

## OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E O REGIME DE COLABORAÇÃO NOS RESPECTIVOS SISTEMAS DE ENSINO

Tarcísio Luiz Pereira<sup>1</sup>

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo principal apresentar e problematizar a questão do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino a partir dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) nos respectivos Sistemas de Ensino (Federal, Estaduais e Municipais), tal proposta se fundamenta num recorte de pesquisa de mestrado defendida na Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista - FCT/UNESP - Campus de Presidente Prudente-SP que procurou pensar quais as efetivas condições para que estes órgãos (CMEs) sejam realmente espaços de gestão democrática e de definição de políticas educativas, para tanto, procurou-se analisar o perfil, a composição, as atribuições, as funções e a atuação destes colegiados. E pode-se verificar que os Conselhos Municipais de Educação constituem-se como importantes mecanismos que contribuem para o fortalecimento da democracia local, e que podem se tornar um ambiente de articulação política, de organização e de reflexão da sociedade civil acerca dos problemas educacionais dos municípios e até mesmo do Estado e da União. São estas reflexões, que pretende o presente texto.

Palavras-Chave: Sistemas; Conselhos; Regime de Colaboração.

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Coordenador do Curso de Graduação em Pedagogia da Faculdade de Ilha Solteira FAISA e Professor do Ensino Fundamental – séries iniciais – Rede de Ensino Municipal de Andradina-SP. e-mail: [proftlp2004@hotmail.com](mailto:proftlp2004@hotmail.com)

## 1- INTRODUÇÃO

A preocupação com o estudo acerca do papel dos Conselhos de Educação nos Sistemas de Ensino em nosso país é decorrente da configuração de uma sociedade democrática, em proveito da qual, o debate sobre a educação a ser oferecida poderia provir de uma gestão mais participativa. Nas últimas décadas as discussões sobre esta temática vêm tomando corpo no Brasil e foi um dos principais destaques da Conferência Nacional da Educação – CONAE, convocada pelo governo federal, por meio do Ministério da Educação (MEC), no período de 23 a 27 de abril de 2010, antecedida por conferências Municipais, Intermunicipais e Estaduais que discorreram, principalmente, acerca da implantação de um Sistema Nacional Articulado de Educação.

Tal processo possibilita pensar num caminho trilhado por aqueles interessados na democratização da educação e que tenham envergadura para o diálogo e para o exercício sempre complexo da paciência histórica.

Sabe-se que a luta pela construção do regime de colaboração entre os sistemas de ensino é uma batalha histórica dos educadores e de toda a sociedade brasileira.

A Constituição Federal de 1988 ao tratar dos *“princípios fundamentais”* (Título I- artigo 1º, caput) diz que: *“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito ...”*. Constata-se que os entes federados deverão agir no sentido de integrar, via regime de colaboração, todas as políticas públicas que, necessariamente, devem assegurar ao país a sua soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, posto que *“todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente...”*.

É, entretanto, no Capítulo III, Da Educação, Da Cultura e Do Desporto, no artigo 211, que é uma matéria voltada à área da educação, que afirma que: ***“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”***. O parágrafo primeiro deste artigo trata do financiamento do sistema educacional

como um todo e a função distributiva e supletiva do Estado brasileiro, em matéria de educação, com a finalidade precípua de equalizar as oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade.

Mais tarde, com a promulgação da Lei nº 9.394, Lei de Diretrizes e Bases, de 20 de dezembro de 1996, esses dispositivos são confirmados ou, em grande parte, regulamentados. A LDB passa a ser um importante instrumento legal que dá continuidade ao processo de redemocratização do país, bem como de sedimentação da educação como um ***direito humano***.

Na seqüência, dois outros importantes instrumentos tratam da questão - A Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, precedida pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, conhecida como Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), um fundo contábil implantado a partir de 1º de janeiro de 1998 em todo o país e que passou a financiar o ensino fundamental, a partir de uma cesta de impostos dos Estados e Municípios, inclusive transferências obrigatórias, na ordem de 15%, com complementação da União. O FUNDEF foi um grande avanço, porém, funcionou como um sistema de financiamento ainda muito restrito.

