

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO A DISTÂNCIA  
EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**DEMOCRATIZAÇÃO E QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO:  
PRESSUPOSTOS DE ORGANIZAÇÃO DE UM CONSELHO  
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

**ARTIGO FINAL DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**Oséias Santos de Oliveira**

**Restinga Seca, RS**

**2011**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humana  
Curso de Especialização a Distância  
em Gestão Pública Municipal**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova o Artigo Final do Curso apresentado à Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), em cumprimento às exigências para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal.

**DEMOCRATIZAÇÃO E QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO:  
PRESSUPOSTOS DE ORGANIZAÇÃO DE UM CONSELHO  
MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Elaborado por:

Oséias Santos de Oliveira

**Comissão Examinadora:**

---

Kelmara Mendes Vieira – Prof. Dra. (UFSM/RS)  
(Presidente/Orientadora)

---

Breno Augusto Diniz Pereira – Prof. Dr. (UFSM/RS)

---

Mauri Leodir Löbler – Prof. Dr. (UFSM/RS)

## DEMOCRATIZAÇÃO E QUALIDADE SOCIAL DA EDUCAÇÃO: PRESSUPOSTOS DE ORGANIZAÇÃO DE UM CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**Oséias Santos de Oliveira**

Especializando em Gestão Pública Municipal  
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM/RS  
[oseiasol@yahoo.com.br](mailto:oseiasol@yahoo.com.br)

**Resumo:** Em um estudo de caso o Conselho Municipal de Educação (CME) de Santa Rosa/RS é apresentado, através de uma análise documental. Este colegiado é destacado por sua importância para a democratização dos espaços educacionais considerando suas atribuições, funções, características e relações que se estabelecem a partir de questões locais. Contata-se que o CME em questão tem buscado ampliar a participação da comunidade nas decisões e na elaboração das políticas educacionais sendo que, atualmente, passa por uma revisão de legislação, buscando adequar o contexto legal ao contexto de produção de sentidos que se operam no cotidiano do sistema de ensino.

**Palavras-chave:** democracia; conselho municipal de educação; políticas públicas

## DEMOCRATIZATION AND SOCIAL QUALITY OF EDUCATION: ASSUMPTIONS OF ORGANIZATION OF A CITY COUNCIL OF EDUCATION

**Abstract:** In a case study of the Municipal Council on Education (CME) of Santa Rosa / RS is presented through a documentary analysis. This college is known for its importance to the democratization of educational spaces considering its duties, functions, characteristics and relationships that are established from local issues. Contact is concerned that the CME has sought to broaden community participation in decisions and the development of educational policies that are currently going through a review of legislation, seeking to adapt the legal context of production of meanings that operate in education system.

**Keywords:** democracy; municipal board of education, public policy

## **Introdução**

Com o processo de ampliação do espaço municipal, através do novo entendimento que se estabelece a partir da grande explosão municipalista sustentada na Constituição Federal de 1988, o Município passa a ser concebido como um ente federado e, conjuntamente e em uma atitude de cooperação envolvendo a União, os Estados e o Distrito Federal, assume responsabilidades na definição e execução das políticas públicas.

O advento da Carta Constitucional de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional – LDB n. 9.394/96 expõe novas perspectivas e amplia os horizontes educacionais, mais especificamente no que diz respeito à organização do ente municipal na definição das políticas públicas para a área da educação. Assim, a Constituição Federal apresenta, no artigo 211 a exigência de criação dos Sistemas Municipais de Ensino e ao mesmo tempo determina que estes sejam organizados, em regime de colaboração com os demais entes federados com vistas a garantir universalização do ensino obrigatório, quando o município deve atuar, prioritariamente, no atendimento das demandas da Educação Infantil do Ensino Fundamental.

Em decorrência deste novo modelo de organização proposto na legislação brasileira, observa-se, no contexto da educação, uma articulação que se firma em torno da possibilidade de criação dos Sistemas Municipais de Ensino (SME), o que pressupõe a organização de seus órgãos constitutivos, como o Conselho Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Educação, sendo estes os órgãos normativo e executivo, respectivamente. Cabe salientar, no entanto, a criação do SME é facultada aos municípios, sendo que, onde não se encontram condições estruturais ou técnicas, ou mesmo interesse político por parte de seus governantes, todas as ações educacionais ainda podem permanecer ligadas aos respectivos Sistemas Estaduais de Ensino.

Em um contexto propício à organização municipal coloca-se, em primeiro plano, o atendimento dos interesses locais, o que, por sua vez, sugere o envolvimento da comunidade e dos setores organizados, quer sejam os ligados diretamente às questões educacionais, ou mesmo aquelas organizações articuladas

aos demais setores das políticas sociais, sindicais, classistas e populares. Todos estes segmentos devem participar ativamente na definição, no planejamento e na execução de uma proposta de educação que contemple as demandas da sociedade.

Isto posto, compreende-se a representação social na constituição dos conselhos como a abertura de *lócus* públicos de participação, o que, potencialmente, pode favorecer a consolidação de um processo de municipalização assentado em bases democráticas de gestão pela qual, os espaços, até então dominados por organizações hierárquicas e burocráticas, possibilitam o exercício participativo, mesmo que indireto, por ser esta a condição possível no capitalismo.

