves (2005), no sentido da falta de conhecimento técnico dos representantes da sociedade civil para uma intervenção mais qualificada, convém reportar-se aos estudos de Teixeira (2004): “[...] a participação dos conselheiros é passível de ser minimizada através da constituição de equipes de assessoramento”.

Sobre o conhecimento técnico, ressalte-se que:

[...] essa nova posição gerou uma falsa dualidade a ser superada: conselhos de sábios ou de representação popular? Ambos, ou seja, a composição dos conselhos precisa ser constituída por representantes da pluralidade social, aliando o saber acadêmico e o saber popular. (BORDIGNON, 2009a, p. 68)

Alves (2005, p. 217) comenta que a presidente do conselho, ao ser entrevistada, relacionou autonomia com capacitação e afirmou que “[...] no CME um conselheiro só pode contribuir para a autonomia do órgão se ele mesmo tiver conhecimento de tudo o que se passa ali dentro”. Além disso, respondeu que “[...] a

capacitação é fundamental para dar segurança ao representante” (ALVES, 2005, p. 217).

Alves (2005) ressalta a preocupação do CME de Juiz de Fora sobre a capacitação ao longo de sua história, por meio de ações como palestras, estudos, capacitação realizada pela Uncme e pelo Pró-Conselho.

Compreende-se que, por representar a sociedade, essa capacitação seja realmente necessária, pois a atuação de cada um dos membros do conselho tem consequências para a educação como um todo, como bem defendeu Gohn (2007, p. 95) ao dizer que é preciso dotar os conselheiros de informação e conhecimento.

3.1.3 O Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa (PR)

O município de Ponta Grossa está situado no Segundo Planalto Paranaense, a 970 metros de altitude. Possui aproximadamente 300 mil habitantes.

Segundo Schimanski (apud OLIVEIRA, 2008), o poder político da cidade concentrou-se nas mãos de grandes proprietários de terras e comerciantes locais. A administração pública geralmente ficava nas mãos de famílias históricas, muitas delas com grande prestígio político até os dias atuais.

Oliveira (2008) comenta as principais razões que possibilitaram a criação do CME de Ponta Grossa, citando a entrevista com o vereador Valfredo Dzázio, do Partido da Frente Liberal (PFL), que propôs a lei de criação desse conselho. Segundo a autora, Dzázio afirmou que “[...] a idéia de criação do conselho surgiu a partir do seu envolvimento com a população estudantil e também por desenvolver um trabalho de odontologia preventiva em escolas da Rede Municipal de Ensino” (OLIVEIRA, 2008, p. 94). Relata a autora que, por estar junto às escolas, o vereador

passou a receber queixas como falta de material permanente e de consumo, além da falta de um plano de carreira para o magistério. Na entrevista, Dzázio comentou que “[...] a educação não poderia ficar só nas mãos do secretário ou secretária da educação” (OLIVEIRA, 2008, p. 94). A ideia era envolver outras pessoas que não faziam parte do governo para que tomassem conhecimento da situação da educação no município.

Segundo Oliveira (2008), o CME de Ponta Grossa foi criado pela Lei Municipal nº 5.172, de 11 de abril de 1995, vinculado à Secretaria Municipal de Educação e Cultura, com funções normativa e consultiva. Contudo, a função normativa não poderia ser assumida, tendo em vista que o município ainda não tinha criado sistema de ensino próprio, ficando sujeito às deliberações do Conselho Estadual do Paraná.

Em 24 de maio de 2002 foi aprovada a Lei nº 6.917, que acrescentou a função deliberativa ao conselho, vinculando o CME à Secretaria de Educação. A Lei nº 7.081, de 30 de dezembro de 2002, criou o sistema municipal, com a responsabilidade normativa. A Lei nº 7.423/2003 ampliou o número de conselheiros, ficando o CME com a seguinte composição: quatro representantes da Secretaria de Educação; três do Núcleo Regional de Educação; três da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG) – Departamento de Educação e Métodos e Técnicas; um representante do Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet); dois dos estabelecimentos de ensino superior particulares; um das Federações da Indústria e do Comércio do Paraná; dois do ensino fundamental da rede particular de ensino, sendo um de estabelecimento confessional; dois da educação infantil, sendo um de estabelecimento confessional; um representante dos servidores públicos de Ponta Grossa; um do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

(CMDCA); dois representantes dos conselhos tutelares – Leste e Oeste; um diretor representante dos diretores das escolas municipais; um representante da União das Associações de Moradores de Ponta Grossa (Uampg); um do quadro próprio do magistério estadual; um da Associação Regional de Pais Presidentes de APMs de Escolas Municipais e Estaduais de Ponta Grossa; e um representante das escolas de educação especial (OLIVEIRA, 2008).

O número total de conselheiros é de 27 titulares e seus respectivos suplentes, com mandato de dois anos. Cada órgão ou entidade deve indicar representantes que possuam formação e experiência em educação. A lei também prevê que o presidente do conselho seja eleito por pares.

Oliveira (2008, p. 102) informa que o CME de Ponta Grossa, “[...] de acordo com seu Regimento Interno, apresentava três órgãos que faziam parte do Conselho, sendo: Plenário, deliberativo e normativo; Diretoria, executiva e consultiva; Comissões Especiais, de apoio técnico e administrativo”.

Para Oliveira (2008), seria prudente que o encerramento dos mandatos dos representantes não coincidissem com o término das administrações municipais. Sobre o mandato dos conselheiros, Bordignon (2004, p. 62) sugere: “[...] de dois anos com possibilidade de recondução; representantes do executivo não devem ter mandato fixo, sendo substituídos a cada mudança de governo; e os demais conselheiros não devem coincidir com o mandato do governante”.

Oliveira (2008, p. 122) comenta que havia certo atrelamento do CME à Secretaria Municipal de Educação; isso ficou evidente nas mudanças de gestão municipal, uma vez que o CME procurava ajustar-se às características e interesses de cada gestão municipal. A autora comenta que “[...] algumas vezes ocorreram tensões e conflitos entre as duas instituições, principalmente no que se refere à falta

de autonomia do CME (espaço físico, material, recurso financeiro)” (OLIVEIRA, 2008, p. 133).

Nas entrevistas com conselheiros municipais realizadas por Oliveira (2008, p. 143), foi possível constatar as seguintes funções:

- a) ser um órgão normatizador, regulamentador e fiscalizador da educação no município;
- b) garantir a democratização de um ensino “de qualidade” no município;
- c) buscar soluções para os problemas que o município enfrenta com relação a demanda e oferta de vagas e um ensino de qualidade;
- d) questionar as ações desenvolvidas na gestão educacional.

Segundo Oliveira (2008), os entrevistados consideraram que a função consultiva estava mais fortemente presente na primeira fase do conselho (1995-2002), pelo fato de que, naquele momento, o CME não poderia possuir caráter deliberativo e normativo e o conselho era presidido pelos representantes da secretaria. Na segunda fase (2003), o conselho já possuía a função deliberativa e normativa e o presidente seria escolhido por seus pares.

Segundo os entrevistados, as funções propositiva e mobilizadora não vinham sido exercidas pelo conselho. Como visto na seção anterior,

[...] a função mobilizadora é nova para os conselhos de Educação. Ela nasce na perspectiva da democracia participativa em que os colegiados de Educação, concebidos como conselhos sociais, têm função de estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais. (BALZANO; ZANCHET, 2004b, p. 13)

3.2 EXPERIÊNCIAS DE CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DE GRANDE PORTE

Representando os municípios de grande porte estudaremos as realidades dos conselhos municipais de Recife (PE) e Campinas (SP).

3.2.1 O Conselho Municipal de Educação de Recife (PE)

Recife, capital do estado de Pernambuco, tem uma população de 1.515.052 habitantes (BRASIL, 2006). Suas principais atividades econômicas são: indústria, comércio, serviços e turismo. De acordo com Melo (2005), a cidade tem avanços tecnológicos por intermédio do pólo médico, do Porto de Suape e do Porto Digital, mas todo esse avanço não se reflete na diminuição da exclusão social.

O Movimento de Cultura Popular da década de 1960, constituído por intelectuais liderados por Miguel Arraes, teve o objetivo de implantar um plano comprometido com a educação popular. Esse movimento criou e expandiu uma infraestrutura que chegou a atender “[...] 30.405 alunos em 414 escolas” (MELO, 2005, p. 32).

A autora mencionada cita a legislação que rege o CME da cidade de Recife: a Lei nº 10.383, de 1º de setembro de 1971, que instituiu o CME, previsto na LOM, composto por sete indivíduos indicados pelo prefeito.

Melo (2008) informa que a Lei nº 16.768/2002 criou o Sistema Municipal de Ensino do Recife, definindo o conselho como órgão deliberativo, consultivo e normativo, composto por 14 membros efetivos, sendo 7 representantes de órgãos públicos e 7 da sociedade civil.

Esta equidade numérica, prevista em lei como forma de promover a participação equânime de todos os representantes da sociedade, revela a intenção legal para se garantir a participação de todos no processo decisório sobre a educação na cidade de Recife. (MELO, 2008, p. 54)

Diferentemente dos CMEs de Serra e Juiz de Fora, no CME de Recife identificou-se uma preocupação em se formar um conselho paritário. A composição paritária é trabalhada na literatura científica por diversos autores, como Bordignon (2009a, p. 70), segundo o qual

[...] o critério corrente hoje, a partir de sua adoção pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) de 1995, é o da composição paritária: metade dos conselheiros de livre indicação do governo e metade indicados pela sociedade civil, por meio de suas entidades organizadas.