A luta que se travou em seguida foi de se buscar ampliar e equalizar, de fato, o sistema de financiamento da educação básica, nascendo, portanto, a necessidade de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Instituído pela Emenda Constitucional (EC) nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, esta, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de julho de 2007.

Houve uma significativa mudança nas regras de composição dos sistemas de ensino brasileiros o que possibilita pensar em dois processos quase simultâneos no que diz respeito ao encaminhamento das políticas educativas no país um voltado para a descentralização dos sistemas de ensino e outro, mais recente, que possivelmente aponta para uma (re)centralização da educação e/ou melhor articulação entre os respectivo sistemas.

Cabe destacar, ainda, que a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional deveria determinar a descentralização administrativa dos sistemas educacionais, no entanto, Saviani (1997) enfatiza que esta Lei foi implantada num contexto de dificuldades para os setores populares e seus representantes progressistas, sendo-lhes a correlação de forças totalmente desfavorável. Na percepção de Saviani (1997):

O projeto original caminhava em direção a uma concepção socialista, garantindo uma formação básica comum que possibilitasse a reconciliação entre o indivíduo e o cidadão. As transformações operadas ao longo da tramitação na Comissão de Educação da Câmara deram ao texto aprovado caráter de uma concepção social-democrata, entendendo-se a educação como um direito social que deve ser garantido pelo Estado. A seguir setores conservadores alteraram uma das principais conquistas do projeto representada pelo Capítulo V, referente ao Sistema Nacional de Educação, atenuando seu caráter social-democrata progressista.

Saviani (1997) aponta como aspecto positivo a tentativa de se configurar um sistema nacional de educação, mas viu como problemática a idéia de sistema municipal de ensino, considerando essa inclusão no próprio texto constitucional, como decorrente das dificuldades de compreensão do significado de sistema. Prevaleceu no texto final a expressão “Da organização da Educação Nacional” e no art. 8º, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”.

Em tempos mais recentes, foram implantadas algumas mudanças nos rumos das Políticas Educativas do País tais como: as implantações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)<sup>1</sup> e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)<sup>2</sup>. Este último passa a atender toda a educação básica,

---

<sup>1</sup> O PDE também chamado PAC da Educação abrange medidas para todas as etapas da educação, com prioridade para a educação básica. Foi lançado no dia 24/04/2007.

<sup>2</sup> 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 - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

substituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou durante dez anos (1996-2006).

Quanto ao Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – as principais medidas são a criação do Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica); Implantação da Provinha Brasil, para avaliar a alfabetização de crianças de 6 a 8 anos; destinação de recursos para transporte escolar; Olimpíadas de Português; Informatização de todas as escolas; Luz em toda escola; Produção de conteúdo digital; Piso salarial para os professores; Implantação de Pólos de Formação de Professores; Implementação do Programa Brasil alfabetizado; Construção de escolas técnicas; Criação de Institutos Federais de Educação Tecnológica; ampliação do acesso à educação superior e distribuição de Bolsas através do ProUni<sup>3</sup>.

A partir dessas reformas educativas, empreendidas no país nos últimos anos, em que inserem as instâncias municipais na perspectiva de ampliação dos seus serviços em matéria de educação, verificam-se mudanças na gestão dos sistemas e das unidades escolares, assim como no próprio processo de ensino, inspiradas nos pressupostos político-ideológicos que sustentaram tais reformas e orientaram as medidas tomadas para a sua implementação.

Desta forma, os fenômenos da descentralização/desconcentração da gestão da educação e da municipalização do ensino passam a constituir temas fundamentais de redefinição dos encaminhamentos de Políticas Educativas e o papel dos Conselhos de Educação neste processo pode redefinir os rumos políticos e educacionais dos respectivos Sistemas de Ensino.