Não obstante, cabe a reflexão, já provocada por Martins (2004, p. 02), quando a autora questiona “até que ponto ou de que maneira os novos desenhos institucionais surgidos de formas experimentais de exercício democrático, podem mudar substancialmente o modelo hegemônico de democracia?”. Frente a esta indagação é possível estabelecer um olhar sobre tais articulações, marcadamente imbricadas com o modelo de dinâmica capitalista, onde velhas práticas se revestem de novos significados que nem sempre correspondem ao ideal de sociedade que se quer democrática e participativa.

Do processo de aproximação de distintos interesses, que por vezes mostram-se conflituosos e antagônicos, surge a real possibilidade de construção de práticas democráticas e participativas, com espaço para discussões e decisões sobre quais caminhos tomar, que instrumentos utilizar e quais as estratégias necessárias para viabilizar um projeto educacional comprometido com a emancipação humana e a democratização dos espaços coletivos de relações e convivência cidadã.

## **1. Caminhada metodológica**

Através de uma abordagem investigativa qualitativa, centrada em um estudo de caso, apresenta-se a realidade do município de Santa Rosa, localizado na região Noroeste do Rio Grande do Sul, quando seu Conselho Municipal de Educação (CME) é observado, na busca de entendimento das ações democratizantes presentes ou não em sua organização e nas políticas efetivadas por este órgão.

Segundo Neves (1996) ao empregar o método qualitativo na análise de uma dada realidade busca-se compreender os processos sociais e não apenas as estruturas que compõem esta mesma realidade. Neste sentido ocorre uma busca pela visualização mais ampla dos contextos e, se possível uma integração mais próxima com o objeto de estudo, o que, de modo muito eficiente pode se traduzir em uma compreensão dinâmica dos fenômenos manifestos.

Sob este viés, a análise documental proposta neste artigo, ancora-se nas leis municipais de Santa Rosa/RS, em especial na lei de criação do Sistema Municipal de Educação e na lei de criação do CME – que se constitui como órgão político e administrativo de caráter deliberativo, normativo, consultivo e fiscalizador das políticas educacionais. Assim sendo, é propósito desta análise situar o foco de investigação nos processos de organização do Conselho Municipal de Educação considerando suas atribuições, funções e características no envolvimento com as questões locais no âmbito educativo. Observa-se, em uma análise contextualizada, que este colegiado tem buscado ampliar a participação da comunidade nas decisões e na elaboração das políticas públicas educacionais e que se encontra, atualmente, em um processo de reelaboração e de discussão de sua legislação, de modo a adequar o seu contexto legal ao contexto de produção de sentidos que se operam no cotidiano do sistema de ensino.

Inicialmente o artigo apresenta um levantamento histórico da trajetória dos Conselhos Municipais de Educação brasileiros abordando a organização destes órgãos colegiados nas esferas da União, dos Estados e Municípios. Num segundo momento a discussão pauta-se pela análise do Município como ente federado quando este é percebido no delineamento de novos rumos para as políticas públicas educacionais. Finalmente a abordagem investigativa volta-se para a análise do Conselho Municipal de Educação de Santa Rosa/RS onde, em um campo fértil para um exercício participativo, são possíveis de se articular interesses, ideologias, saberes e práticas com vistas a uma caminhada rumo a democratização das políticas educacionais.

## 2. A trajetória dos conselhos de educação brasileiros

A incursão na origem etimológica do vocábulo conselho reporta-o ao termo latino *consilium* que, tem sua tradução mais aproximada como ouvir e ser ouvido. A noção de conselho pode ser compreendida na singularidade de um órgão onde a tomada de decisões se dá pela via da análise e de discussões que se efetivam a partir do pressuposto participativo e consciente da sociedade civil que, articulada, sugere, indica e pressiona o poder público no sentido de atendimento de suas demandas (CURY, 2000).

A ideia de conselho, no entanto, não é fruto de uma perspectiva recente. João Monlevade (2000) ao discorrer sobre a existência dos conselhos, desde os tempos do Brasil Imperial, assinala que, como órgãos de Estado os conselhos adquirem características e finalidades que são ajustadas ao contexto histórico e percepções da sociedade e governos que se sucedem nos distintos períodos da história do país.

Deste modo, o autor afirma que:

Da parte do governo, a criação desses organismos está estreitamente articulada a concepções de eficiência, de controle social e de legitimação política. Porém, podem apresentar outros significados, nos quais a participação da sociedade civil carrega a expectativa da criação de novas formas de relacionamento entre Estado e os cidadãos, a fim de garantir o acesso aos seus direitos (MONLEVADE, 2000, p. 15).

Em análise minuciosa sobre a caminhada do Conselho de Educação no Brasil, Bordignon (2009) aponta que as tentativas de criação deste órgão remontam à época imperial, quando, em 1842, na então Província da Bahia, criou-se oficialmente o primeiro conselho de educação denominado Conselho de Instrução Pública. Já, em 1854 deu-se, por meio de um decreto imperial, a criação do Conselho Diretor do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte (Rio de Janeiro). Assim, os dois primeiros conselhos de educação brasileiros foram respectivamente, criados sob a égide estadual (provincial) e municipal.