Em seu estudo, Melo (2005, p. 170) afirma:

No tocante à legislação identificamos o esforço de se formar um Conselho paritário que deve ser representativo dos diferentes órgãos públicos e da sociedade civil, como forma de garantir um perfil sócio-político de qualidade para compô-lo, identificando a predominância de decisões democráticas no processo da sua formação. Este aspecto legal do Conselho constitui um potencial de democratização na medida em que revela a intenção de uma ampla participação da sociedade. Contudo, não garante a sua efetivação, que precisa ser complementada mediante o estímulo a um processo de mobilização social, contribuindo com a sociedade para constituir uma representação a mais legítima possível de seus interesses. É aqui que entra a relevante função mobilizadora do CME, que é preciso construir.

Nesse sentido, ganha destaque a função mobilizadora, situando os conselhos “[...] como espaços aglutinadores dos esforços e das ações do Estado, da família e da sociedade, no entendimento de que a educação só atingirá o patamar de qualidade desejado se compartilhada por todos” (BALZANO; ZANCHET, 2004b, p. 18).

Analisando a realidade do CME de Recife, Melo (2005, p. 175) conclui:

[...] a realidade induz a pensar que o sentido da participação é mais a de uma participação formal do que a compreensão na dimensão de uma intervenção social planejada e contínua no processo de elaboração, implementação e avaliação da política de educação do município.

Diante da fragilidade relatada por Melo (2005), convém reportar-se ao que diz a literatura: “[...] a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas” (GOHN, 2007, p. 57).

Para minimizar a fragilidade na participação, Melo (2005) indica alternativas possíveis para sua superação, como o investimento na formação dos conselheiros, a divulgação das atribuições do conselho e a promoção de eventos que estreitem os vínculos com a comunidade. Como pode ser observado, trata-se de iniciativas direcionadas a superar fragilidades em termos de participação popular, fato de vital importância se for considerada a relevância das discussões sobre as políticas públicas locais e as atividades desempenhadas pelos conselhos.

A participação cidadã está lastreada 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. (GOHN, 2007, p. 57)

Nas atas do CME de Recife, período de 2003 a 2004, consta que a ação dos conselheiros em alguns momentos reforça a inclusão das demandas da secretaria na pauta de discussão. Porém, existem atas desse período que registram algumas demandas provenientes dos representantes das entidades. Para Melo (2005, p. 133), “[...] este fato sugere o início de um movimento de mudança do CME para uma maior autonomia e participação ao tratar da ampliação da sociedade no processo decisório sobre a educação”.

Como nos casos dos CMEs de Serra, Juiz de Fora e Ponta Grossa, Melo (2005) aponta a necessidade de se investir num processo de capacitação dos conselheiros contemplando os seguintes conteúdos:

- a função do conselho;
- as atribuições, procedimentos que viabilizem uma participação cidadã;
- a representatividade e outros temas que envolvam aspectos técnicos e políticos;
- a formação de habilidades, tais como “[...] a competência para argumentar, negociar, realizar alianças e produzir consensos possíveis, visando sensibilidade para o atendimento às demandas da população por uma educação de qualidade” (MELO, 2005, p. 176).

3.2.2 O Conselho Municipal de Educação de Campinas (SP)

Campinas é um dos 565 municípios de São Paulo e se constitui como um dos mais importantes pólos culturais e econômicos do estado. A estimativa populacional de Campinas, segundo os dados do IBGE (BRASIL, 2009), é de 1.064.669 habitantes.

Pesquisa realizada por Silva (2006) sobre o funcionamento e organização do CME de Campinas e sua região metropolitana, por meio de documentação analisada, mostra que

[...] a organização administrativa do Conselho Municipal de Educação de Campinas está prevista na Lei Orgânica do Município, artigo 230, que o define como um dos componentes do Sistema Municipal de Educação, juntamente com a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho das Escolas Municipais e o Conselho de Escola (municipal) (SILVA, 2006, p. 83).

Segundo Silva (2006), o CME de Campinas foi criado pela Lei Municipal nº 8.869, de 24 de junho de 1996, e iniciou as atividades oficialmente em 6 de abril de 1999, ocasião em que foram empossados os conselheiros nomeados pelo prefeito. Conta em sua composição com 17 conselheiros, sendo que 6 de seus membros mantêm vínculos com a secretaria.

Silva (2006) informa que a composição do CME de Campinas, de acordo com a Lei Municipal nº 10.493/2000, é a seguinte: o secretário municipal de educação; um representante das coordenadorias setoriais da Secretaria Municipal de Educação; um representante da Fundação Municipal para Educação Comunitária (Fumec); um do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de

Campinas; um da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); um representante da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Camp); um das diretorias de ensino de Campinas; um do Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio; um da Câmara Municipal de Campinas; um do Sindicato dos Professores (Sinpro); um do Sindicato das Escolas Oficiais de Ensino Técnico; um do Conselho de Direções das Escolas Municipais; um representante da União Campineira dos Estudantes Secundaristas; um do Sindicato dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal; um dos conselhos de escola; um do Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp); e um representante do Sindicato de Especialistas de Educação do Magistério Oficial do Estado de São Paulo (Udemo).

O presidente do CME de Campinas é o secretário de educação. O vice-presidente e o secretário são eleitos pela maioria simples do colegiado. O conselho tem funções normativas, deliberativas e de assessoramento ao Sistema Municipal de Educação.

A respeito da escolha do presidente, os estudos de Bordignon (2009a, p. 83) indicam que

[...] é da tradição dos conselhos a eleição pelos pares, condição essencial para a autonomia do conselho. O exercício da presidência pelo secretário de educação ou por ele indicado traz desvantagens para ambos os lados. Além dos inevitáveis constrangimentos de posição em eventuais conflitos, elimina a instância democrática de negociação desses conflitos.

Segundo Silva (2006, p. 97), o CME “[...] deve ser visto como um colegiado independente e, dentro do possível, autônomo, que olha a educação no município e a sua relação com a Região, o Estado e o País”.

Werle (2006, p. 9) cita o Parecer nº 26/2005, do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, o qual caracteriza o CME como um órgão colegiado que “[...] visa ao exercício do diálogo, do debate e da decisão participada, gozando de autonomia para a tomada de decisões”.

Das 16 competências do CME de Campinas constantes da Lei nº 8.869/96 e citadas por Silva (2006), apenas três são referentes a funções de caráter deliberativo:

- I - Fixar diretrizes para a organização do sistema municipal de ensino;
- [...]
- XV - elaborar e alterar o seu Regimento;
- XVI - decidir os recursos das escolas de Educação Infantil do setor privado, no caso de indeferimento de autorização de funcionamento da unidade. (SILVA, 2006, p. 83)

Além dessas competências, outras três dizem respeito ao que se encontra definido em lei ou são atribuídas por delegação ou, ainda, exercidas em parceria com o poder público:

- IV – exercer atribuições próprias do Poder Público local, conferidas em lei, em matéria educacional;
- V – exercer, por delegação, competências próprias do Poder Público Estadual;
- [...]
- XIII – estudar, sugerir e deliberar juntamente com a Secretaria

Municipal de Educação medidas que visam à expansão qualitativa do Ensino Municipal. (SILVA, 2006, p. 84)

As outras dez são procedimentos de natureza opinativa, consultiva e/ou propositiva. A pesquisa de Silva (2006, p. 97) mostra que

[...] querer negar a existência de pressões ou de influências políticas no conselho é uma falácia. Contudo, a heterogeneidade dos segmentos que compõem o conselho pode assegurar um certo equilíbrio de forças no seu interior. Para tal, é preciso que os conselheiros estejam cientes de seu papel político e tenham pleno conhecimento de suas atribuições e competências.

Nesse sentido, para o autor da pesquisa sobre o CME de Campinas o conselho procura, pela sua composição, o equilíbrio de forças para possibilitar o debate democrático, ressaltando um dado também presente nas realidades dos municípios de pequeno porte: a necessidade de capacitação e treinamento dos conselheiros.

Silva (2006) comenta que até o final de 2003 ainda não estava formalizado o Sistema Municipal de Ensino de Campinas, diferentemente do ocorrido em Serra, Juiz de Fora, Ponta Grossa e Recife, que possuem Lei do Sistema Municipal de Educação.

Bordignon (2009a, p. 39) observa que:

[...] a criação do Sistema Municipal de Educação (SME) se insere no processo da gestão democrática da educação. A municipalização da educação situa o governo mais próximo do cidadão, do local onde ele vive, possibilitando o exercício mais ativo da cidadania. A municipalização é uma estratégia de descentralização que aumenta

as oportunidades de participação dos cidadãos nas decisões de governo e possibilita um controle social mais efetivo.

3.3 EXPERIÊNCIAS LOCAIS EM PERSPECTIVA COMPARADA

Os estudos apresentados até aqui mostram que a maioria CMEs foi criada entre os anos de 1980 e 1990, período marcado pela atuação dos movimentos sociais (GOHN, 2001, 2008; SOUZA et al., 2006; CALDERÓN, 2008; TEIXEIRA, 2004).

A partir da análise dos CMEs identificou-se que a luta por sua democratização é antiga, e o que hoje se colhe é reflexo das pressões sociais iniciadas na década de 1970. Verificou-se que tanto os conselhos criados antes da Constituição Federal de 1988 – como é o caso do CME de Recife – quanto os que surgiram depois tiveram em comum a participação da sociedade civil e a implementação da gestão democrática.

Ao comparar os CMEs analisaram-se os seguintes aspectos: composição, capacitação, tutela, autonomia e controle social, infraestrutura e funcionamento.