## **2- CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA GESTÃO DE POLÍTICAS EDUCATIVAS**

Cury (2000) analisando o significado do vocábulo *Conselho*, afirma que

---

<sup>3</sup> Programa Universidade para Todos foi criado pela MP nº 213/2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao Programa.

em sua origem etimológica, esta palavra é derivada do latim *consilium*, que vem do verbo *consulo/consulere*, significa ouvir e ser ouvido. Este é um verbo que postula a via de mão dupla. Sendo assim, quando o Conselho participa na elaboração de políticas públicas educacionais o verbo *consulere*, aponta como princípio a publicidade significando que os atos e decisões tomadas na esfera pública são do interesse geral, pois têm um importante poder decisório sobre a vida social. Por isso, o autor define como um órgão onde as decisões precedidas de análise e debates com a sociedade civil são tomadas a partir do diálogo e do entendimento, onde a sociedade civil é capaz de interferir nas decisões políticas e fazer com que as suas demandas sejam inscritas nas agendas governamentais locais. E segundo Gohn (2001, p.31):

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

Cabe ressaltar ainda que uma das inovações na estruturação do Estado no setor educacional é a concepção de *Sistemas Municipais de Ensino (SME)*, que é especificada na Constituição Federal de 1988 e que possibilitou aos Municípios criarem seus próprios sistemas de ensino e nestes, seus conselhos de educação, atribuindo aos mesmos, autonomia relativa na formulação de políticas educacionais, em específico para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental, uma vez que, até então, a esfera municipal detinha, apenas, sistema administrativo.

O termo “sistema” etimologicamente provém do grego *systema*, que significa, todo corpo de elementos. A rigor, *systema* é uma composição de *syn* (em latim cum, em português com) + *ístemi* (estar ao lado de). Entende-se, também,

“sistema” como elementos coexistentes lado a lado e que, convivendo dentro de um mesmo ordenamento, formam um conjunto articulado.

A primeira Constituição, de 1824, pode ser tomada como norteadora do referencial normativo do sistema educacional que então se implantava. É nela, que há apontamentos para a existência de um sistema dual de ensino, dada a predominância da cultura escravocrata nas representações das elites senhoriais na época.

Segundo Azevedo (2008, p.20) neste período:

Um dos sistemas destinava-se a atender às demandas educacionais das elites destinado a formar bacharéis e letrados, habilitados para exercerem cargos públicos na burocracia e outras atividades liberais. O outro sistema deveria encarregar-se da educação do povo. Destinava-se, portanto, a população livre e pobre. Esse sistema deu origem a rede pública e gratuita de caráter vocacional. Aos homens reserva-se o aprendizado de ofícios manuais e as mulheres, o treinamento nas prendas do lar, ensino que seria paulatinamente transformado em preparação para o exercício do magistério primário.

Para Azevedo, produziu-se, a partir daí, uma dicotomização da escola e o sistema de ensino reservado aos pobres não encontra correspondência nem equiparação com o outro sistema, próprio das elites.

Já na Constituição de 1891, segundo Sarmiento 2005, p. 20, consagrou-se o princípio federativo, e transferiu-se a instrução primária aos estados. Ao governo federal reservava-se a atribuição de criar instituições do ensino secundário e superior nos estados e organizar a instrução no Distrito Federal. A descentralização política e administrativa que transferiu aos estados a responsabilidade do ensino primário, assim como os cursos normais,

condicionaram sua expansão às peculiaridades e desenvolvimento econômico de cada unidade federativa. Os estados mais desenvolvidos, iniciando-se por São Paulo, adotaram, nas décadas de 1920 e 1930, políticas que levaram à organização do ensino em seu âmbito. Os sistemas estaduais e o sistema federal, restrito ao ensino secundário e superior, começaram a se organizar de forma paralela.

Ainda para esta autora, nos anos de 1920/30 tem início o chamado desenvolvimentismo brasileiro de base industrial, processo que dominou a história do país até os anos de 1970/80. Foi um período marcado pela concentração do poder no Estado central, crescente urbanização, concentração da riqueza e aumento das desigualdades sociais. As mudanças e a reorganização social geraram mobilizações e reivindicações dos setores médios urbanos e da classe operária, trazendo as primeiras greves, a intensificação dos conflitos oligárquicos e a movimentação dos militares, e revelando uma insatisfação geral. As idéias e práticas educacionais tradicionais foram combatidas e não só políticos, mas também educadores, passaram a defender a necessidade de um sistema de educação público, completo, com uma estrutura orgânica conforme as necessidades brasileiras e as novas diretrizes econômicas e sociais.

