

# A DEMOCRATIZAÇÃO DOS SISTEMAS PÚBLICOS DE ENSINO: O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM ANÁLISE

**Sueli Menezes Pereira**

Universidade Federal de Santa Maria/RS

sueli@ce.ufsm.br

**Resumo:** Este trabalho trata dos Conselhos Municipais de Educação com o objetivo de verificar sua constituição e atribuições, com vistas à sua democratização de modo a se constituir um órgão de intermediação entre o Estado e a sociedade. Através de pesquisa documental, tem nas leis municipais da área educacional do município de Santa Maria/RS a principal fonte de análise. Os resultados indicam a necessidade de ampliação da representação social, associada a uma menor interferência do poder público na constituição do CME, situação que dificulta o caminho da descentralização como estratégia capaz de facilitar o exercício da gestão democrática dos Sistemas Municipais de Educação.

**Palavras-chave:** conselho municipal de educação; constituição e representação social; descentralização e democratização.

## INTRODUÇÃO

A descentralização político-administrativa do Estado neoliberal se traduz na gestão democrática efetiva do sistema e, neste contexto, situa-se o Conselho Municipal de Educação (CME) por se constituir órgão de representatividade social e deliberação coletiva, devendo ocupar espaço privilegiado na normatização da política municipal de educação, bem como na elaboração do Plano Municipal de Educação (PME).

Por serem “órgãos colegiados de caráter normativo, deliberativo e consultivo que interpretam e resolvem, segundo suas competências e atribuições a aplicação da legislação educacional” (CURY, 2000, p.44), os Conselhos Municipais de Educação têm a função de intermediação entre o Estado e a sociedade, devendo ter ampla representação da sociedade civil no trato das políticas públicas. Esta representação é percebida na constituição dos conselhos como a abertura de espaços públicos de participação da sociedade civil, caracterizando a ampliação do processo de democratização deste órgão do sistema público nos assuntos de interesse social, o que, potencialmente, favorece a consolidação de um processo de municipalização assentado em bases democráticas de gestão através da democracia representativa, pela qual, os espaços até então dominados por organizações hierárquicas e burocráticas, possibilitam o exercício da participação, mesmo que indireta, a democracia possível no capitalismo.

Na posição de Gadotti (2000), a democracia representativa poderá ter caráter de participação direta se a comunidade estiver realmente representada no CME e isto se configurar com resultados efetivos para a organização democrática da educação municipal.

O CME permite a participação da sociedade na fixação dos rumos da educação através do exercício da democracia direta. A fixação de prioridades e metas em conjunto com as representações dos vários segmentos sociais permite ao executivo identificar e suprir, com maior precisão e eficácia, as necessidades existentes (GADOTTI, 2000, p. 169).

Destaca-se com o autor (2000), que os Conselhos Municipais de Educação não são instâncias recém concebidas ou implantadas resultantes do processo de descentralização de poder do Estado na organização da educação contemporânea, embora passem a se portar como espaços fundamentais para que os Sistemas Municipais de Educação (SME) se consolidem.

Isto fica evidente quando se analisam os muitos estudos relacionados ao tema, demonstrando que a problemática da Educação Municipal no Brasil é pauta de discussões desde a época imperial e vem se fazendo presente nos debates políticos relacionados à descentralização do ensino.

De acordo com Teles (2001, p. 2), desde o Império

[...] já havia a proposição de constituir conselhos de educação como órgãos da administração educacional. Há registros de conselhos centrais, pertencentes ao governo central da província ou do Império; conselhos mais locais, que recebiam variadas denominações, como por exemplo, conselhos paroquial, distrital, ou conselhos literários. Isto permite inferir, que desde o início da organização dos nossos sistemas educacionais, já se pensava em órgãos colegiados como parte da administração do setor.

A constituição de sistemas públicos, no entanto, se afirma com as Constituições Federais de 1934 e 1946, das quais resultou a criação de Sistemas de Educação, também, em âmbito estadual. Somente com a Constituição Federal de 1988, resulta a criação de Sistema na esfera municipal para o que contribui decisivamente a LDB/96 – Lei 9394 de 1996 – ao definir claramente a competência dos Municípios para a instituição de seus próprios sistemas de ensino e, com isto, a consolidação do Conselho Municipal de Educação como órgão imprescindível deste sistema.