3.3.1 *Composição*

Ao analisar a composição dos CMEs, constatou-se que ela é reflexo da realidade local em termos de forças sociais e/ou associativas que fazem parte do cenário educacional. Constatou-se, ainda, uma variação entre 12 a 27 membros titulares na composição dos conselhos. Ainda quanto à representatividade, verificou-se grande heterogeneidade e complexidade em termos de atores sociais. Mostra disso é a complexa e rica realidade de membros representantes da sociedade civil

do município de Juiz de Fora, no qual se encontram professores, vereadores, orientadoras e supervisoras educacionais, inspetores escolares, professores aposentados, diretório de estudantes, pais, conselhos, universidade, sindicato e associações de diretores.

Observou-se também predominância do poder público e do Poder Executivo, exceto nos CMEs de Recife e Campinas, nos quais há uma preocupação no sentido de manter a paridade entre os membros do Executivo e da sociedade civil, com uma representação heterogênea, tendo em vista o equilíbrio.

Sobre a paridade,

[...] mesmo em face de uma necessária paridade entre os representantes do Poder Público e da sociedade civil na composição dos CMEs, é importante observar que tal repartição, na prática, significa apenas um possível equilíbrio numérico de forças colegiadas, não devendo ser tomada como garantia da prevalência ou da hegemonia de interesses sociais mais amplos sobre os privados, especialmente no âmbito das atribuições que aqui sobressaíram como as mais importantes exercidas nesses conselhos: as de caráter deliberativo e normativo (WERLE, 2008, p. 245).

A hipótese de Andreza Ferreira (2006), Alves (2005), Oliveira (2008), Silva (2006) e Melo (2005) sobre a forte presença do Poder Executivo e do poder público nos CMEs vem ao encontro da pesquisa de Werle (2006, p. 4) em municípios do estado do Rio Grande do Sul, quando ela afirma que

[...] mais da metade dos municípios cujas leis foram estudadas, 65%, abrem espaço no CME para “representantes do prefeito” ou são de “livre indicação do poder executivo” e, se considerarmos que em

27,5% dos municípios está explicitada a representação da Secretaria Municipal de Educação, muitas vezes além do poder executivo, constata-se a forte presença institucional do poder público local nos CMEs. Ou seja, há marcada presença do poder executivo municipal na composição do CME.

3.3.2 Capacitação

Outro fato que independe do porte do município é a capacitação dos conselheiros: poder-se-ia pensar que esta capacitação seria necessária principalmente em municípios de pequeno e médio porte; contudo, as pesquisas demonstraram ser esta uma preocupação também dos municípios de grande porte.

As pesquisas realizadas deixaram em evidência a necessidade de capacitação dos conselheiros, desde questões básicas, como o que é o conselho, até discussões sobre direitos individuais e coletivos tutelados pela Constituição Federal.

3.3.3 Tutela, autonomia e controle social

A falta de autonomia está vinculada à falta de orçamento próprio e a um controle político sobre os conselhos, embora “velado”, na medida em que há predominância no número de membros representes do Poder Executivo. Sobre esse aspecto, Andreza Ferreira (2006, p. 177) conclui que: “[...] os conselhos vivem esta tensão: ser um órgão de Estado, e advogar sua autonomia, precisando ampliar a participação social e dando ênfase às necessidades das camadas populares excluídas do processo de participação política e econômica”.

A autonomia e a tutela dos CMEs em relação à Secretaria de Educação:

[...] admite interdependência de ações, contrapondo-se a qualquer tipo de tutela. Entretanto, a realidade indica que ainda há, em alguns municípios, conselhos atrelados ao poder executivo, como, por exemplo, aqueles instituídos por decreto e cujos membros [são] escolhidos exclusivamente pelo prefeito; aqueles que se reúnem somente por convocação do executivo para discutir questões de interesse da secretaria; ou ainda, os que têm de pedir recursos para seu funcionamento à secretaria, com total dependência administrativa e financeira. Essa situação não é exclusiva dos CME, mas envolve também outros conselhos sociais, como os do Fundef, da alimentação escolar e de saúde, o que nega na prática sua natureza autônoma. (BALZANO; ZANCHET, 2004b, p. 20)

Quanto ao controle social nos CMEs estudados, evidenciou-se a dificuldade na execução de sua ação devido ao excesso de membros do Executivo em sua composição.

3.3.4 Infraestrutura

Os CMEs de Juiz de Fora e Ponta Grossa mencionaram a falta de orçamento, mobiliário e espaço físico para o desenvolvimento de suas ações, ficando atrelados à Secretaria de Educação, o que dificulta a autonomia.

3.3.5 Funcionamento do conselho

De acordo com o Sicme, as funções desempenhadas pelos 2.388 CMEs em funcionamento no Brasil revelam que a função consultiva está presente em 74% dos

conselhos, seguida da deliberativa, presente em 69% dos conselhos, e da fiscalizadora, presente em 67%. A função normativa é citada por somente 58% dos conselhos; a propositiva e a mobilizadora aparecem em 38% dos conselhos pesquisados (BORDIGNON; PEREIRA, 2008).

Em todos os conselhos estudados desempenham-se as funções consultiva, deliberativa e credencialista, e seus membros comentam acerca da dificuldade de colocar em prática as funções mobilizadora e fiscalizadora, que vêm progressivamente sendo executadas. Além disso, a função normativa também é exercida pelos CMEs de Serra, Juiz de Fora, Ponta Grossa e Recife.

4 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS

4.1 FUNDAMENTAÇÃO HISTÓRICO-LEGAL

De acordo com os dados da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais (2010a, p. 1), a cidade teve sua história iniciada em meados do século XVII, a partir de um pequeno povoado situado junto ao Rio Arraial, povoado por imigrantes europeus, a começar pelos portugueses, e que recebeu o nome de Arraial Grande. Em 1690 ocorreu a inauguração da Capela de Bom Jesus dos Perdões, na Fazenda Águas Bellas. Em 1721 surgiu a povoação da Freguesia de São José, com um enorme território e uma população pequena e pobre, que vivia da agricultura de subsistência e com poucos habitantes que se dedicavam ao comércio.

A povoação da Freguesia tinha na administração colonial uma autoridade eclesiástica local e possuía representantes junto à administração pública da vila a que pertencia. Contribuíram para o aumento populacional da região imigrantes poloneses, ucranianos e italianos. Em 1852, a Freguesia foi elevada à condição de vila, sendo esta instalada em 8 de janeiro de 1853. Em 5 de abril de 1877 foi criada a Comarca de São José e em 27 de dezembro de 1897 a vila foi elevada à categoria de cidade (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2010a, p. 1).

O município de São José dos Pinhais, localizado no Primeiro Planalto Paranaense, faz parte da Região Metropolitana de Curitiba. Tornou-se o maior pólo automotivo do país com a chegada das montadoras no final do século XX e possui a terceira maior arrecadação do estado do Paraná.

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2009 estavam matriculados no Sistema Municipal de Ensino de

São José dos Pinhais: 6.884 alunos na educação infantil, 19.840 alunos no ensino fundamental anos iniciais, 528 alunos na educação de jovens e adultos (EJA) e 692 alunos na educação especial.

O Conselho Municipal de Educação de São José dos Pinhais foi criado por meio da Lei nº 02/93 com a finalidade de cooperar na elaboração do Plano Municipal de Educação e assessorar o Executivo nos assuntos ligados à educação.

Em 3 de dezembro de 1997 o Decreto nº 217 previu a regulamentação do CME de São José dos Pinhais, instituído pela Lei nº 02/93.

Conforme o Decreto nº 217/97, a composição do CME de São José dos Pinhais é de nove membros titulares e seus respectivos suplentes, sendo um representante do poder público municipal, três representantes indicados pela Secretaria Municipal de Educação, um representante dos professores, um dos diretores, um dos pedagogos indicados pelas escolas do sistema municipal, um representante indicado pela rede privada e um do sindicato dos servidores municipais. Os membros efetivos e suplentes são nomeados pelo prefeito municipal, sendo permitida uma recondução. Consta no decreto que os suplentes assumirão automaticamente na ausência e impedimentos dos conselheiros titulares, sendo recomendada sua presença em todas as reuniões plenárias, na quais poderão participar dos assuntos e matérias discutidas, porém só votando quando substituindo os titulares.