Os governos militares, após 1968, reformaram o sistema educacional na perspectiva de adequá-lo à nova fase do desenvolvimento econômico do país. E a partir da década de 1980, a realidade educativa caracteriza-se como um processo em simultânea crise: consolidação da escola de massas e deslocamento da política educativa da esfera da democratização para o universo da modernização. As mobilizações sociais e os conflitos dentro das classes dominantes reaparecem quando o crescimento cai e o Estado se submete a um plano de estabilização acordado com o Fundo Monetário Internacional - FMI, com as recomendações de descentralizar, desestatizar e conseqüente novo surto de internacionalização. Em meio a conflitos e demandas, uma intensa mobilização garantiu alguns espaços de democratização na Constituição de 1988.

A noção de “sistema”, a partir da atual Constituição Federal está referendada, dentre outros, no artigo 211, que estabelece o regime de colaboração como forma de relacionamento entre os entes federativos, sem hierarquia ou

subordinação e a criação de sistemas de ensino autônomos, nos três níveis da Federação (União, Estado e Municípios).

Assim, com a Constituição Federal de 1988, foi facultado aos Municípios o direito de emitir normas e de estabelecer políticas, viabilizando, com isto, a implantação do Regime de Colaboração e não mais a manutenção de relações hierárquicas entre as três esferas políticas de poder (União, Estados e Municípios), pelo menos no âmbito da lei. Em que pese a importância da CF/1988 nesta matéria, é importante sublinhar que a definição clara de competência dos Municípios para a instituição de seus próprios sistemas de ensino decorre mais das definições prevista na nova LDB (Lei nº 9.394/96), do que naquela Constituição (Saviani, 1999). De um modo ou de outro, em face da atribuição de uma maior autonomia aos Municípios, estes se viram diante de desafios concernentes à: instituição de sistemas municipais de ensino na forma da lei, participação no Regime de Colaboração, de forma solidária, junto aos Estados e à União; constituição ou reorganização de seus Conselhos de Educação e elaboração dos Planos Municipais de Educação (PME).

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, lei nº 9.394/1996). “Os sistemas de ensino são constituídos, a partir do princípio da autonomia dos entes federados (Art. 211, CF/1988)” e, entende-se também que deva observar o princípio da gestão democrática do ensino público (Art. 206, VI, CF/1988). Ao se destacar o princípio democrático na gestão do SME, pressupõe-se a existência de espaços públicos para discussões, formulações e decisões de demandas educacionais.

A noção de Sistemas de Ensino a partir da Constituição Federal de 1988, e de acordo com o Parecer 30/00 do Conselho Nacional de Educação (CNE), reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Segundo Cury, relator do referido Parecer:

A Constituição faz uma escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado onde se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo

institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo, a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão. A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assimilação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nesta Constituição, a aceção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração tanto quanto de Estado Democrático de Direito. (Parecer CNE 30/00).

Ainda para Cury, junto aos princípios, deveres, financiamentos, a Constituição Federal, ao ressaltar a autonomia própria dos Estados, Municípios e Distrito Federal, dentro de suas competências, deixa a cargo destes sujeitos políticos, segundo suas Constituições e Leis Orgânicas, dispor sobre a respectiva organização administrativa. Nesta organização, supõe-se a existência de órgãos executivos e normativos que, no caso da educação, tem sido a presença de secretarias e conselhos de educação.

No Parecer CNE 04/2001 Cury afirma que: “A expressão ‘órgão’ deriva do grego Organon (instrumento musical) e expressa tudo o que possa servir de meio à realização de um determinado fim ou ao desempenho de certa função”. E que:

Em todo o sistema sócio-político ou estrutura sócio-política organizada diz-se ser órgão aquela unidade que realiza ou executa funções de caráter social, político, administrativo que lhe são atribuídas. No âmbito da administração pública, um órgão de Estado é uma unidade da administração direta, permanente ou temporário, emanado de lei, sendo um centro de poder que põe em função um certo número de atribuições

que lhes são afeitas, próprias do serviço público. Em seu exercício, um órgão preenche parcelas do poder público em campos específicos de atuação do Estado. Neste sentido, pode haver tantos órgãos quantas funções específicas lhes forem atribuídas. (Parecer CNE 04/2001).