Durante todo o Império e nas duas primeiras décadas da República distintas propostas de criação de um conselho nacional de educação foram discutidas, porém não lograram êxito, sendo que somente em 1911 se efetiva a criação de um

conselho com amplitude nacional. Desde então, se assinala a criação dos seguintes Conselhos no Brasil: Conselho Superior de Ensino (1911), que, como o próprio nome sugere demonstrava preocupação com demandas exclusivas do Ensino Superior, em detrimento da educação básica; Conselho Nacional de Ensino (1925), com remodelação com vistas a atender a todos os níveis de ensino; Conselho Nacional de Educação (1931 – 1936) com funções apenas consultivas; Conselho Nacional de Educação (1936 – 1961) cuja incumbência centrou-se na elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE); Conselho Federal de Educação (1962 – 1994) criado pela LDB nº 4.024/1961 com atribuições que abrangiam desde questões da macro política educacional até questões particulares como autorização e reconhecimento de cursos, entre outras; Conselho Nacional de Educação – criado inicialmente por Medida Provisória em 1994 visava atender a demandas políticas do governo, sendo que sua instituição definitiva foi estabelecida em 1995 com a introdução da Câmara de Educação Básica e da Câmara de Educação Superior, sendo sua constituição paritária, com membros indicados pelo governo e por entidades da sociedade civil organizada (BORDIGNON, 2009).

Considerando as distintas fases e atribuições delegadas aos conselhos, enquanto espaços públicos para debate e normatização de políticas que orientarão os governos na execução de um projeto educacional, percebe-se que:

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

Sob este prisma, destaca-se a criação dos Conselhos Estaduais de Educação e do Distrito Federal que, embora já estivessem previstos nas constituições de 1934 e 1946 são efetivamente criados com a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1961, em todos os Estados brasileiros. São datados de um período anterior a esta lei apenas os Conselhos Estaduais da Bahia, Acre, Alagoas e Rio Grande do Sul (BORDIGNON, 2009).



Ainda que há muito se viesse dando contornos a um Conselho de Educação que pudesse ser reflexo das decisões da sociedade Sales (2005) percebe, neste movimento, um estreito atrelamento deste órgão ao Ministério da Educação e Secretarias Estaduais de Educação, quando as pessoas que integravam os conselhos eram designadas pelos governos federal e estadual, sendo por estes fixadas atribuições/funções que claramente expusessem a interpretação legal e a normatização dos atos educativos a serem executados em instâncias governamentais e escolares.

Observa o autor que, somente “a partir da nova Constituição, de 1988, é que se oficializou a gestão democrática das políticas, ou seja, uma gestão compartilhada por representantes de organizações governamentais e de organizações da sociedade civil” (SALES, 2005, p. 26). Neste momento singular na definição das políticas públicas, quando os anseios de democratização dos espaços públicos ainda eram latentes, após anos de cerceamento das liberdades de expressão promovidos pelo Estado ditatorial, os intentos de participação ecoavam em meios aos movimentos sociais, intelectuais, políticos e populares.

Quanto aos Conselhos Municipais de Educação, estes aparecem na legislação educacional brasileira, a partir da reforma do ensino de 1971 promovida pela Lei nº 5.692 sendo que, até este período, poucas foram as tentativas de criação destes órgãos em âmbito municipal. Conforme apontam Balzano e Zanchet (2001), no Rio Grande do Sul, destacam-se, após constituição democrática de 1934, algumas poucas experiências de criação de Conselhos Municipais de Educação. A partir de então, na trajetória da gestão pública de educação municipal tem se discutido as atribuições, funções, composição e principalmente o papel dos Conselhos Municipais de Educação no que diz respeito ao processo de descentralização e de autonomia municipal na definição de políticas locais. Este processo, contudo, será alavancado somente com a Carta Magna de 1988, quando, pontualmente o Município passa a configurar, no quadro administrativo e político, como um ente federado, com responsabilidades próprias na organização de sua gestão pública. Em decorrência das características descentralizadoras, de um modelo de Estado que se quer eficiente, racional e desburocratizado, o foco de atuação do Município passa a ser revistado e conjuntamente com as demais

unidades federadas se insere elemento essencial para firmação de um projeto de sociedade em sintonia com uma perspectiva global.

### **3. O Município como ente federado: novos rumos para as políticas públicas educacionais**

O papel do Município passa por uma profunda ressignificação, a partir da Carta Constitucional de 1988, pois, em consonância com o expresso na lei, este membro federado é agora incluído no pacto federativo que pressupõe a transferência e distribuição de responsabilidades entre os entes que compõem a ordem político-administrativa.

No entanto, preconiza o texto legal a necessidade do chamado regime de colaboração, pois não basta apenas a transferência de responsabilidades da União para Estados, Municípios e Distrito Federal, quando o que de fato se espera é uma efetiva ação solidária entre os níveis de governo em suas distintas esferas de atuação. Isto possibilita o atendimento das demandas sociais, políticas e econômicas de modo eficiente e racional, quando se firma a expectativa de que estas sejam promotoras de inclusão social, a partir de organização governamental comprometida em planejar, implementar e avaliar políticas públicas contextualizadas com as reais necessidades e demandas emergentes da sociedade.

Segundo Verza (2000), no lócus do Município, a partir das necessidades básicas de cada grupo social emergem também movimentos sociais diferenciados pois,

o município se configura como um todo organizado administrativa e politicamente. Sua complexidade estrutural implica-se como desenvolvimento econômico, político cultural e de sua densidade populacional. Nele acontecem relações mais diretas da população com quem exerce funções administrativas e legislativas (VERZA, 2000, p. 124).