As atribuições do CME, de acordo com o Decreto nº 217/97, artigo 5º, são:

- I - elaborar seu regimento e modificá-lo quando necessário;
- II - promover as discussões das políticas municipais, acompanhando sua implementação e avaliação;
- III - participar da elaboração, aprovar e avaliar o Plano Municipal de Educação, acompanhando sua execução;

IV - acompanhar e avaliar a qualidade do ensino no âmbito do Município, propondo medidas que visem a sua expansão e aperfeiçoamento;

V - promover e divulgar estudos sobre o ensino no Município, propondo políticas e metas para a sua organização e melhoria;

VI - verificar o cumprimento do dever do Poder Municipal para com o ensino, em conformidade com os dispositivos pertinentes constantes na Constituição Federal e demais normas;

VII - acompanhar e avaliar, analisar chamada anual de matrícula, o recenseamento escolar, o acesso à educação, as taxas de aprovação, reprovação e evasão escolar;

VIII - acompanhar, analisar e avaliar a situação dos integrantes do magistério municipal;

IX - analisar e, quando for o caso, propor alternativas para a destinação e aplicação de recursos relacionados ao espaço físico, equipamentos, material didático, e quanto mais se refira ao desempenho do orçamento municipal para o ensino e a educação;

X - analisar projetos ou planos para contrapartida do Município em convênio com a União, Estado, Universidades ou outros órgãos, de interesse da educação;

XI - manifestar-se sobre assuntos e questões de natureza educativa e pedagógica propostos pelo Poder Executivo Municipal, Conselho Estadual da Educação ou outras instâncias administrativas municipais;

XII - exarar parecer sobre o pedido de autorização de funcionamento de estabelecimento de educação infantil, público e privado, e de ensino fundamental de 1ª a 4ª séries, público, no âmbito do município, observadas as normas estabelecidas pela legislação educacional;

XIII - manifestar-se sobre a criação e expansão, no âmbito do Município, de cursos de qualquer nível, grau ou modalidade de ensino;

XIV - opinar e acompanhar o processo de cessação, a pedido, de atividades escolares de estabelecimentos ligados à rede municipal;

XV - opinar sobre o calendário escolar dos estabelecimentos da rede municipal antes de ser encaminhado para aprovação do órgão competente;

XVI - sugerir normas especiais para que o ensino fundamental atenda às características regionais e sociais locais, tendo em vista o aperfeiçoamento educativo e respeitando o caráter nacional da educação;

XVII - pronunciar-se sobre a regularidade de funcionamento dos estabelecimentos de ensino de qualquer nível, grau ou modalidade, no âmbito do Município;

XVIII - acolher denúncia de irregularidade no âmbito da educação no Município, constituindo Comissão Especial para apuração dos fatos e encaminhamento das conclusões, quando for o caso, às instâncias competentes;

XIX - opinar sobre recursos interpostos de atos de escolas da rede municipal;

XX - manter intercâmbio com o Conselho Estadual da Educação e demais colegiados municipais;

XXI - promover a divulgação dos atos do Conselho Estadual da Educação, no âmbito do município;

XXII - [...]

XXIII - promover o acompanhamento do uso dos recursos públicos no ensino e na educação, em conformidade com os dispositivos pertinentes constantes da Constituição Federal e demais normas; e

XXIV - promover a Conferência Municipal da Educação. (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 1997)

O artigo 10º do Decreto nº 217/97 prevê a seguinte estrutura: o Plenário, a Presidência, a Vice-Presidência, a Secretaria Geral e as Câmaras Setoriais. E no artigo 20 estabelece que as Câmaras Setoriais têm competência para apresentar propostas, analisar questões e elaborar pareceres.

O Decreto nº 127/99 prevê a homologação do Regimento Interno do CME, sua organização e funcionamento. No artigo 12 estabelece que:

- o Parecer é o pronunciamento sobre a matéria submetida ao Conselho Municipal de Educação e contém relatório, análise da

matéria e conclusão;

- a Indicação é o ato pelo qual o Conselho Municipal de Educação propõe medidas com vistas à expansão e à melhoria do ensino;
- as decisões do Conselho Pleno, sob a forma de Resolução ou Parecer, serão assinadas pelo presidente, pelos respectivos conselheiros relatores e pelo conselheiro presente.

O Decreto nº 148/2000 prevê a composição com 18 membros (12 titulares e 6 suplentes), sendo 6 indicados pelos segmentos. A composição consta de três representantes de professores e/ou pedagogos indicados pelo chefe do Poder Executivo municipal, três professores e/ou pedagogos, nove profissionais da educação (três professores, três diretores e três pedagogos) indicados pelas escolas e três representantes de pais, indicados pelas escolas municipais. Estabelece também que a presidência seja exercida por um conselheiro titular de livre escolha e designação do prefeito.

Com o Decreto nº 449/2002, o CME de São José dos Pinhais passou a ter 38 membros, sendo 20 titulares e 18 suplentes. Na composição estava previsto representante do poder público, das escolas municipais, da rede estadual de ensino, da rede privada e do ensino superior.

O Decreto nº 450/2002 dá a seguinte redação ao artigo 8º do Decreto nº 127/99: “A composição das Câmaras Setoriais para deliberar sobre assuntos de sua competência são: Ensino Fundamental e Especial: Câmara de Educação Infantil; Câmara de Ensino Médio e Superior e Câmara de Planejamento e Normas” (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2002b). Todas as câmaras são compostas por cinco conselheiros, designados pelo Conselho Pleno a cada dois anos, à época da renovação de dois terços de sua composição. Além disso, o citado decreto estabelece a substituição dos membros do conselho, a iniciar-se com a substituição

dos representantes dos pais e, na sequência, dos professores, pedagogos, diretores e representantes do poder público, alterando o artigo 13 do Regimento Interno do CME de São José dos Pinhais, homologado pelo Decreto nº 127/99.

O Decreto nº 500/2002 estabelece a realização da Conferência de Educação a cada dois anos, sob a coordenação do Conselho Municipal de Educação e convocada pelo Poder Executivo, com prazo de até 90 dias de antecedência. Caso a convocação não ocorra no prazo, o conselho poderá convocá-la.

Sintetizando, o CME de São José dos Pinhais foi criado em 1993 e regulamentado pelo Decreto nº 217/97, que previa uma série de funções que, por seu caráter operacional, estavam atreladas ao exercício do Executivo municipal. O conselho nascia com grandes responsabilidades em termos normativos e deliberativos, tendo de acompanhar e avaliar a qualidade do ensino, a chamada anual de matrícula, o recenseamento escolar, as taxas de aprovação, reprovação e evasão escolar; ou seja, o conselho era “um braço” do Executivo.

Em 2004, após 11 anos de existência do CME de São José dos Pinhais, a Lei do Sistema estabeleceu uma ruptura em termos operacionais, o conselho ganhou autonomia na gestão da educação e se responsabilizou por baixar normas complementares às nacionais e credenciar os estabelecimentos de ensino.

A Lei nº 632/2004, Lei do Sistema de Ensino, prevê, em seu artigo 16, o Conselho Municipal de São José dos Pinhais como órgão de caráter permanente, consultivo e normativo, com a finalidade de estabelecer a política de educação do município, vinculado ao gabinete do prefeito. Além disso, no segundo parágrafo desse mesmo artigo prevê que o conselho supervisionará e fiscalizará a aplicação dos recursos destinados à educação.

A composição do CME de São José dos Pinhais tem passado por uma série de adaptações devido às mudanças conjunturais, na tentativa de agradar ou atender aos diversos atores sociais do momento.

Por meio do Decreto nº 1.216/2005, a composição do CME de São José dos Pinhais passou a ter nove membros titulares e seus respectivos suplentes, os quais são indicados da seguinte forma: um representante do Poder Municipal, indicado pelo chefe do Poder Executivo Municipal; três representantes indicados pela Secretaria de Educação; um representante dos professores, um dos diretores e um dos pedagogos, indicados pelas escolas do Sistema Municipal de Ensino; um representante da rede privada de ensino e um da entidade sindical dos servidores municipais.

O Decreto nº 2.550/2009 instituiu a Conferência Municipal de Educação, com instalação pública no dia 23 de junho de 2009. Foi delegado ao secretário municipal de educação estabelecer a estrutura organizacional, indicar pessoal técnico e administrativo para coordenar e executar os trabalhos, firmar instrumentos de parceria com entidades públicas e privadas no sentido de apoiar e patrocinar a realização da Conferência Municipal de Educação, com recursos orçamentários da Secretaria Municipal da Educação.

A Lei nº 1.500/2010 revoga a Lei nº 2/1993 e prevê o CME como parte da estrutura organizacional da prefeitura de São José dos Pinhais, estabelecendo em seu artigo 7º que o prefeito fixe a composição, atribuições e formas de funcionamento. Ou seja, na nova gestão do prefeito eleito para o período 2009-2012 foi extinta toda a legislação associada à Lei nº 2/93, que sustentava o conselho, e por meio de lei foi novamente criada, aguardando regulamentação. Convém ressaltar que a Lei nº 632/2004 não sofreu alteração.

4.2 EXPERIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS (2005-2010)

As experiências administrativas foram relatadas a partir de 2005 devido à criação da Lei do Sistema, em cumprimento ao estabelecido na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 9.394/96.

A Lei nº 632/2004 foi um marco na legislação educacional do município de São José dos Pinhais. Com ela, o conselho ganhou autonomia para estabelecer normas complementares às nacionais e credenciar o Sistema Municipal de Ensino, sendo que antigamente apenas assessorava o Executivo.

Na primeira gestão após o Conselho Municipal de Educação de São José dos Pinhais adquirir o caráter normativo (por meio da Lei nº 632/94, que disciplina a Organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de São José dos Pinhais) foram nomeados pelo Decreto nº 1.251/05, pelo período de três anos – em conformidade com o artigo 3º do Decreto nº 1.216/05 –, nove membros titulares e seus respectivos suplentes. A composição foi a seguinte: um representante do poder público, um representante do Departamento de Educação Especial, um representante do ensino fundamental e um representante da educação infantil indicados pela Secretaria de Educação, um representante dos professores, dos pedagogos e dos diretores, um representante da rede privada e um da entidade sindical dos servidores municipais, e seu respectivos suplentes. A presidente do CME de São José dos Pinhais, representante do segmento do Departamento da Educação Especial, foi designada como presidente, porém estava ligada ao poder público.

No início da gestão 2005-2008 foi realizada, por meio de uma consultoria privada, a capacitação para todos os conselheiros sobre a legislação e o

funcionamento do conselho. Além disso, a presidente participou do Encontro Estadual de Conselheiros Municipais de Educação, em Londrina. A capacitação foi essencial ao desenvolvimento do trabalho no conselho.

O primeiro ato do conselho foi uma indicação para que a Secretaria de Educação organizasse o Setor de Estrutura e Funcionamento do Ensino, a fim de realizar o trabalho de orientação às escolas sobre as autorizações de funcionamento, regimento, projeto político-pedagógico e vistorias às escolas.