No caso da educação, relata Cury, costuma-se diferenciar órgãos de caráter executivo e os de caráter normativo, sem que esta diferenciação esgote o conjunto dos diversos órgãos, como é o caso recente e crescente da presença de Tribunais e de Conselhos na fiscalização dos recursos. Tanto uns quanto outros cumprem o que a lei determina e o que lhes compete em matéria de atribuições.

No novo ordenamento legal que possibilita a criação de *sistemas municipais de ensino*, os *conselhos municipais de educação* passam a desempenhar novas funções, tornando-se um dos principais mediadores das demandas educacionais da população junto ao Poder Executivo, participando conjuntamente na construção do *plano municipal de educação*. A partir dessa compreensão, a criação e a consolidação dos conselhos municipais de educação configuram-se como processo de afirmação da cidadania no lócus onde o cidadão/ a cidadã vive e atua, o município.

Os Conselhos de Educação Municipais, Estaduais e Distrital, junto ao Conselho Nacional de Educação, afirma Cury (2000), são, todos, órgãos colegiados, de caráter normativo, deliberativo e consultivo que interpretam, deliberam, segundo suas competências e atribuições, a aplicação da legislação educacional e propõem sugestões de aperfeiçoamento da educação dos sistemas de ensino.

A idéia de implantação de conselhos nos respectivos sistemas de ensino foi tida como possibilidade de ampliar a participação da sociedade civil nas políticas públicas seja interferindo nas decisões, seja acompanhando e exercendo o controle das mesmas.

No contexto de mudança global, a questão da participação da sociedade civil na educação, mediante os conselhos de educação, pode mudar a maneira de pensar ou de repensar os objetivos e os fins da educação que, desde a emergência

do Estado-Nação e das economias de mercado, foi associada às noções de cidadania, individualismo, democracia, identidade nacional, de produtividade e de desenvolvimento - conceitos que atualmente vem sendo redefinidos por estes órgãos colegiados.

Portanto, ao discutir o conceito de sociedade civil relacionado à problemática enfrentada hoje pelos Conselhos Municipais de Educação, evidencia-se o debate também do Estado e/ou municípios com relação as suas políticas sociais públicas. Até porque o debate da sociedade civil está entrelaçado ao de Estado e, conseqüentemente, ao das Políticas Públicas e dos direitos sociais.

O fato mais concreto é a precedência da constituição do Estado brasileiro frente ao surgimento da sociedade civil, ou seja, as bases sociais e políticas desse processo se fizeram pelo “alto”, retratando o caráter autoritário da constituição deste Estado.

Faz sentido dizer que na experiência com os Conselhos Municipais de Educação as características e elementos da velha ordem ainda se mantêm, apesar de muitas mudanças que já ocorreram.

A existência destes órgãos na gestão de políticas educativas nos municípios pressupõe uma mudança de paradigma, da gestão pública burocrática para um modelo descentralizador e participativo na defesa dos interesses de universalização dos direitos básicos da cidadania. E que para se entender o papel dos Conselhos Municipais de Educação na Gestão de Políticas educativas é necessário compreender também as lutas travadas nos espaços da sociedade civil, porque são nestes espaços que se pode encontrar a possibilidade de formação de novas fontes de legitimidade, novas áreas de consenso.

Pode-se dizer, ainda a partir dos resultados obtidos na pesquisa realizada<sup>4</sup>, que o foco principal tem sido o de superar a concentração de poder no executivo ampliando a possibilidade de participação da mais ampla parcela possível dos sujeitos sociais que fazem parte da comunidade. Há a busca de que as representações superem o limite do corporativismo na direção de representações permeadas de um sentido mais geral e mais público. As

---

<sup>4</sup> Mestrado realizado na FCT/UNESP

experiências em curso tentam definir como conselheiros para o Conselho Municipal de Educação aqueles escolhidos pelos movimentos organizados, que representem o projeto de educação que se quer para o município. Os participantes deste conselho têm em comum o fato de representarem os interesses dos setores sociais tradicionalmente excluídos ou com pouca ascendência sobre os processos de decisão política.