Frente a isto, o presente trabalho se reporta, inicialmente, à criação, constituição e funções de Conselhos de Educação (CE) na educação brasileira e, na atualidade, o Conselho Municipal de Educação. Através de pesquisa documental, tendo na legislação a fonte primária de análise, busca verificar a constituição e função que assumem os CMEs no processo de descentralização de poder, com vistas a democratização das decisões na área educacional o que se configura, tanto por sua representação social, quanto por suas atribuições frente à problemática da educação municipal. Para tanto se vale de um estudo de caso, tendo na realidade do município de Santa Maria/ Rio Grande do Sul o principal campo de pesquisa, município este, de porte médio, que se destaca no contexto gaúcho, tanto por sua localização geográfica, situado no centro do RS, constituindo-se polo de serviços da área social de (35) trinta e cinco municípios próximos na região, como por ser um polo educacional, contando com (08) oito instituições de ensino superior, bem como uma extensa rede de escolas públicas de nível básico, especialmente

na rede municipal. Justifica-se a escolha deste município por ser o mesmo objeto de estudos do projeto de pesquisa que trata da “democracia, da autonomia e da qualidade da educação municipal”, projeto em desenvolvimento no “Grupo de Estudos em Políticas Públicas e Gestão Educacional”- GEPPGE/UFSM.

### **Os Conselhos de Educação no Brasil**

Conforme Teixeira (2004, p. 692), o vocábulo conselho, na etimologia greco-latina se refere, para os gregos, à “ação de deliberar”, “cuidar”, “cogitar”, “refletir”, “exortar”. “Em latim, traz a idéia de “ajuntamento de convocados”, o que supõe participação em decisões precedidas de análises, de debates”, indicando o seu caráter democrático.

Contrastando com a história da administração da educação, marcada por uma tradição de cunho fortemente centralizador, os Conselhos de Educação assumem importante papel no processo de constituição dos sistemas educacionais brasileiros, devendo, em sua dinâmica política, ultrapassar o setor educacional e se constituírem em órgãos de união entre o Estado e a sociedade de modo a democratizar a política educacional.

A administração por conselhos tem sua origem desde os primórdios da Colônia, passando pelo Império até as diferentes formas de organização da República, assumindo, ora função política e fiscalizadora, ora executora, ora função técnica. “Como órgãos de fiscalização dos estabelecimentos de ensino mantidos pela União” (TEIXEIRA, 2004, p. 694), os Conselhos de Educação tinham a finalidade de garantir as “funções de homogeneização cultural e moralização das populações” que caracterizaram o Império e a República Velha (TELES, 2001, p.1).

Explica a autora que, naquele momento

[...] surge o discurso da descentralização das decisões políticas, e é criado o Conselho Superior, com desdobramentos nas províncias através dos Conselhos Escolares centrais ou distritais; a descentralização na ação é mais no sentido burocrático e não político, pois os debates entre as elites políticas e intelectuais ainda continuaram fortemente centralizados (TELES, 2001, p.3)

Na I República foram criados: o Conselho Superior de Instrução Pública e o Conselho Superior de Ensino, ambos voltados para o Ensino Superior com caráter administrativo. Mais tarde, o Conselho Nacional do Ensino com função executiva. Com a criação do Ministério de Educação e Saúde Pública em 1931, este Conselho foi recriado com o nome de Conselho Nacional de Educação (CNE), assumindo função técnica como parte da estrutura burocrática do Estado, tornando-se órgão colaborador do Poder Executivo. Sua principal atribuição foi a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) (TEIXEIRA, 2004).

A autora (2004) observa, ao analisar o Decreto n. 19.850/31 que cria e regulamenta este órgão que, além da função técnica que lhe é atribuída, também:

[...] se atribuíam funções consultivas, mais que de execução na condução das questões do ensino a cargo da União. Tal feição administrativa se acha ainda reforçada na definição dos critérios de escolha de seus membros (art. 3º), que estabelece como exi-

gência que sejam “pessoas de reconhecida competência para as funções e, de preferência, experimentadas na administração do ensino e conhecedoras das necessidades nacionais” (grifo da autora) (TEIXEIRA, 2004, p.695).

O PNE como atribuição do CNE se constitui em uma modalidade de modernização da educação brasileira, sendo alvo do processo constituinte de 1934 e de todas as reformas de ensino deste período até a década de 1960. Disto resulta a ampliação da composição do CNE, integrando agora, não só representantes do poder executivo, mas, também, de profissionais da educação e da cultura, exigência que se torna necessária, considerando as funções atribuídas a este órgão.