O conselho também emitiu parecer de autorização de funcionamento para as classes especiais, que atendem alunos com deficiência mental leve; para a sala de recursos, para alunos com dificuldade de aprendizagem; para o projeto político-pedagógico; para o regimento interno; e para a regulamentação do ensino de nove anos nas escolas do Sistema Municipal de Ensino. Essas ações foram submetidas a ato administrativo⁴ do Executivo.

Bordignon (2009a, p. 82) comenta que 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, nem adotar, em matéria definida em lei como de competência do conselho, ações que contrariam decisões deste.

A ênfase foi na discussão sobre as políticas públicas por meio do serviço da Câmara Setoriais do próprio conselho, que elaboravam a indicação e posteriormente as resoluções para serem aprovadas pelo Conselho Pleno, instância final do conselho. Para isso foi necessário, por parte dos membros do conselho, muita

4 “São atos jurídicos realizados sob o regime jurídico administrativo, no quais a Administração Pública atua com supremacia sobre o particular. Trata-se de uma manifestação unilateral de vontade funcional, apta a produzir efeitos jurídicos.” (GONZAGA et al., 2009, p. 600)

dedicação e estudo, na medida em que as atribuições exigiam acompanhamento de processos e elaboração das normas complementares.

As resoluções elaboradas neste período determinaram a forma de funcionamento do Sistema Municipal de Ensino: EJA, ensino de nove anos, educação infantil e educação inclusiva.

A resolução sobre a educação inclusiva resultou da preocupação dos profissionais acerca da forma como trabalhar o aluno com necessidades educacionais especiais. Foi apresentada pelas representantes da educação especial no CME de São José dos Pinhais porque os pais dos alunos e médicos, conscientes e politizados, começaram a questionar a Secretaria Municipal de Educação, mais especificamente o Departamento de Educação Especial, sobre a inclusão. No uso de suas atribuições e buscando atender à reivindicação apresentada, o CME de São José dos Pinhais elaborou resolução com a normatização da educação inclusiva, possibilitando ingresso e permanência do aluno no ensino regular, resgatando os direitos constitucionais de dignidade e cidadania e permitindo o acesso, a permanência e a conclusão do ensino.

A resolução do CME sobre a inclusão foi fruto da pressão da sociedade civil. Seria necessário conscientizar a sociedade sobre seus direitos, pois a maioria vive na “incultura” e não usufrui a normatização, porque não há divulgação e participação.

Faoro (2001, p. 835) afirma que

[...] o processo, todavia, em todos os níveis, gera mal estar íntimo, com os modernizadores atuando sob o pressuposto da incultura, senão da incapacidade do povo, e o povo sem convívio íntimo com aqueles, quebrados os vínculos de solidariedade espiritual.

Nessa gestão, o CME de São José dos Pinhais passou a funcionar com a atribuição de estabelecer as normas complementares ao Sistema Municipal de Ensino. Houve muita discussão sobre as políticas públicas locais que dizem respeito ao direito a um ensino de qualidade, para que o aluno fosse um cidadão participativo na sociedade, para que pudesse intervir na estrutura econômica e social.

Considerando que a presidente do CME foi indicada pelo poder público, por que havia dentro da gestão atritos de poder entre CME e secretaria? Nesses conflitos dentro de uma mesma gestão visualizam-se disputas inerentes aos interesses políticos, que dizem respeito ao espaço político, à área de atuação, ao exercício de poder.

Para a construção de um processo democrático entre o CME e a secretaria seria necessário o respeito à independência entre as duas instâncias, porque cada uma tem seu papel: o conselho é o órgão deliberativo, normativo, enquanto a secretaria de educação é o executor das políticas públicas.

Terminado o mandato de três anos, em 28 de outubro de 2008 teve início uma nova gestão para o período de três anos; porém, ela se encerrou com a mudança de governo (deve-se destacar que o mandato de três anos iria até boa parte do próximo governo, mas na tradição política visualiza-se essa tendência). Em 5 de junho de 2009, com a mudança de governo, foi alterada a composição do conselho, de responsabilidade de indicação do poder público, e novamente assumiu como presidente o representante titular do poder público.

4.3 O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS NA OPINIÃO DOS CONSELHEIROS

A pesquisa, que consistiu de um questionário a ser respondido por escrito, foi proposta para 11 conselheiros; porém, responderam a ela apenas 6 pessoas, cujos nomes serão mantidos em anonimato e que neste trabalho serão identificadas pelas letras A, B, C, D, E e F. Foram escolhidos conselheiros do período de 2005-2008 e 2009-2012. Os Conselheiros A, B e C são da atual gestão (2009-2012) e os Conselheiros D, E e F são da gestão 2005-2008, que cumpriu os três anos de mandato. Esta A entrevista continha questões sobre representatividade na composição, capacitação dos conselheiros, autonomia do conselho, infraestrutura e funcionamento das gestões, visando à democratização do ensino.

a) Composição

O Conselheiro A destacou a necessidade da eleição do presidente por seus pares e não por indicação pelo prefeito. Segundo ele,

[...] as políticas públicas serão democratizadas quando todos entenderem a democracia. Cada grupo tem seus interesses específicos e se diz democrático, mas muitas vezes com isto o bem comum da sociedade é esquecido. E a democracia significa ver o interesse de todos e não de um grupo.

O Conselheiro B referiu-se a pontos negativos como, por exemplo, a “[...] falta de representatividade [...]”.

Segundo a Conselheira C, a indicação do segmento dos trabalhadores (pedagogos e professores) é feita via organização da Secretaria de Educação, o que tem sido questionado pelo sindicato, pois desta forma os representantes estão desvinculados do sindicato. Além disso, “[...] o presidente é indicado pela administração e não eleito no próprio conselho”.

A Conselheira F falou sobre a participação da sociedade civil e afirmou que “[...] a comunidade da educação e do município sequer sabem (alguns) da existência [do CME] e não possuem noção da importância [do conselho] [...]. O conselho de maneira nenhuma é autônomo e, mesmo regulamentado por decreto, prevê maior participação do governo; não há participação da comunidade. O conselho não é paritário. As decisões não são acatadas pela Secretaria de Educação.

Além disso, a Conselheira F afirmou que a escolha dos representantes “[...] é manipulada ou traduz uma falsa representatividade, pois, não sendo institucional, os conselheiros não precisam prestar conta de suas ações. Não há participação dos pais no conselho, pois o regimento não prevê.” A mesma conselheira afirmou, ainda, que:

[...] no primeiro mandato representava os diretores de escolas, numa votação entre os diretores, conduzida pela Secretaria de Educação, sem a participação e o acompanhamento da Base, tendo que brigar muito para poder concorrer à votação, e ainda assim sem critério nenhum foi indicada como suplente.

b) Capacitação

O Conselheiro A considera a capacitação “[...] de grande importância porque, como na maioria dos conselhos, as pessoas só pensam em seus interesses”.

Para a conselheira D, a capacitação seria “[...] fundamental para o cumprimento das responsabilidades enquanto conselheira, mas não existe nenhuma”.

c) Autonomia

O Conselheiro A considera atualmente o CME de São José dos Pinhais “[...] parcialmente autônomo, porque ele é basicamente constituído de funcionários do município e tudo o que acontece no conselho fica público aos seus pares”.

Já a Conselheira B não considera o conselho autônomo e apontou a necessidade de autonomia financeira – que atualmente depende da Secretaria de Educação – e a falta de tempo para discussão de todas as questões educacionais.

A Conselheira F disse que de maneira nenhuma o conselho é autônomo, as decisões não são executadas pela Secretaria de Educação, o presidente é indicado pelo prefeito.

d) Infraestrutura

Acerca deste aspecto, a resposta do Conselheiro A foi a seguinte:

A infra-estrutura do CME é muito fraca, não existe ambiente adequado, não temos apoio de maquinário, computador, telefone, impressora, copiadora e outros, que são básicos para o funcionamento de um conselho; além disso, não temos verbas disponíveis.

A Conselheira B disse que o espaço é inadequado, falta material expediente, informática e telefone, acesso à internet e apontou a inexistência de página do conselho no *site* oficial da prefeitura.

A Conselheira C considera a infraestrutura precária, falta espaço físico (é muito pequeno), telefone, recursos financeiros e capacitação.

A Conselheira F disse que a infraestrutura do conselho não é adequada, pois não há uma sala ampla que propicie a participação da comunidade, nem uma secretaria que faça o expediente do conselho, o qual funciona no prédio da Secretaria de Educação.

e) Funcionamento

O Conselheiro A afirmou que “[...] tivemos muitas trocas de conselheiros e isto contribui para seu fraco desempenho. Falta definir um regimento atualizado.” Comentou também que o conselho vem realizando funções apenas de caráter consultivo e deliberativo, em parte.

Quanto à contribuição para a democratização das políticas públicas, a Conselheira B afirmou: “[...] até o momento, apenas algumas consultas feitas pela Secretaria de Educação sobre o calendário escolar, idade de corte para o ensino de nove anos e reposição por causa da gripe H1N1”.

Quando perguntada sobre a contribuição do conselho para a democratização das políticas públicas locais, a Conselheira C respondeu que ele “[...] permite a discussão em nível local, exercendo o papel de controle social das políticas educacionais, mas é preciso garantir a participação de todos”.

A Conselheira D falou sobre a gestão 2005-2008 e destacou, como ponto positivo, a “[...] oportunidade de conhecer, discutir e tentar melhorar a educação no município”; e como negativo, “[...] algumas vezes a falta de reconhecimento pelo trabalho do CME”. Em relação às funções, apontou a de “[...] normatizar a educação”.