Como enfatiza Khan (2001 p.123):

Três forças servem de alavanca para a mudança e permitem à sociedade civil participar da gestão da educação. Primeiramente, as políticas integradoras e a autonomia conferida pelas reformas de descentralização permitem a transferência do poder decisório às comunidades locais. O reforço das capacitações e a formação de todas as partes envolvidas são também uma garantia de autonomia e de responsabilidade para todos os membros da comunidade. Finalmente, as organizações da sociedade civil mobilizam as comunidades, especificamente e as populações pobres, para uma participação mais ativa na educação.

Compreender um pouco dessa realidade pode ajudar no entendimento do seu potencial na direção da descentralização, autonomia e democratização do sistema educacional.

Entende-se que a discussão sobre a institucionalização e a organização dos sistemas de ensino e dos conselhos municipais de educação não é uma discussão isolada; está integrada e faz parte do processo da democratização da/na educação, ou seja, não pode ser tratada como questão meramente jurídica ou técnica administrativa, deve ser, colocada no campo político, condicionada a concepções de vida, de educação, padrão de convivência e cultura.

Esta questão não pode ser analisando sem termos presente o contexto

de influência onde, normalmente, as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos, nos municípios. Segundo Mainardes (2006), é neste contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser o educando. Atuam nesse contexto, as redes sociais dentro, em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. Além disso, pode-se acrescentar que nos municípios há um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como, comissões e grupos representativos, que podem ser lugares de articulação de influência (internacionais, nacionais e locais).

### **3- CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nesta reflexão sobre a organização e o papel dos Conselhos Municipais de Educação e o regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, é possível estabelecer algumas conclusões sem a pretensão de esgotar o assunto.

Os conselhos municipais de educação eleitos na pesquisa foram se constituindo, nos municípios estudados, como um importante espaço de articulação política, de organização e de reflexão da sociedade civil acerca dos problemas educacionais dos municípios, estabelecendo, nestes contextos, um novo padrão de relações entre os governos locais e a população.

Apesar de o processo de municipalização do ensino no Estado de São Paulo ter sido um forte indutor para a criação e atuação destes órgãos, já havia nos conselhos analisados (pelo menos em dois deles – o de Andradina e o de Presidente Prudente) o anseio de participação e atuação na definição e no encaminhamento das Políticas Educativas Municipais, por parte de membros ligados a segmentos como APEOESP, Diretorias Regionais de Ensino, Redes Municipal e Estadual de Ensino, Secretarias Municipais de Educação, Instituições de Ensino Privadas e Universidade, dentre outros segmentos que até mesmo corroboraram para a implantação destes conselhos. O que permite dizer que a implantação e implementação destes órgãos são frutos de um processo reivindicatório da comunidade por participação, aspiração histórica, embora longamente reprimida.

Nas circunstâncias atuais, essa aspiração surge com a possibilidade de que uma nova ética deva presidir a gestão pública, norteada pela participação e pela co-responsabilidade.

Os CMEs analisados nasceram no processo de desconcentração/descentralização das políticas educativas efetivado pelo Estado e, desse modo, têm se colocado crescentemente no centro do processo de tomada de decisões, caracterizando-se como importantes instrumentos para a democratização da gestão das políticas educacionais.

Assim, os CMEs significam “um caminho político pela participação que permite construir a intencionalidade coletiva” (CEE, 1991) na expectativa de que a descentralização da gestão possa, de fato, concorrer para a solução de antigos e crônicos problemas educacionais dos municípios, partindo da ação conjunta do poder público e da sociedade, compartilhando, no âmbito do colegiado, responsabilidades na gestão da educação municipal.

O estágio em que se encontram os conselhos analisados mostra o longo caminho existente para que estes órgãos possam, efetivamente, cumprir sua principal função, isto é, formular e controlar a política pública municipal na área educacional. Trata-se de uma função muito polêmica e complexa que retira do Executivo Municipal atribuições que historicamente estiveram exclusivamente sob sua responsabilidade. Ou seja, os Conselhos Municipais de Educação constituem-se como ameaça ao poder do prefeito e atentam contra práticas políticas tradicionais nocivas à democracia.