Ocupando lugar de destaque na definição do sistema de educação, até então inexistente, especialmente na resolução do ordenamento legal e, tendo função normativa para o setor da educação, o CNE orienta a organização do ensino e se constitui, naquele momento, como órgão técnico “composto por profissionais especializados, com condições para assumir as atribuições normativas que lhe foram atribuídas a partir de então” (TEIXEIRA, 2004, p. 696).

Efetivamente, a organização do Sistema Nacional de Educação no país só acontece após a Revolução de 1930, quando o país se afirma como República Federativa, entendendo-se

[...] regimes federativos (como) a existência de uma complexa engenharia consociativa entre os diferentes pólos de poder entre os quais a relação poder central e poder dos Estados membros, ou em outros termos, a relação centralização x descentralização (CURY, 2008, s/p).

A idéia de sistema é apontada, especialmente, a partir da Constituição Federal de 1934 que propõe, não só a criação de Conselhos Estaduais de Educação aos moldes do Conselho Nacional, como sinaliza para a idéia de diretrizes e bases da educação nacional, o que só vai ser efetivado após a Constituição Federal de 1946 com a LDB de 1961 – Lei n. 4.024/61 –, pela qual foram instituídos os sistemas federal e estadual de ensino e, com isto, a criação do Conselho Federal de Educação (CFE) e dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE), consolidando os Sistemas de Educação como organizações independentes e autônomas, tendo nos Conselhos de Educação seus órgãos normativos.

A nova denominação para Conselho Federal de Educação lhe amplia as responsabilidades, pelas quais, não apenas assume função de natureza administrativa, como funções deliberativas, conservando, no entanto, seu caráter técnico e normativo, o que “condicionou a seleção dos 24 membros” para a composição do CFE “assegurando-se a representatividade dos profissionais do ensino nos seus diferentes ramos e modalidades, assim como das várias regiões do país” (TEIXEIRA, 2004, p. 697).

Colaborando na organização e no funcionamento dos sistemas federal e estaduais de ensino, o CFE mantém intercâmbio com os conselhos estaduais, os quais assumem, também, a função normativa que lhes foi atribuída.

Nos governos militares que aqui se instauraram a partir de 1964, a função normativa dos conselhos de educação foi ampliada e, nessa direção a Lei n. 5.692/71 atribui-lhes a função de

regulamentar, em caráter complementar, “a organização dos currículos do ensino de primeiro e segundo graus e à adequação do ensino às peculiaridades locais ou regionais”. Isto é o que afirma Teixeira (2004), acrescentando:

Contribuiu, dessa forma, para consolidar ainda mais a característica burocrática do funcionamento dos conselhos de educação, que já vinha marcando a atuação destes ao longo de sua história. Por outro lado, a lei, em seu art. 71, **facultou aos municípios em que houvesse condições para tal a possibilidade de constituição de seus próprios conselhos de educação**, podendo ser a eles delegadas competências pelos respectivos conselhos estaduais (grifos nossos). (TEIXEIRA, 2004, p. 697)

Ao facultar aos municípios a possibilidade de constituição de seus próprios conselhos de educação, as pesquisas apontam que muitos municípios têm a data de criação de seus Conselhos Municipais deste período, mantendo-se, no entanto, submissos aos respectivos Conselhos Estaduais no exercício de competências que lhes foram por estes delegadas. Neste enfoque os CMEs se organizaram como espaço de discussão das questões educacionais do município naquele momento histórico em que a educação sofreu grandes alterações em sua organização e função, evidenciando resultados que não favoreciam uma educação de qualidade social, visto que, representando o caráter político do modelo de Estado que aqui se implanta em bases neoliberais, o privado sobre o público se manifesta também na organização dos conselhos através da ampliação do setor privado em sua composição, bem como na limitação de sua função a um caráter técnico-normativo.

Com a abertura política na década de 1980 e a garantia da gestão democrática da educação pública como princípio da Constituição Federal de 1988 (art. 206) e a descentralização administrativa do ensino (art. 208) se fortalece a idéia de ampla participação da sociedade nos órgãos colegiados voltados para a organização da educação. É neste prisma que, ao firmar o município como ente federativo autônomo, a Constituição de 1988, em seu art. 211, estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios “organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino”, definindo como competência desses últimos a atuação no ensino fundamental e pré-escolar (Art. 211, §2º).