Sobre a periodicidade das reuniões e atribuições do conselho, a Conselheira C respondeu:

[...] mensal, mais as reuniões das Câmaras. Estudo e debate (falta tempo para aprofundamento das questões), apreciação e aprovação de processos como abertura de salas de recurso, fechamento de classes especiais, abertura de educação infantil, que são atribuições mais operacionais, etc. As atribuições ficam sobrecarregadas para o número de conselheiros que existe.

A Conselheira E afirmou que a gestão 2005-2008 “[...] foi uma época de elaboração das políticas públicas locais”. Como ponto negativo, disse que houve “[...] falta de autonomia, devido a interesses políticos”. E, como positivo, “[...] acesso a informação sobre a legislação”. Segundo a conselheira, havia na composição do conselho “mais membros do poder público”.

A Conselheira F comentou que até o momento o conselho só tem servido para consolidar o interesse dos grupos políticos e não, de fato, encaminhar políticas públicas de forma democrática e participativa.

Analisando a legislação, a história e as entrevistas do CME de São José dos Pinhais, pode-se afirmar que ele está vinculado ao Gabinete do Prefeito e que os presidentes nomeados para exercer a presidência foram designados pelo poder público, de acordo com a mudança de governo, dentro de uma concepção

patrimonialista. Além disso, os representantes dos professores, pedagogos e diretores, mesmo indicados pelas escolas municipais, são funcionários e acabam cooptados pelo governo, confirmando o que a literatura expõe (CALDERÓN, 2008). Faoro, na obra *Os donos do poder*, já analisava a cultura patrimonialista brasileira, afirmando que “[...] o Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzindo, nos seus conflitos, a conquista dos membros graduados de seu estado maior” (FAORO, 2001, p. 837).

Nas três gestões analisadas (2005-2008, 2008-2009 e 2009-2012) a presidente foi indicada pelo poder público, sendo que a segunda teve vida curta: em 5 de junho de 2009, com a mudança de governo, ocorreu alteração na composição dos membros do conselho, de responsabilidade de indicação do poder público. E novamente assumiu como presidente o representante titular do poder público.

A pesquisa revelou que, na visão dos entrevistados, para que haja democracia é preciso que a escolha do presidente seja feita entre os membros do conselho. Além disso, é preciso aumentar o número de representantes da sociedade civil, principalmente dos pais de alunos.

Outra discussão que surgiu foi em relação à escolha da representação do segmento dos professores e dos pedagogos, em que a condução do processo de seleção é realizada pela Secretaria Municipal de Educação, com eleição pelo respectivo segmento. Uma conselheira entrevistada defendeu a ideia de que a escolha desses segmentos seja feita pelo sindicato dos servidores públicos municipais; porém, a escolha do conselheiro deve estar comprometida com a educação e não com a defesa corporativa da classe que irá representar. Werle (2006) discute a questão corporativa, ressaltando que o representante do magistério que assume como membro do conselho está vinculado ao “[...] coletivo dos

professores da rede municipal, enquanto que, se sua vinculação é com a escola, indica sua posição de porta-voz de um estabelecimento”.

O CME de São José dos Pinhais ganha autonomia com a Lei do Sistema, porém a pesquisa revela que o conselho de maneira nenhuma é autônomo. A maioria dos conselheiros representa o poder público e é porta-voz do Executivo. Nesse sentido, o conselho não possui autonomia de decisão, tornando-se um órgão legitimador das decisões do Executivo.

Quanto à função fiscalizadora das condições de funcionamento das escolas e da qualidade do ensino, constatou-se que, apesar de estar prevista na Lei do Sistema, ela não é mencionada pelos conselheiros.

A pesquisa revelou, ainda, que o CME de São José dos Pinhais está desempenhando atualmente a função consultiva. Para Bordignon (2009a, p. 76),

[...] o caráter consultivo situa os conselhos na função de assessoramento às ações do Governo na área de educação. Na sua concepção original, os conselhos eram considerados órgãos de assessoramento superior, chamados a colaborar na formulação das políticas educacionais. No exercício dessa função, os conselhos propõem ações, opinam sobre temas relevantes, respondem a consultas, por meio de pareceres.

A ênfase na função normativa com caráter deliberativo no CME de São José dos Pinhais ocorreu no período de 2005-2008.

O CME de São José dos Pinhais também realiza a função credencialista, que diz respeito à competência, em geral de caráter deliberativo, de aprovar o credenciamento das instituições de ensino.

Na composição do CME de São José dos Pinhais percebeu-se que estão representadas apenas as escolas particulares e o sindicato; faltou o segmento dos pais, que deixou de existir, e houve predominância do segmento ligado ao poder público. Os dados coletados permitiram verificar que se torna muito difícil manter uma gestão democrática porque a Secretaria de Educação mantém a tutela sobre o conselho, desfavorecendo o diálogo e dificultando uma gestão democrática, o que fortalece o patrimonialismo. Ou seja, o conflito interno pela autonomia é um elemento presente no cotidiano do conselho.

A pesquisa mostrou também que é de grande importância a capacitação dos conselheiros, pois se percebe a dificuldade dos profissionais da educação em participar do conselho. Muitas vezes, quando indicados ou eleitos para exercer a função de conselheiro, tais profissionais abandonam o trabalho por falta de motivação, de conhecimento, por pressões políticas e acúmulo de funções. É preciso sensibilizar, divulgar e capacitar, no que tange a legislação e discussão das políticas públicas locais. O professor precisa saber que o conselho pode, por meio de normas complementares, contribuir para a organização do ensino local, de acordo com a realidade do município.

A legislação do CME de São José dos Pinhais apresenta alguns vazios no que diz respeito à obrigatoriedade da divulgação das atribuições do conselho e à capacitação de todos os conselheiros, tendo em vista o desconhecimento do papel e da importância do conselho para a construção de uma escola pública de qualidade. Como afirma Paro (2000, p. 304), a participação democrática “[...] é um processo histórico de construção coletiva”.

Outro aspecto a ser discutido surgiu com a publicação da Lei nº 1.500/2010, que revogou a Lei nº 02/1993, da qual se originaram os Decretos nº 217/1997, de

regulamentação do CME de São José dos Pinhais, e nº 127/1999, que estabeleceu o Regimento Interno do conselho. Questiona-se sua legitimidade tendo em vista que a Lei nº 1.500/2010 prevê que a regulamentação se dará por decreto, diante da reformulação do Executivo.

Tais dados revelam a fragilidade, em termos de fundamentos jurídicos, dos CMEs, os quais, pela inexistência de leis federais ou estaduais específicas, acabam à mercê das vontades políticas do governante de turno, diferentemente de outros conselhos, como, por exemplo, o do Fundeb, que não dependem do Executivo municipal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da Constituição Federal de 1988 ficou facultada ao chefe do Executivo municipal a criação do CME, possibilitando a autonomia do município na elaboração de normas complementares para a educação; porém, a composição e o funcionamento do conselho não foram especificamente determinados.

Os dados apresentados ao longo das três seções anteriores permitiram comparar o CME de São José dos Pinhais (PR) com os de Serra (ES), Juiz de Fora (MG), Ponta Grossa (PR), Recife (PE) e Campinas (SP), contemplando também as contribuições dos conselhos do Rio Grande do Sul (RS). Isto possibilitou a análise da composição dos conselhos, sua capacitação, tutela, autonomia e controle social, infraestrutura e funcionamento.

a) Composição

O CME de São José dos Pinhais apresenta o predomínio de representantes do poder público com indicação do Executivo municipal e de representantes do sistema educativo estatal, em detrimento dos representantes da sociedade civil, constatando-se, ainda, a ausência do segmento pais de alunos matriculados no Sistema Municipal de Ensino.

Essa tendência também aparece nos municípios do Rio Grande do Sul, como demonstra Werle (2006, p. 4) na análise global de 80 municípios daquele estado:

[...] mais da metade dos municípios cujas leis foram estudadas, 65%, abre espaço no CME para “representantes do prefeito” ou de “livre

indicação do poder executivo” e, se considerarmos que em 27,5% dos municípios está explicitada a representação da Secretaria de Educação, muitas vezes além do poder executivo, constata-se forte presença institucional do poder público local. Ou seja, há marcada presença do poder executivo municipal na composição do conselho.

A presidência do CME de São José dos Pinhais é exercida por um membro titular, representante do poder público, indicado pelo chefe do Executivo, fato verificado também nos outros municípios analisados, com exceção de Ponta Grossa, no qual o presidente do conselho é eleito por seus pares.

Segundo a Conselheira C, o conselho “[...] permite a discussão em nível local, exercendo o papel de controle social das políticas educacionais, mas é preciso garantir a participação de todos”.

b) Capacitação

A capacitação dos membros do conselho é essencial ao desenvolvimento do trabalho, tendo em vista a necessidade de conhecimento das atribuições, da legislação e da organização do Sistema Municipal de Educação, bem como a compreensão da responsabilidade sobre os efeitos dos atos do conselho, que funciona como órgão de Estado, a serviço da comunidade.

Nos CMEs da Serra, Juiz de Fora, Ponta Grossa, Recife e Campinas observa-se a preocupação em relação à necessidade de capacitação dos conselheiros. No CME de São José dos Pinhais, no período 2005-2008, ao deparar com essa deficiência decidiu-se pela contratação de uma consultoria especializada, o que favoreceu o funcionamento do conselho e o desenvolvimento de suas atribuições.