No espaço educacional observa-se que o movimento em torno da delimitação do arcabouço legal, fixado tanto na CF/88 como na LDB nº 9.394/96, quando se insere um forte apelo às práticas descentralizadoras. Em contextos superficiais a

descentralização pode ser apontada como uma saída, encontrada atualmente para o fracasso das políticas sociais, e, dentre elas as educacionais, vivenciadas em períodos anteriores. Com objetivo concentrado na redução da burocracia, redistribuição de recursos diretamente aos Municípios e eliminação de desvios de verbas públicas as políticas de descentralização são então articuladas com os desafios dos novos tempos e exigências de um gerencialismo que se quer eficaz e comprometido. Ainda assim, estas probabilidades que se anunciam não se traduzem em efetiva autonomia uma vez que, a reorientação estabelecida como nova ordem, pode promover, caso não sejam estabelecidos mecanismos para sua efetiva consolidação, apenas uma reconcentração de poder, agora baseado nos localismos municipais. Diante isto, objetivamente, pouco se pode contribuir para a redução das desigualdades educacionais.

Entretanto, ainda que os localismos e artimanhas do poder municipal estejam presentes nesta reconfiguração de poder, é perceptível que a descentralização financeira, com repasse de recursos e previsão de acompanhamento técnico é uma forma que melhor condiz com a realidade brasileira, haja vista as dimensões territoriais e a multiplicidade cultural a diversidade econômica entre as amplas regiões brasileiras. O que se considera prioritário é que se efetive e se consolide um formato federativo de não-centralização, no qual ocorra o fortalecimento da autonomia municipal, de modo que “o município ande com as ‘próprias pernas’, assegurando a interdependência com as demais instâncias, no cumprimento e implementação da política educacional” (MACHADO, 2002, p. 129).

É situado neste momento de efervescência que se dá a criação dos Sistemas Municipais de Ensino – SME que, como responsável pela organização da política educacional local tem a possibilidade de criar também um Conselho Municipal de Educação com funções próprias. Cabe lembrar que, no período anterior a CF/88 e a LDB nº 9.394/96 que orienta e fixa diretrizes para a constituição dos Sistemas Municipais de Ensino, muitos conselhos já haviam sido criados em diversos municípios brasileiros, entretanto, estavam integrados aos respectivos Sistemas Estaduais de Ensino e suas funções, por conta disto, eram delegadas pelos Conselhos Estaduais de Educação – CEE.

Silva (2009) ao analisar a nova configuração que se propõe aos conselhos, dentro de uma perspectiva democrática, assegura que,

Em decorrência, as leis dos Conselhos de Educação são alteradas e os mesmos são reorganizados ou reestruturados, definindo-se um caráter mais participativo nesses órgãos, que passam a contar na sua composição com representantes indicados por segmentos da sociedade civil organizada, e não mais apenas por membros escolhidos pelo Poder Executivo. Além disso, um novo papel lhes é conferido: o de interlocutor e representante dos interesses da sociedade, devendo, portanto, atuar na defesa dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal (arts. 205, 206 e 208) como o *direito de todos a um ensino de qualidade* (SILVA, 2009, p. 39, com grifos do autor).

Ao discutir a competência dos Municípios para instituir seus próprios sistemas de ensino Saviani (2008) confirma que em verdade, a LDB, ao passo que apresenta a criação do SME como opcional, coloca claramente a competência dos Municípios para organizar seus próprios sistemas de ensino. Sob esta ótica, “o próprio fato de deixar a eles a opção indica o reconhecimento explícito de sua competência nesta matéria” (SAVIANI, 2008, p. 6).

A proposição de opção da criação dos Sistemas Municipais de Ensino pode ser percebida à luz de duas evidências, pois, quando a LDB admite a possibilidade de organização destes sistemas, considera algumas limitações que podem ser encontradas para sua efetivação (SAVIANI, 2008). Do ponto de vista formal, a LDB considera as ambiguidades expostas na CF/88 quando esta apenas prescreve, no artigo 11, a opção em integrar ou não o sistema municipal ao sistema estadual de ensino, formando com ele um sistema único de educação básica. Do ponto de vista real, a percepção das dificuldades técnicas e financeiras que muitos Municípios encontram na organização de seu próprio sistema de ensino em curto ou médio prazo, impedem esta proposta.

Como o sistema implica em organização com base em normatizações próprias, que lhe atribuem um elevado grau de autonomia e comuns, que se traduzem em obrigações a todos os seus integrantes (SAVIANI, 2008), o envolvimento da União é fixado no processo de pensar as diretrizes no planejamento e elaboração de programas para o custeio das despesas com a manutenção, estruturação do ensino, como merenda escolar, transporte escolar, programas de