Salientamos com Souza e Vasconcelos (2006) que os dispositivos constitucionais de 1988 só foram regulamentados em 1996 pela Lei 9.394/96 que estabelece as Diretrizes de Bases da Educação Nacional. Em seu texto, “não apenas ratifica a organização sistêmica, já praticada, como normatiza a condição de sistemas “autônomos” atribuída aos Municípios pela CF 1988” (p. 43).

Com efeito, as proposições constitucionais são referendadas pela LDB – Lei 9394/96 – que, normatizando o princípio da autonomia municipal, possibilita ao município compor, articuladamente, com o Estado (LDB/96, art. 11, Parágrafo Único) um Sistema Único de Educação Básica através do Regime de Colaboração, o que responsabiliza a União na garantia desse processo através de suas funções normativa, redistributiva e supletiva aos demais entes federados (LDB/96, Artigo 8º, § 1º).

O artigo 11 da LDB/96 explicita as incumbências dos municípios, bem como o artigo 18 expressa a composição dos Sistemas Municipais de Ensino. Com isso, a LDB/96 garante a constituição dos sistemas municipais de ensino, devendo a decisão de criar o CME ser exclusiva do município e, sendo criado, o mesmo assume papel de destaque em um processo cujas políticas favorecem a municipalização do ensino.

Lembramos que o projeto neoliberal que se instala nos anos de 1980 e 1990 na América Latina, após regimes militares centralizados,

[...] num cenário ainda marcado por seqüelas decorrentes de longos períodos de regime autoritário, nos quais predominaram políticas de desinvestimentos em Educação Básica (...) geradoras, em escala alarmante, de índices educacionais negativos traz reformas de cunho político descentralizado dos serviços públicos (...) sob a justificativa de otimizar seus recursos (SOUZA e FARIA, 2004, p.926-927).

A proposta descentralizadora traz um forte apelo ao envolvimento direto do poder local nas decisões de caráter social,

[...] como forma de desburocratização do Estado e de abertura a novas formas de gestão da esfera pública; da autonomia gerencial para as unidades escolares e, ainda, da busca de incrementos nos índices de produtividade dos sistemas públicos, marcadamente sob inspiração economicista e neoliberal, (...) (fortalecendo) as diferentes formas que a descentralização da educação veio a assumir (...) em termos da municipalização (SOUZA e FARIA, 2004, p.927).

O extensivo programa de descentralização dos anos de 1990, sobretudo das políticas sociais, década da aprovação da LDB - Lei 9394/96, tem-se na reorganização da estrutura da educação pública a determinação da participação da comunidade através da criação e constituição em conselhos nos sistemas e nas escolas (LDB/96, Art. 14). Neste caso, a descentralização representa um espaço de autonomia que, se, criticamente interpretado no contexto sócio, político e econômico que o determinou, possa ser ocupado de modo que o poder local seja assegurado por conselhos participativos de decisões que beneficiem os interesses sociais. Sendo assim, a educação municipal terá no CME um espaço de real representação da comunidade, o que torna este conselho um órgão significativo da “vontade política da sociedade e não uma mera formalidade legal” (BORDIGNON, s/d).

Podendo nascer da mobilização dos educadores, ou do espírito democrático dos dirigentes municipais, sua criação deve resultar, em qualquer caso da mobilização da comunidade. A participação política da sociedade civil no âmbito da educação local é o tema que emerge como ponto central neste texto.

### **A democratização do CME – análise legal e questionamentos**

Reafirmando que a CF de 1988 reconhece os municípios como entes federativos e, nelas, reconhece a existência de Sistemas Municipais de Educação, fica sob sua “autonomia a denominação de seu órgão normativo como Conselho Municipal de Educação” (CURY, 2000,

p. 46) que, por sua natureza, em uma perspectiva democrática, é fundamental a participação da comunidade na organização, na composição e na delimitação de atribuições a este conselho como órgão do poder local referente à educação municipal na definição, normatização e controle dos assuntos educacionais.

Ressalta-se com Bordignon (s/d) que não há legislação federal determinando a criação do CME, devendo a decisão de criá-lo ser do próprio município, assim como não há um “modelo” que o defina, devendo cada município, de acordo com a singularidade de sua realidade, especialmente do seu Sistema de Ensino, encontrar a organização mais adequada para o desempenho de suas funções.