No entanto, apesar dos problemas citados, deve-se ressaltar que os CMEs constituem-se como importantes mecanismos que podem contribuir para o fortalecimento da democracia, entendida como um sistema de debate público. Para ter voz nesse sistema, em particular, no processo decisório, os cidadãos devem participar, isto é, se organizar e pressionar o poder público para garantir seus direitos.

Os CMEs apresentam-se como importantes espaços de diálogo e expressão popular, instrumentos que podem ser usados pelos cidadãos que decidam agir em prol da democratização da gestão pública e em prol da melhoria de políticas educativas.

Se, por um lado, constatou-se a incorporação da diversidade de representações nos CMEs, por outro, ainda é limitada sua capacidade de articular interesses e demandas dos segmentos da sociedade civil. A maior parte da população, que não está associada a alguma organização social, desconhece a existência dos Conselhos ou não sabe o que eles fazem. Também pôde ser percebido que houve poucas ações dos Conselhos a fim de dar publicidade às suas atividades ou de apresentar ao público as principais questões em discussão, seja por intermédio da imprensa, seja mediante campanhas destinadas a determinado segmento social. A questão da representatividade nestes órgãos está diretamente vinculada à da autonomia em relação ao poder público e à da sociedade civil em relação ao governo. O que possibilita nesses espaços enfrentar os desafios e as dificuldades para que as ações destes colegiados não sejam pautadas unicamente por questões burocráticas e pela agenda do governo.

Os Conselhos, portanto, são esferas públicas que renovam a institucionalidade democrática, mas não são estáticos, pois estão ancorados na cultura política local expressa no perfil dos governos e secretários(as) municipais de educação, no perfil associativo e nas experiências de relação entre governo e sociedade.

Assim, como elementos de um novo meio de gerir as políticas educativas de forma democrática e participativa, os CMEs estão sendo consolidados nos municípios estudados, objetivando a formulação e o controle das políticas destinadas à educação.

Em síntese, os CMEs estão possibilitando a construção de pilares de processos mais participativos e coletivos e são verdadeiros espaços de gestão democrática na definição de políticas educativas do município na perspectiva apontada por Casassus (1990 p.87), em que é necessário reposicionar a direção da flecha da descentralização na direção de baixo para cima.

#### 4- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia**. Paz e Terra, 2002.

BORDENAVE J. E. D. **O que é comunicação, Brasiliense**. 1986.

\_\_\_\_\_. **O que é participação**. São Paulo, Brasiliense 1994.

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

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

\_\_\_\_\_. C. R. J. **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.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. São Paulo, Cortez, 1988.

DICIONÁRIO. **Aurélio Século XXI**, 2001

FERREIRA, N. S. C. **Gestão Democrática da Educação: ressignificando conceitos e possibilidades**. IN FERREIRA. N. S. C. & AGUIAR, M. A. S. (orgs). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

GOHN, Maria da Gloria. **Participação popular e Estado**. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1983. (Tese de Doutorado).

\_\_\_\_\_. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola , 1995.

\_\_\_\_\_. **O novo associativismo e o Terceiro Setor**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano 19, n. 58, p. 9-23, nov. 1998.

KAHN, Robert L. **Psicologia Social nas Organizações**. São Paulo. Atlas 2001.

LIMA, Antonio Bosco de. **Conselhos Municipais na Educação: perspectiva de democratização da política educacional municipal**. Tese de Doutorado. PUC/São Paulo, 2001.

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

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

\_\_\_\_\_. **Política e educação no Brasil**. 3ª ed., Campinas: Autores Associados, 1996b, 156 p.

\_\_\_\_\_. **A nova Lei da Educação (LDB): Trajetória, limites e perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1997, 262 p.

\_\_\_\_\_. **Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação: Por uma outra política educacional.** Campinas: Autores Associados, 1999.

\_\_\_\_\_. **Educação Brasileira: estrutura e sistema.** São Paulo: Saraiva, 1988.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

## **LEGISLAÇÃO**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** São Paulo; Editora Peres, 1992.

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

\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional de Educação, Parecer CNE nº 04/2001 – CEB.**

\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional de Educação, Parecer CNE nº 04/2004 – CEB.**

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14. Mimeo. Brasília: UNDIME, 1996.**

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 53, de 19/12/2006 (mimeo).**

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