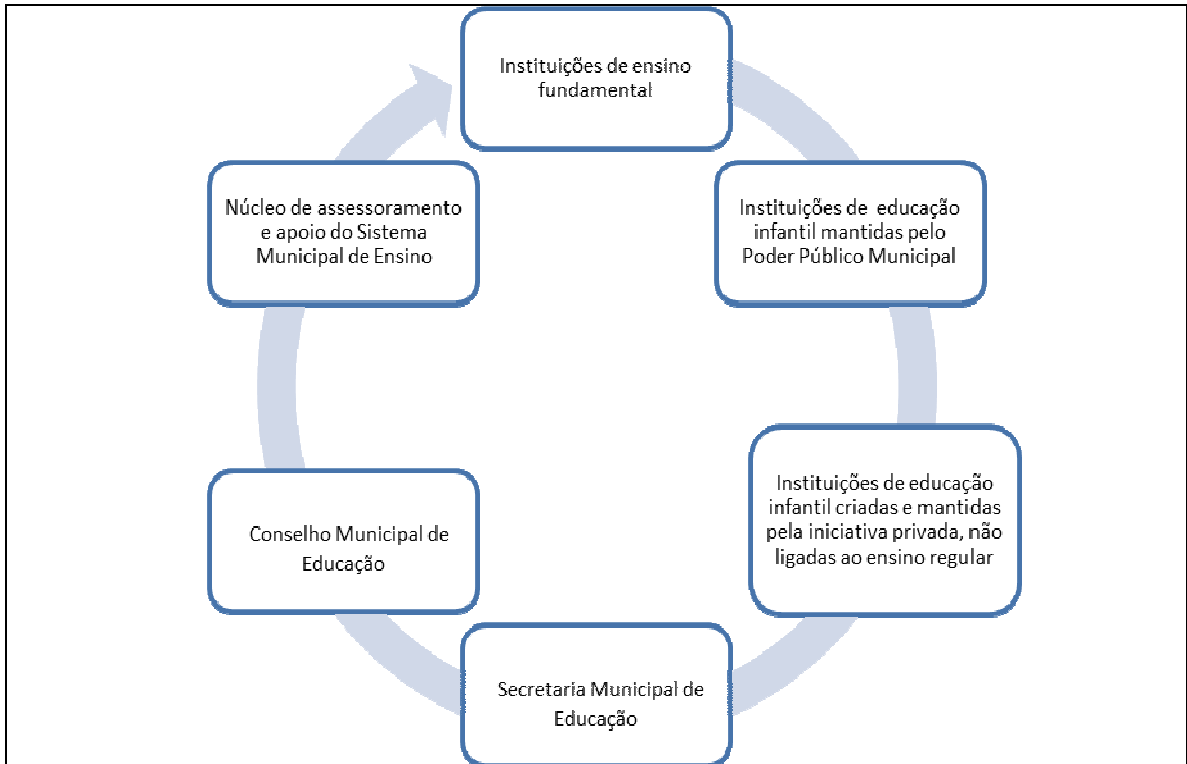
livros didáticos, dinheiro direto na escola e demais programas que comprovam a ação equitativa e supletiva deste ente federado. Tais programas serão implementados, acompanhados e avaliados na esfera dos sistemas estaduais e municipais de ensino quando, em nível micro, se criam estratégias em torno de interesses locais para execução das políticas de Estado e de Governo que procedem do poder central.

A perspectiva de repasse de compromissos ao Município associa-se à possibilidade de maior participação da comunidade local na resolução de seus próprios problemas, chamando para si a tarefa de buscar recursos, parcerias e modos de eficazmente suprir suas necessidades – o que, em uma visão mais atenta pode ser percebido como um enfoque proveniente do ideal apregoado pelo imaginário neoliberal.

Visto que “a participação dos cidadãos provê informações e diagnósticos sobre os problemas públicos, gerando conhecimentos subsídios à elaboração de estratégias para a resolução dos problemas e conflitos envolvidos” (GOHN, 2001, p. 43) o Conselho Municipal de Educação insere-se como um mecanismo de participação da sociedade civil organizada na governança municipal, o que se traduz em engajamento popular como um recurso produtivo imprescindível.

#### **4. O CME de Santa Rosa/RS: uma caminhada em construção com vistas à democratização das políticas educacionais**

Após os encaminhamentos e entendimentos expressos na CF/88 e na LDB nº 9.394/96, o município de Santa Rosa, localizado na Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul cria o seu próprio Sistema Municipal de Ensino (SME/SR) através da Lei n. 3.211 de 14 de julho de 1999, quando sua estrutura abrange as instituições de Ensino Fundamental e de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal, as instituições de Educação Infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada, não ligadas ao ensino regular, a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação e o núcleo de assessoramento e apoio do Sistema Municipal de Ensino. A Fig. 01 apresenta o organograma do SME/Santa Rosa.



**Figura 1:** Organograma do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa – RS  
**Fonte:** Lei Municipal n. 3.211 de 14 de julho de 1999, que dispõe sobre a Criação do Conselho Municipal de Ensino de Santa Rosa – RS.

A criação do SME/SR se dá num período de cerca de dois anos a após ser sancionada a atual LDB. Isto coloca o município entre os primeiros do Estado e do país a atender o dispositivo exposto pela legislação educacional brasileira no que diz respeito à criação e organização de Sistemas Municipais de Ensino. Em análise do movimento que se deu em torno da criação dos Sistemas Municipais de Ensino Werle (2008) aponta que até o ano de 1999 cerca de 40 municípios gaúchos já haviam criado seus sistemas municipais de ensino, o que demonstra que o Estado do RS “tem se mostrado ativo e interessado na constituição de sistemas municipais de educação, desde o final dos anos noventa (WERLE, 2008, p. 4). Tal dinâmica, porém, não se observa nos demais Estados e Municípios brasileiros que passariam por um longo período sem atentar para esta perspectiva da legislação e continuariam ainda atrelados aos Sistemas Estaduais de Ensino.

Paralelamente à criação do SME foi reorganizado, através da Lei Municipal n. 3.212 de 14 de julho de 1999, o Conselho Municipal de Educação de Santa Rosa (CME/SR), que, enquanto órgão político e administrativo, constitui-se articulado à

estrutura do poder público municipal, estando diretamente ligado ao Sistema Municipal de Ensino. Cabe considerar, entretanto, que o CME/SR foi criado originariamente, pela Lei Municipal n. 2.258 de 23 de agosto de 1990, portanto em um período anterior a LDB/96 e tinha suas atribuições/funções delegadas pelo Conselho Estadual de Educação. Apenas com a criação do Sistema Municipal de Ensino em 1999 é que se reorganiza o CME/SR, quando este órgão colegiado passa a ter autonomia para acompanhar, fiscalizar, orientar e legislar sobre assuntos de natureza das políticas educacionais locais. Em 2009 a legislação educacional, composta por 21 leis promulgadas entre 1955 e 2008, foi revisada e agrupada em um único texto, sob a forma da Lei n. 4.530 de 20/05/2009. Nesta recente Consolidação da Legislação Educacional Municipal, o CME/SR passa a ser regido por esta lei, que apresenta, no seu Capítulo II, no parágrafo único, do art. 2º, o Conselho Municipal de Educação como órgão político e administrativo, de caráter deliberativo, normativo, consultivo, e fiscalizador, a cerca dos temas que forem de sua competência.