Nesta ótica, a partir da determinação constitucional, o município de Santa Maria cria seu Sistema Municipal de Educação e seu órgão normativo, o CME, em 22 de dezembro de 1997 por um mesmo ato do Poder Executivo, pelo qual foram sancionadas as leis municipais nº 4123/1997 e 4122/1997 que instituem, respectivamente, o Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria – SME/SM – e o Conselho Municipal de Educação de Santa Maria – CME/SM.

A **Lei 4123/97**, obedecendo as “Diretrizes e Bases da Educação Nacional, expressas na Lei Federal nº 9394 de 20 de dezembro de 1996”, “**cria o Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria**” determinando que a ele compete “planejar, organizar e implementar políticas educacionais públicas” (Art. 3º).

O artigo 2º determina que o SME/SM deverá ser integrado pela Secretaria Municipal de Educação; **Conselho Municipal de Educação**; Escolas Municipais de Ensino Fundamental; Instituições de Educação Infantil mantidas pelo Poder Público Municipal e pela iniciativa privada; Escolas de Ensino Profissionalizante da rede municipal.

Além destas determinações, esta lei institui o “*Regime de Colaboração com os Sistemas de Ensino do Estado e da União*” (Art. 5º); bem como, em seu Artigo 6º determina a criação de Lei Municipal para regulamentar a “*Gestão Democrática nos Estabelecimentos Municipais de Ensino*”.

Por sua vez, a **Lei Municipal nº 4122/97** de 22/12/1997 que “**dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação** e dá outras providências”, regulamenta este órgão com vistas a adequá-lo ao SME em conformidade com a LDB/96.

Salienta-se que o CME em Santa Maria foi criado, inicialmente, pela Lei Municipal nº 3168/1989. No decorrer do tempo, sofre alterações, tais como a que ocorreu em 1996, momento em que a lei de 1989 foi substituída pela Lei Municipal nº 3956/1996, lei esta que evidenciava, ainda, uma extrema dependência das decisões do Sistema Estadual, como se pode observar em seu artigo 9º, alínea c “*estabelecer critérios para ampliação da rede de escolas a serem mantidas pelo Poder Público Municipal, tendo em vista as diretrizes tratadas no PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO*” (grifos do documento), indicando a conservação de deliberações do regime ditatorial.

Em 1997, tendo em vista a aprovação da LDB/96 e sua ênfase nos Sistemas Municipais de Educação, altera-se novamente a lei que regulamenta o CMESM. Revogam-se as leis de 1989 e 1996, passando o CME a ser regulamentado pela Lei 4122/97, em vigor.

Vinculando o CME à Secretaria Municipal de Educação de Santa Maria a referida lei estabelece que:

O Conselho, criado pela Lei Municipal nº 3168/89, passa a denominar-se Conselho Municipal de Educação de Santa Maria - CMESM, órgão de política educacional, **administrativamente autônomo, de caráter consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador** acerca dos temas que forem de sua competência, vinculado a Secretaria de Município da Educação (Art. 1º - Lei 4122/97). (grifos nossos).

O art. 2º da Lei 4122/97 determina a constituição do CME/SM, devendo o mesmo ter nove (9) membros titulares e nove (9) suplentes. Dos nove membros titulares, dois terços (2/3) deverá ser composto de professores do ensino público e particular, nomeados pelo Poder Executivo Municipal.

Assim, a composição do CMESM deverá ter 04 representantes titulares e 04 suplentes **indicados** pela Secretaria Municipal de Educação (SMEd); 01 representante titular e 01 suplente indicados pela 8ª Coordenadoria de Educação do Estado (8ª CRE); 01 representante titular e 01 suplente indicados pela Universidade Federal de Santa Maria, ligados ao Centro de Educação (CE/UFSM); 01 representante titular e 01 suplente indicados pelo Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino, Delegacia de Santa Maria (SINEPE); 01 representante titular e 01 suplente indicados pelo Sindicato dos Professores Municipais de Santa Maria (SIMPROSM); 01 representante titular e 01 suplente indicados pela União das Associações Comunitárias (UAC).