Além da capacitação por meio de palestras, cursos e seminários, é importante que o conselheiro tenha disponibilidade de tempo e dedicação exclusiva junto ao conselho, para melhor contribuir nas decisões, pareceres, resoluções, normatizações e encaminhamentos necessários ao seu bom funcionamento.

c) Tutela, autonomia e controle social

Os CMEs analisados evidenciam a predominância de membros do poder público, fator que transforma o conselho em espaço de legitimação dos atos do Executivo, sendo que se poderia evitar a tutela da Secretaria de Educação. Isto significaria limitar os excessos do Executivo, com a adoção de um conselho paritário, ampla divulgação das funções do conselho e conselheiros capacitados com condições de exercer sua função, conseqüentemente resgatando sua autonomia funcional.

A vigilância das ações de governo e a participação da sociedade civil nos CMEs têm o objetivo de contemplar a função de controle social, possibilitando que o conselho funcione como órgão de Estado e não de governo.

Além disso, segundo a Conselheira F

[...] o conselho de maneira nenhuma é autônomo e, mesmo regulamentado por decreto, prevê maior participação do governo e não há participação da comunidade. O conselho não é paritário. As decisões não são acatadas pela Secretaria de Educação.

d) Infraestrutura

Os municípios de Serra, Juiz de Fora, Ponta Grossa e Recife mencionam a falta de infraestrutura adequada e de previsão orçamentária para o desenvolvimento dos trabalhos. Também é o caso do CME de São José dos Pinhais, no qual se evidencia a necessidade de dispor de instalações adequadas e exclusivas, bem como a falta de equipamentos e equipe de apoio, inclusive de espaço para a participação de atividades com a comunidade, o que permitiria diminuir sua dependência em relação ao Executivo municipal.

e) Funcionamento

Os dados da pesquisa mostraram que o CME de São José dos Pinhais já passou por um período no qual se destacou a função normativa, resultado de muito estudo, motivação e dedicação ao se discutirem políticas públicas, buscando um ensino de qualidade, a garantia dos direitos e a cidadania da população escolar. Com o passar do tempo, esta função foi sendo substituída pelas funções credencialista e consultiva. Pode-se afirmar que a realidade atual de São José dos Pinhais no desempenho das funções do CME é semelhante à de Serra e Juiz de Fora, onde o CME atua como assessoramento à Secretaria de Educação.

Pode-se afirmar, ainda, que os CMEs apresentam em seu funcionamento algumas tendências contínuas e permanentes, como o predomínio do caráter consultivo, a ausência de autonomia, a infraestrutura inadequada e a necessidade de capacitação. Deve-se registrar que esses aspectos são voláteis e sofrem conforme a organização da sociedade civil.

Finalizando, a pesquisa realizada convida a refletir sobre as medidas necessárias para que se desempenhe a real função dos conselhos.

Todos os casos estudados apontam para a necessidade de se encontrar uma forma de administrar a educação diferente da tradicional, baseada na supercentralização do Poder Executivo municipal. Na medida em que os conselhos limitam o poder irrestrito do Executivo, acabam-se tornando um obstáculo no exercício do poder, passando a ser deixados em segundo plano, na medida em que não existe nenhuma lei federal que defina as suas composições, atribuições e funcionamentos, como é o caso do conselho do Fundeb.

Sem dúvida alguma, a instituição de CMEs por meio de lei municipal não garante o pleno funcionamento desta organização, dificultando o desempenho de suas atribuições, tendo em vista que sua autonomia está nas mãos do Executivo municipal. Os CMEs acabam tornando-se meros órgãos legitimadores das políticas locais esvaziadas de participação, com sua existência dependendo da boa vontade do governante de turno.

REFERÊNCIAS

ALVES, Daniela Maria Vieira. *Conselho municipal de Juiz de Fora: democratização, participação e autonomia*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação, Universidade de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2005.

BALABAN, Daniel da Silva. A importância de conselhos de Alimentação Escolar: o controle de políticas públicas sob a ótica da cidadania. In: SOUZA, D. B. de et al. *Acompanhamento e controle social da educação*. São Paulo: Xamã, 2006. p. 29-40.

BALZANO, Sônia; ZANCHET, Vera. Os conselhos de Saúde como referência para (re)organização dos conselhos municipais de educação. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. *Pró-Conselho: guia de consulta*. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004a. p. 57-83.

_____. Organização dos conselhos municipais de educação. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. *Pró-Conselho: guia de consulta*. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004b. p. 11-37.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Trad. Antero Reto Luís e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1977.

BORDIGNON, Genuíno. Os conselhos de educação no Brasil. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. *Pró-Conselho: guia de consulta*. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004. p. 39-60.

_____. Os conselhos de educação no Brasil: limites e possibilidades de controle social. In: SILVA, Camila Croso (Coord.). *Participação e controle social na educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2008. p. 32-42. (Em questão, 5).

_____. Gestão democrática na educação. *Gestão democrática da educação*, Brasília, DF, boletim nº 19, p. 3-13, out. 2005. Disponível em: <<http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/151253Gestaodemocratica.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2009.

_____. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009a.

_____. *Sistema nacional articulado de educação: o papel dos conselhos de educação*. 2009b. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/artigo_genuino.pdf>. Acesso em: 10 maio 2010.

BORDIGNON, Genuíno; ARAÚJO, Maurício Rodrigues de. *Perfil dos conselhos municipais de educação*. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006.

BORDIGNON, Genuíno; PEREIRA, Álvaro de Pádua. *Perfil dos conselhos municipais de educação 2007*. Brasília, DF: MEC/SEB, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Rideel, 2004a. (Série Compacta).

_____. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1961. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2010.

_____. *Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1971. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1971/5692.htm>>. Acesso em: 4 mar. 2010.

_____. *Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.pedagogiaemfoco.pro.br>>. Acesso em: 28 abr. 2010.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 23 dez. 1996a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2010.

_____. *Lei nº 9.424, de 20 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, DF, 26 dez. 1996b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2010.

_____. *Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, DF, 21 jun. 2007a. Retificado no Diário Oficial da União de 22 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 maio 2010.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Resultado do Censo Escolar 2009 – Educacenso*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 17 maio 2010.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. *Pró-Conselho: caderno de referência*. Brasília, DF, 2004b.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. *Pró-Conselho: perfil dos conselhos municipais de educação*. Brasília, DF, 2004c.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. *Pró-Conselho: perfil dos conselhos municipais de educação*. Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. *Pró-Conselho: perfil dos conselhos municipais de educação*. Brasília, DF, 2007b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contagem populacional*. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contagem populacional*. Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 6 maio 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Educação*. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 maio 2010.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio. Conselhos municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. In: SOUZA, Donald de Bello de. (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 169-189.

_____. *Democracia local e participação popular: a lei orgânica paulistana e os novos mecanismos de participação popular em questão*. São Paulo: Cortez, 2000.

CALDERÓN, Adolfo Ignacio; MARINS, Vlademir. Educação e políticas públicas: os conselhos municipais em questão. *Teias: revista da Faculdade de Educação da Uerj*, Rio de Janeiro, ano 3, n. 6, p. 39-47, 2002.

CAMPINAS (SP). Lei Municipal nº 8.869/96. Dispõe sobre a criação, a composição, as atribuições e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação nos termos do artigo da Lei Orgânica do Município de Campinas. *Diário Oficial do Município*, Campinas, p. 2, 25 jun. 1996.

_____. Lei Municipal nº 10.493/2000. Dá nova redação ao artigo 6º da Lei nº 8.869/96. Dispõe sobre a criação, a composição, as atribuições e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação nos termos do artigo da Lei Orgânica do Município de Campinas. *Diário Oficial do Município*, Campinas, p. 2, 25 abr. 2000.

CARNEIRO, Moaci Alvez. *LDB fácil: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo*. 16. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

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. p. 187-230.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão democrática dos sistemas. In: FERREIRA, Naura; AGUIAR, Márcia A. da S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 43-60.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Abril Cultural: Brasiliense, 1984. (Primeiros passos, 2).

D'URSO, Luis Flávio Borges. *A construção da cidadania*. São Paulo, 2005. Disponível em: <[http://www.oabsp.org.br/palavra_presidente/2005/88/?searchterm=a construção da cidadania](http://www.oabsp.org.br/palavra_presidente/2005/88/?searchterm=a%20constru%C3%A7%C3%A3o%20da%20cidadania)>. Acesso em: 10 maio 2010.

EDITORA SARAIVA. *Vade mecum*. Constituição da República Federativa do Brasil. Emendas Constitucionais. Colaboradores: Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Lívia Céspedes. 9. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FERREIRA, Andreza Alves. *Participação, sociedade civil e a capacitação de influenciar políticas sociais: o caso do Conselho Municipal de Educação da Serra*. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2006.

FERREIRA, Naura S. C. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia A. da S. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p. 295-316.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em educação: participação, cidadania e descentralização? In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 97-105.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 20-30, maio/ago. 2004.

_____. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 2001.

GONZAGA, Álvaro de Azevedo *et al.* *Vade mecum jurídico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

GRAMSCI, Antonio. Caderno 12. *História & Perspectiva*, Uberlândia, n. 5, p. 126-165, jul./dez. 1991.

_____. *Maquiavel: a política e o Estado moderno*. Rio de Janeiro: Cultrix, 1978.

GUIMARÃES, Carlos Sant'Anna. Participação sociopolítica e governança democrática: o papel dos conselhos municipais de educação na gestão e implementação da política educacional. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu. *Anais...* Rio de Janeiro: Anped, 2007. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 6 abr. 2010.

HADDAD, Sérgio (Org.). *Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2008.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de A. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2001.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza S. *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez, 2008.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MELO, Celiane de Moraes. *A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Educação da cidade de Recife no período de 2001 a 2004*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2005.