Cabe considerar que em decorrência de tratativas e interpretações dos governos que se sucede em cada período político no âmbito do município, ocorrem alterações na legislação de modo a adequar as práticas e discursos com as visões orientadoras do processo de gestão pública. Sendo assim, observa-se que também a lei de criação do SME/SR de 1999 é alterada em 2009 por iniciativa do poder executivo com vistas a estabelecer uma nova dinâmica de organização do poder público municipal. Através da Lei Municipal n. 4.477, de 05 de janeiro de 2009 o núcleo administrativo da prefeitura municipal é apresentado, através de: órgão colegiado; órgãos de assessoramento e coordenação; órgãos auxiliares; órgãos de administração específica e órgãos de participação e representação, dentre os quais se incluem 27 conselhos municipais representativos de diferentes áreas sociais, onde se inclui o Conselho Municipal de Educação.

O CME/SR possui uma composição diferenciada, com um número ampliado de integrantes, o que o diferencia da maioria dos conselhos de educação, sendo constituído de 21 membros eleitos com seus respectivos suplentes, indicados por entidades representativas do Município, que são apresentadas no corpo da lei que o sustenta.

Em sua composição o CME/SR sinaliza um avanço no que diz respeito à maior participação da sociedade e entidades representativas. Em seus estudos Werle (2006) aponta que cerca de 60% dos Conselhos Municipais de Educação, no Rio Grande do Sul possuem, em média, nove membros, sendo que apenas 6,25% dos Conselhos possuem mais de 15 membros. Esta articulação de diferentes entidades proporciona maior integração entre os setores sociais e amplia a possibilidade de participação e discussão dos interesses coletivos.

No que diz respeito à representação de entidades junto ao CME, percebe-se a articulação de diferentes setores da sociedade, com representantes das seguintes áreas: a) Entidades Educacionais: dois professores municipais e um funcionário de escola; um representante da Educação Especial; um representante do Ensino Superior; um representante das escolas particulares; b) Entidade de alunos: um aluno representando os estudantes do Município, através de sua entidade – União Secundarista de Estudantes Santa-rosenses (USES); um acadêmico representando os Diretórios Acadêmicos; c) Entidade de pais: dois representantes de pais de alunos, indicados através de suas entidades, um escolhido pela Associação de Círculo de Pais e Mestres Regional de Escolas Públicas (ACPMR) e um pelo Círculo de Pais e Mestres das Escolas Particulares (CPM); d) Poder Público: dois representantes da Prefeitura Municipal; um representante da 17ª Coordenadoria Regional de Educação; e) Entidades Sindicais/Associações: um representante do 10º Núcleo CPERS/SINDICATO (Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – Sindicato dos Trabalhadores em Educação); um representante do Sindicato dos Professores de Escolas Particulares do Rio Grande do Sul (SINPRO-RS); um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais; um representante dos Trabalhadores Urbanos; f) Entidades ligadas à Indústria, Comércio e Serviços: um representante do SESI – Serviço Social da Indústria; um representante do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial); um representante do SES/SENAC (Serviço Social do Comércio/Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial); um representante da ACISAP (Associação Comercial, Industrial, Serviços e Agropecuária de Santa Rosa).

Esta forma de organização que amplia a participação dos cidadãos, representantes de diferentes segmentos da sociedade, aproxima o CME/SR de uma



perspectiva democratizante do processo de elaboração das políticas públicas em educação. Pelo menos, no princípio da lei de criação deste Conselho, a opção por diversificar a representação da sociedade civil, da comunidade escolar e do poder público, parece estar alinhada com uma postura de engajamento participativo e democrático. O que se espera de fato é que as distintas vozes com representação neste órgão colegiado participem do processo de construção das políticas educacionais, contribuindo com os debates acerca dos temas pertinentes ao desenvolvimento da educação local e sua efetiva qualidade, pois como salienta Verza (2000, p. 108) “evidentemente, existem distintos níveis no processo de participação como exigência indispensável da cidadania enquanto ação organizada, ultrapassando o sentido meramente formal da mesma”.

Outra característica importante no quesito representatividade social do CME diz respeito à forma de escolha dos representantes. Esta ação torna-se “um dado relevante para avaliar as condições de fidelidade no exercício da representação” (BORDIGNON, 2009, p. 70). Ou seja, quando os conselheiros são escolhidos através de eleição direta promovida pelos representados, “é de se esperar que o exercício da função esteja focado no olhar do segmento sobre a qualidade da educação” (Ibid., p. 70-71). Entretanto as formas de escolha de representantes para integrar o CME que se pautam em vontades singulares seja estas de dirigentes do poder executivo ou mesmo das entidades com representação no órgão colegiado, “tenderão a situar o exercício da função em fidelidade à vontade de onde deriva a indicação” (Ibid., p. 71).