Além dos (09) nove titulares e seus respectivos suplentes e, dentre eles, (04) quatro serem representantes da Secretaria Municipal de Educação (SMEd), como consta no art. 2º da lei em questão, o art. 13 determina a existência de mais (02) dois **professores da rede municipal** a serem nomeados pelo Poder Público Municipal para as funções de Secretário Executivo e Assessor Técnico do CMESM, o que totaliza 6 membros do Poder Executivo na constituição do Conselho Municipal de Educação de Santa Maria, evidenciando um centralismo de poder da SMEd no referido Conselho.

Ao determinar nove membros efetivos, sendo dois terços (2/3) dois terços do CMESM composto de professores, a Lei SM 4122/97 parece, ainda, sofrer forte influência do Sistema Estadual que se configurou no período ditatorial militar, visto que, através da Lei Estadual nº 5.751 de maio de 1969 que instituiu o Sistema Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul, em seu artigo 15, estabelece que as leis municipais poderiam criar um CME, o qual deveria ser integrado por 2/3, no mínimo, de professores do ensino público e particular (WERLE, 2006).

Constituir-se com (09) nove membros, evidencia que as determinações da Lei Estadual de 1969 aparecem como regras para a constituição de Conselhos Municipais de Educação, visto que, conforme pesquisa de Werle (2006), realizada sobre CMEs no Rio Grande do Sul:

A maioria dos CME, 60%, têm 9 membros. Não somam 20% os municípios cujos CME são compostos por mais de 10 componentes – 8,75% têm 12 membros, 6,25%

são compostos por 15 membros, chegando um deles a ter 16 membros e outro, 18 componentes (WERLE, 2006, p. 352).

Ao definir que dois terços (2/3) do Conselho deverá ser composto de professores, questiona-se o fato do Secretário Executivo e Assessor Técnico do CMESM serem, também, professores, tendo em vista as funções **de caráter consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador** que assume este órgão, o que exigiria pessoal técnico especializado para assessorar o CME diante destas funções. Este aspecto refere-se à organização desse conselho no que diz respeito às competências a ele atribuídas a serem desempenhadas por comissões de diferentes naturezas. Trata-se, sem dúvida, de atribuições de caráter técnico-administrativo, mais do que simples execução de tarefas administrativas, o que requer conhecimentos e capacidades específicas de quem as realiza.

Como exemplo, cita-se a função fiscalizadora da aplicação de recursos que deverá ser desempenhada, tanto junto às escolas, como junto à própria SMEd, tendo em vista a descentralização de recursos públicos para a educação. Salienta-se este aspecto por ser a questão financeira excessivamente complexa, considerando as várias fontes e montantes de recursos públicos para a educação, o que exige controle por parte da sociedade representada no CME. Um assessoramento especializado em financiamento público e contabilidade sinaliza para melhor desempenho do Conselho nesta função.

Este fato leva a outro relacionado aos recursos e à representação de demais órgãos organizados da sociedade, ausentes na constituição do CMESM, mas importantes fontes de informação para tomada de decisões, salientando-se, aqui, o Conselho do FUNDEF, agora, FUNDEB; representação dos Círculos de Pais e Mestres (CPM); de Conselhos Escolares; de Grêmios Estudantis, bem como a ausência dos demais Conselhos ligados à educação, tais como Conselho Tutelar; Conselho de Alimentação Escolar; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. A estes, acresce-se a ausência de representação do Conselho Municipal de Saúde, levando em conta o compromisso deste órgão com a saúde da criança em idade escolar, como determina a Lei Municipal nº 5023/2007 que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar o Programa de Prevenção e Controle do Diabetes em Crianças e Adolescentes Matriculados nas Escolas da Rede Pública Municipal de Ensino”.

Estas considerações são aspectos importantes, visto que:

O número de componentes é relevante, pois está relacionado com a possibilidade de diversificação da origem e representação de seus membros - sociedade civil local, dos professores e dos pais ou do poder executivo local, dentre outras. (...) **Caso o colegiado conte com assessores técnicos qualificados, entretanto, um número mais restrito de componentes possivelmente não traga dificuldades de funcionamento.** Se estas hipóteses são de ordem técnica, o maior número de componentes pode justificar-se do ponto de vista político. Um colegiado com maior número de componentes favorece uma diversificada representação de entidades da sociedade civil e da comunidade escolar (grifos nossos) (WERLE, 2006, p. 352-353).

As ponderações sobre a constituição do CMESM comprometem a democratização deste Conselho pela ausência da representação social relacionada a todas as áreas da educação organizadas em órgãos representativos da sociedade, tais como os indicados acima.