MOREIRA, Orlandil de Lima. *Gestão pública local e participação social nos conselhos municipais da região do Brejo da Paraíba: mudança e continuidade*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2002.

OFFE, Claus. *Partidos políticos y movimientos sociales*. Madri: Stampa, 1991.

OLIVEIRA, Cleiton et al. *Conselhos municipais de educação: um estudo na região metropolitana de Campinas*. Campinas: Alínea, 2006.

OLIVEIRA, Izolde Hilgemberg de. *Conselho Municipal de Educação de Ponta Grossa: aspectos históricos, funções e contribuições*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2008.

PANSARDI, Marcos Vinícius. *A formação de professores e o Banco Mundial*. Vitória, 2009. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/201.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2010.

PARO, Vitor Henrique. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2008.

PARO, Vitor Henrique. *Por dentro da escola pública*. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2000.

PERONI, Vera Maria Vidal. Conselhos municipais em tempos de redefinição do conceito de democracia. In: SOUZA, Donald de Bello (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 191-209.

PONTA GROSSA (PR). *Lei nº 5.172/95*. Cria o Conselho Municipal de Educação – CME, e dá outras providências. Ponta Grossa, 1995. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/cidades.pl?cidade=Ponta%20Grossa&estado=PR&prefeitura=1%20target=%22_blank%22>. Acesso em: 11 maio 2010.

_____. *Lei nº 6.917, de 24 de maio de 2002*. Altera a redação do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 5.172, de 11/04/95, que criou o Conselho Municipal – CME. Ponta Grossa, 2002a. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/cidades.pl?cidade=Ponta%20Grossa&estado=PR&prefeitura=1%20target=%22_blank%22>. Acesso em: 26 ago. 2010.

_____. *Lei nº 7.081, de 30 de dezembro de 2002*. Promove alterações no Conselho Municipal de Educação. Ponta Grossa, 2002b. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/cidades.pl?cidade=Ponta%20Grossa&estado=PR&prefeitura=1%20target=%22_blank%22>. Acesso em: 11 maio 2010.

_____. *Lei nº 7.423, de 17 de dezembro de 2003*. Promove alterações no Conselho Municipal de Educação. Ponta Grossa, 2003. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/cidades.pl?cidade=Ponta%20Grossa&estado=PR&prefeitura=1%20target=%22_blank%22>. Acesso em: 11 maio 2010.

RIBEIRO, Marlene. Educação para a cidadania: questão colocada pelos movimentos sociais. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 1-14, 2002.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS (PR). Decreto nº 127/99. Homologa o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de São José dos Pinhais. *Tribuna São José*, São José dos Pinhais, 28 out. 1999. Disponível em: <<http://www.sjp.pr.gov.br/portal/csci/viewPdf.php?file=http://www.sjp.pr.gov.br/portal/csci/PDF/3737.pdf>>. Acesso em : 26 ago. 2010.

_____. Decreto nº 148, de 8 de novembro de 2000. Altera e acresce dispositivos no Decreto nº 217, de 3 de dezembro de 1997, que regulamenta o Conselho Municipal de Educação. *Tribuna São José*, São José dos Pinhais, p. 6, 20 nov. 2000.

_____. Decreto nº 217, de 3 de dezembro de 1997. Regulamenta o Conselho Municipal da Educação. *Tribuna São José*, São José dos Pinhais, 6 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.sjp.pr.gov.br/portal/csci/viewPdf.php?file=http://www.sjp.pr.gov.br/portal/csci/PDF/3728.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2010.

SÃO JOSÉ DOS PINHAIS (PR). Decreto nº 449, de 19 de agosto de 2002. Alteração

do artigo 6º do Decreto nº 217/97 pelo Decreto nº 148, de 8 de novembro de 2000. *São José Metrópole*, São José dos Pinhais, p. 4, 23 ago. 2002a.

_____. Decreto nº 450, de 19 de agosto de 2002. Alterações no Regimento Interno. *São José Metrópole*, São José dos Pinhais, p. 4, 23 ago. 2002b.

_____. Decreto nº 500, de 25 de novembro de 2002. Altera e acresce dispositivo no Decreto nº 217/97, de 3 de dezembro de 1997, e alterações, que regulamenta o Conselho Municipal de Educação. *Tribuna São José*, São José dos Pinhais, p. 7, 27 nov. 2002c.

_____. Decreto nº 1.216, de 22 de agosto de 2005. Alteração no Decreto nº 217/97. *São José Metrópole*, São José dos Pinhais, p. 5, 27 ago. 2005.

_____. Decreto nº 2.550, de 1º de abril de 2009. Institui a Conferência Municipal de Educação, com instalação pública e solene no dia 23 de junho de 2009. *Correio Paranaense*, São José dos Pinhais, p. 13, 3 abr. 2009.

_____. *História*. Disponível em: <<http://www.sjp.pr.gov.br/portal/conteudo.php?id=1126805235640746>>. Acesso em: 1 jun. 2010a.

_____. Lei nº 2, de 1º de março de 1993. Dispõe sobre a reorganização administrativa da Prefeitura Municipal de São José dos Pinhais, cria o Instituto de Desenvolvimento Urbano do Município de São José dos Pinhais e dá outras providências. *Tribuna São José*, São José dos Pinhais, 4 mar. 1993. <<http://www.sjp.pr.gov.br/portal/csci/viewPdf.php?file=http://www.sjp.pr.gov.br/portal/csci/PDF/1435.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2010.

_____. Lei nº 632, de 29 de outubro de 2004. Disciplina a organização do sistema de ensino do município de São José dos Pinhais. *São José Metrópole*, São José dos Pinhais, n. 782, p. 1-11, 5 nov. 2004.

_____. Lei nº 1.500, de 23 de março de 2010. Dispõe sobre a reorganização da estrutura básica da administração pública do Poder Executivo Municipal de São José dos Pinhais. *Correio Paranaense*, São José dos Pinhais, 24 mar. 2010b. Disponível em: <<http://www.sjp.pr.gov.br/portal/csci/viewPdf.php?file=http://www.sjp.pr.gov.br/portal/csci/PDF/5074.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

SAVIANI, Dermeval. *Sistema Nacional de Educação: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil*. Trabalho encomendado pelo GT-05: Estado e Política Educacional para a 31ª Reunião Anual da Anped, Caxambu, 2008. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/31ra/5trabalhos_encomendados/trabalho%20encomendado%20-%20gt05%20-%20dermeval%20saviani.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2010.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. *Educação e Sociedade*, Campinas, ano XX, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SCHLESENGER, Anita Helena. *Antonio Gramsci e a política italiana: pensamento. Polêmica. Interpretação*. Curitiba: UTP, 2005.

_____. *A escola de Leonardo: política e educação nos escritos de Gramsci*. Brasília, DF: Líber Livro, 2009.

_____. *Hegemonia e cultura: Gramsci*. 3. ed. Curitiba: UFPR, 2007.

SCHWARTZMAN, Simon. *Nota sobre o patrimonialismo e a dimensão pública na formação da América Latina*. 12 out. 2006. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/patrimonialismo06.pdf>>. Acesso em: 1 maio 2010.

SERRA (ES). *Lei Municipal nº 1.647, de 24 de novembro de 1992*. Dispõe sobre a organização e a estrutura do Conselho Municipal de Educação do Município da Serra. Serra, 1992. Disponível em: <<http://legis.serra.es.gov.br/normas/images/leis/html/L16471992.html>>. Acesso em: 26 ago. 2010.

_____. *Lei Municipal nº 2.665, de 30 de dezembro de 2003*. Institui, cria e disciplina a organização do sistema municipal de ensino do município da Serra e dá outras providências. Serra, 2003. Disponível em: <<http://www.serra.es.gov.br/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=lei-2665.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2010.

SILVA, Camila Croso; AZZI, Diego; BOCK, Renato. Banco Mundial em foco: sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a Iniciativa Via Rápida na América Latina. In: HADDAD, Sérgio. *Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 15-86.

SILVA, Igínia Caetana Finelli. Campinas. In: OLIVEIRA, Cleiton de *et al. Conselhos municipais de educação: um estudo na região metropolitana de Campinas*. Campinas: Alínea, 2006. p. 79-98.

SILVA, Sidney Reinaldo da. A concepção comunitarista da democracia e a educação. *Revista Eletrônica de Educação: publicação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, v. 3, n. 1, p. 1-9, maio 2009*. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/viewFile/35/34>>. Acesso em: 26 ago. 2009.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 1-13, 2004.

SOUZA, Donaldo Bello de *et al. Acompanhamento e controle social da educação: fundos e programas federais e seus conselhos locais*. São Paulo: Xamã, 2006.

SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da*

educação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 1-10, 2004.

UNIÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. *Estatuto*. Florianópolis, 14 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.uncme.com.br>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

VALLE, Bertha de B. R. do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 53-74.

VASCONCELOS, Maria Celi Chaves; SOUZA, Donaldo Bello de. CMEs: espaço de controle social. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 233-259.

VIEIRA, Evaldo. A política e as bases do direito educacional. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 21, n. 55, p. 1-12, 2001.

WERLE, Flavia Obino Corrêa. CME como política estruturadora do campo da educação no município. In: SOUZA, Donaldo Bello de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 211-229.

_____. Conselhos municipais de educação: estudo genético-histórico. *Caderno de Pesquisa*: publicação da Fundação Carlos Chagas, São Paulo, n. 103, p. 123-135, mar. 1998.

_____. Gestão da educação municipal: composição dos conselhos municipais de educação do Rio Grande do Sul. *Ensaio: Aval. Pol. Púb. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 52, p. 1-10, 2006.