Neste sentido, a representatividade das associações, sindicatos e entidades educacionais com assento junto ao CME/SR tem se pautado na escolha direta, quando internamente, cada entidade com assento no órgão colegiado, define critérios para a escolha dos representantes sendo seus nomes encaminhados à diretoria do CME. Em relação ao poder público, observa-se a indicação dos representantes, por critérios técnicos, geralmente condicionados a estar ligado à área da educação. Em ambos os casos, a presidência do CME oportunamente oficializará ao chefe do poder executivo a listagem dos conselheiros para serem nomeados através de portaria municipal.

Ainda, no artigo 7º da lei em questão, são estabelecidas 22 atribuições ao CME/SR e, quando o foco investigativo deste estudo volta-se à participação dos segmentos sociais neste órgão colegiado cabe referendar que se espera uma ação que propicie a tomada dos espaços públicos pela comunidade, o que, deverá ainda se associar a uma divisão das responsabilidades de modo que o trabalho levado a efeito pelo CME possa se traduzir em respostas às demandas existentes na amplitude e complexidade do Sistema Municipal de Ensino.

Em seus estudos Werle (2008) compreende que o CME pode assumir, quanto às competências que lhes são atribuídas, características que se fixam em torno de simples atendimento das determinações legais ou poderá incorporar uma lógica de ação que, como práxis responsiva dos problemas da comunidade, contribuem para a democratização dos espaços públicos.

A observação das competências do CME/SR denota que, em quase sua totalidade, estas estão vinculadas a um viés de natureza essencialmente burocrática, credencialista e operacional, onde se situam atribuições como: deliberar sobre planos e programas administrativos e pedagógicos; baixar normas criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar na definição do Plano Municipal de Educação; tomar conhecimento e opinar sobre o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento da Educação; divulgar informações referentes à aplicação dos recursos financeiros, resultados obtidos e qualidade dos serviços prestados; recorrer a instâncias superiores sobre questões que não se julgar apto a decidir e não previstas em Lei; analisar e apreciar questões de interesse das escolas quando lhe forem encaminhadas; aprovar o Plano Municipal de Educação, as bases curriculares, os regimentos escolares, e ampliação de séries; autorizar a criação de novos estabelecimentos de ensino; manter intercâmbio com o Conselho Federal de Educação, Conselho Estadual de Educação e com os demais Conselhos Municipais de Educação; avaliar e implementar medidas para a melhoria e aperfeiçoamento do rendimento escolar; emitir parecer sobre o funcionamento das escolas municipais; acompanhar a distribuição das matrículas de acordo com o aporte financeiro dos sistemas, em regime de colaboração;

Por outro lado, dentre de uma visão de entrelaçamento com a comunidade, quando o CME/SR se insere como articulador de interesses coletivos e, conjuntamente, busca respostas às questões que emergem do contexto social, podem ser observadas incipientes competências, tais como: participar dos estudos da comunidade local, tendo em vista os problemas educacionais; propor políticas educacionais ao Município, bem como acompanhar e avaliar sua execução; propor critérios para a ampliação da rede de escolas a serem mantidas pelo Município, tendo em vista as normas traçadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; opinar sobre a proposta político-pedagógica das escolas que compõem o Sistema Municipal de Ensino; sugerir medidas e programas de atualização de professores.

Todas estas competências, por sua complexidade, exigem uma atuação responsável do CME/SR. Deste modo, para o pleno desenvolvimento do trabalho, o CME/SR atua através do Plenário, de Comissões Permanentes e de Comissões Especiais, conforme apresenta o capítulo V do Regimento Interno deste órgão, indicando, no Art. 28, que o Conselho Municipal de Educação, tem como Comissões Permanentes: a) Legislação e Normas; b) Educação Infantil; c) Ensino Fundamental e Educação de Jovens e Adultos. Atualmente, contata-se a atuação da Comissão de Educação Especial que foi criada para atender as demandas desta área, ainda que não esteja contemplada na estrutura do CME/SR e careça de normatização, o que deverá ocorrer quando da revisão e reelaboração do novo Regimento. Cada comissão permanente é constituída por, no mínimo, sete membros que escolhem entre si um presidente, um secretário e o relator da comissão.

Cabe considerar que, tendo em vista o atendimento e condições técnicas para seu funcionamento, o CME/SR conta com a participação de um assessor administrativo e também um assessor técnico-pedagógico, do quadro de servidores da Secretaria Municipal de Educação e Juventude de Santa Rosa. O assessor técnico-pedagógico tem a função de acompanhar as discussões junto às plenárias e comissões, assessorando na elaboração de pareceres, normativas e demais atos legais expedidos pelo órgão. A ampla representatividade social, a organização adequada ao seu funcionamento com garantia de democratização na tomada de

decisões possibilitam que as ações do CME/SR sejam qualificadas, de modo a efetivar o Sistema Municipal de Ensino.

## **Conclusão**

A partir da abertura política dos anos 1980 se consolida uma perspectiva de democratização dos espaços públicos, o que tem seus reflexos na Constituição Federal de 1988. Importantes mudanças na organização das políticas sociais decorrem deste processo e, em especial no âmbito educacional se firma o debate em torno da necessidade de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que viria a se consolidar em 1996, com um forte apelo à municipalização como forma de organização dos processos e ações locais.

Em decorrência destes encaminhamentos legais coloca-se em foco a possibilidade de criação dos Sistemas Municipais de Ensino como organizações independentes e autônomas, cujas regulamentações seriam previstas por seus próprios órgãos normativos, dentre os quais se destaca o CME, com natureza consultiva, normativa, deliberativa e fiscalizadora do sistema.

A discussão em torno da institucionalização e ordenamento legal do Conselho Municipal de Educação, como espaço público de participação pressupõe um debate que não se faz isoladamente, mas se integra ao processo de democratização da educação, não apenas no sentido de cumprimento de disposições burocráticas ou legislativas como campo político que se entrelaça às concepções de cultura, educação e sociedade. Deste modo, a representatividade que se dá, a partir das distintas vozes sociais enriquecerá a ação do CME e estimulará a busca da visão de totalidade expressa no olhar dos representantes da comunidade, que partem da singularidade de diferentes pontos de vista, mas se posicionam frente a objetivos comuns, ou seja, a melhora da educação (BORDIGNON, 2009).

A ampliação dos espaços participativos força a abertura da gestão pública ao maior engajamento da comunidade na discussão, planejamento e acompanhamento das políticas públicas. Este envolvimento fortalece a construção da cidadania que, pautada por dinâmicas concomitantes, que, como exposto por Jacobi (2008),

propicia o reconhecimento e a construção de identidade dos sujeitos envolvidos no processo, além de revelar o contexto de inclusão das diferentes necessidades expressas pelos sujeitos sociais e também conduz a definição de novas agendas de gestão estruturada na universalidade e equidade do atendimento de demandas, o que de modo especial pode promover a qualidade social da educação pública.

No tocante a estrutura do órgão colegiado analisado neste estudo, percebe-se que, frente aos ajustes atuais da legislação municipal, há sérios comprometimentos no que diz respeito à autonomia do Sistema Municipal de Ensino de Santa Rosa/RS, tendo em vista que o SME/SR é concebido como integrante da Estrutura Administrativa Básica da Prefeitura Municipal. Por sua vez, a Secretaria Municipal de Educação e Juventude (SMEJ) tem sua ação restringida neste modelo de gestão, tendo sua representatividade questionada – conforme o que é expresso na lei – como órgão de administração específica, tal como foram destacadas as demais secretarias municipais. Conforme a configuração do atual modelo de estrutura administrativa municipal de Santa Rosa se perde a identidade legal, tanto do SME/SR, quanto da SMEJ quando as leis que os criam ficam subsumidas por outras legislações de modo a não haver lei específica para a organização da educação no município.

Os equívocos decorrentes desta organização são postos exatamente quando o SME/SR é concebido como órgão executor das políticas educacionais no âmbito do município, isentando a SMEJ desta responsabilidade. Considera-se que as ações práticas referentes à educação devem ser levadas a efeito pela secretaria municipal que é, na prática, a unidade executora das políticas discutidas e normatizadas pelos órgãos que compõem o SME/SR, em especial o Conselho Municipal de Educação.

Ainda que alguns entraves possam se fazer sentir nesta construção percebe-se que o município de Santa Rosa vem trilhando um caminho no sentido de ampliar os espaços participativos. Em especial, no Conselho Municipal de Educação, a comunidade pode ser ouvida, suas demandas são discutidas através de representantes de distintos e representativos setores sociais e, com isto as políticas públicas são definidas com vistas ao atendimento destes anseios. O grande desafio do SME/SR é funcionar de forma autônoma, dando respostas dentro de suas áreas de competência, visando à criação de novos caminhos para a educação pública

municipal. Atuar de forma diferenciada, em um cenário onde os conselhos se alinham a uma lógica meramente formal e burocratizada e onde muitos deles estão equivocadamente vinculados como órgão de assessoramento do poder governamental é, sem dúvida, um desafio a ser perseguido na busca da democratização deste espaço público.

## Referências

BALZANO, Sônia; ZANCHET, Vera. **Organização dos Conselhos Municipais de Educação**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2001.

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

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

GOHN, Maria da Gloria. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. In: In: SOUZA, Donald de Bello de (org). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

MARTINS, Angela Maria. A municipalização do ensino: algumas questões sobre o poder local. In: **Revista da Organização dos Estados Ibero Americanos**, Espanha, v. 33, n. 2, 2004.

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

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. In: **Caderno de Pesquisas em Administração**. São Paulo, v. 1, n. 3, 2º sem. 1996. Disponível em: < <http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/c03-art06.pdf>>. Acesso em 13 abr. 2011.

SALES, Ivandro da Costa. Os conselhos Municipais de Educação (desafios da gestão democrática. In: PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. **Pró-Conselho: Guia de Consulta**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria da Educação Básica, 2005.

SANTA ROSA. Lei nº 4.477, de 05 de janeiro de 2009. Dispõe sobre a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Santa Rosa, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.530, de 20 de maio de 2009. Consolida a legislação municipal da educação, 2009.

\_\_\_\_\_. Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Santa Rosa/RS. Mimeografado, 2003.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação**: conceito, papel, histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. GT 05, ANPEd, Caxambu, 19.02.2008. Disponível em:< <http://www.org.br/reunioes/31ra/1trabalho/trabalho05.htm>>. Acesso em 10 dez 2010.

SILVA, Darci Bueno da. **Conselhos Municipais de Educação na instituição dos Sistemas Municipais de Ensino no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 2009 (Dissertação de Mestrado).

VERZA, Severino Batista. **As políticas públicas de educação no município**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2000. (Coleção Educação).

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Gestão da educação municipal: Composição dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. vol.14 no. 52, Rio de Janeiro: Cesgranrio, Jul-Set. 2006. p. 349-364.

\_\_\_\_\_. CME como política estruturadora do campo da educação no município. In: SOUZA, Donaldo Bello de (org). **Conselhos municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.