Esta realidade evidenciada em Santa Maria poderá estar implicada em uma realidade maior, cujas resistências se dão por relações de poder, parecendo corresponder ao que Borgignon (s/d) afirma:

A relação entre os conselhos e os órgãos de gestão da estrutura dos sistemas de ensino tem registrado tensões, conflitos e rupturas na sua trajetória. Tensões e movimentos de cooperação e de conflitos, de ampliação e estreitamento da autonomia, de centralização e descentralização. Conflitos originados por questões de ordem cultural e estrutural. O **conflito cultural** advém da cultura de poder no Brasil, radicada no positivismo, que situa o dirigente (dotado de saber e razão superior) como sujeito da ação e o alvo dessa ação como objeto – incluídos no objeto fins, meios, educadores e educandos (grifos do autor).

O centralismo de poder no CMESM é evidenciado no total 06 seis membros **designados** pelo poder público através da SMed (4 professores efetivos e 2 professores com funções técnico-administrativas), representando 66% do total, correspondendo ao que Bordignon (s/d) aponta como “políticas públicas (que) tendem a assumir a visão de mundo singular da ‘autoridade’, **culturalmente ‘autorizada’ a assumir o poder de definir os rumos das aspirações da sociedade**” (grifos nossos).

O efetivo predomínio de representantes **indicados** pelo poder público questiona o artigo 4º da lei em pauta pelo qual “**não poderão compor o colegiado deste Conselho, pessoas detentoras de cargos de confiança do Executivo Municipal**” (grifos nossos).

Dentre as determinações da lei em pauta, o Art. 9º da Lei 4122/97 estabelece a normativa de divisão do CMESM em comissões sem precisar o número nem a natureza das mesmas, deixando a constituição e funções dessas comissões, ao encargo do próprio CMESM, através de seu Regimento Interno.

### **O Regimento Interno do CMESM**

O Regimento Interno (RI) do CMESM, datado de 11 de dezembro de 1998 está dividido em (08) oito Capítulos, mantendo, em seu texto, a mesma composição proposta na Lei 4122/97 (Capítulo II) para o CME.

Na Seção III, o Art. 16 estabelece, além dos membros definidos em lei, duas comissões compostas por três integrantes em cada uma: I. Comissão de Ensino; II. Comissão de Planejamento, Legislação e Normas (RI, Art. 8º, Capítulo IV).

É importante salientar que estas comissões não são eleitas por seus pares e sim **designadas pela Presidência do Conselho** (Art. 13, IV, Seção II, Capítulo IV). Os únicos cargos eletivos são para Presidente e Vice-Presidente com mandato de dois anos, podendo serem reconduzidos (Art. 10, Seção I, Capítulo IV) (grifos nossos).

O Regimento é omissivo, no entanto, sobre o número e o prazo de interstício para recon-

dução dos cargos da presidência, podendo, conforme interpretação, tornar-se cargo vitalício, assim como é omissa sobre as funções dos demais membros do CME, considerando a existência de apenas duas comissões, integrando seis dos nove membros do CME.

As duas comissões definidas e regulamentadas no RI do CMESM deverão dar conta das (10) dez atribuições definidas na Lei 4122/97, artigo 10. Dentre elas, salientam-se: participar na discussão do Plano Municipal de Educação (PME) do município e aprová-lo; **acompanhar e controlar a aplicação de recursos públicos destinados à educação**; propor medidas de atualização, capacitação e aperfeiçoamento de professores; **fiscalizar o Sistema Municipal de Ensino**, ou conjunto de escolas municipais; **cumprir as atribuições que lhe forem delegadas pelo Conselho Estadual de Educação (CEE)**. (grifos nossos).

Estas atribuições podem ser questionadas na prática do CMESM, considerando a íntima ligação deste órgão com o Poder Executivo, o que lhe retira autonomia para cumprir suas atribuições com isenção de influências de outros órgãos, assim como, impossibilita a autonomia municipal como Sistema de Educação, tendo em vista que este Conselho deverá “**cumprir as atribuições que lhe forem delegadas pelo Conselho Estadual de Educação**” (Lei 4122/97, Art. 10, h).

Nesta perspectiva a lei que dispõe sobre o CMESM encontra-se defasada em relação à Constituição Federal de 1988, pois ao depender do Sistema Estadual, inviabiliza a existência de seu próprio sistema, deixando o CMESM impedido de cumprir com as funções que lhe são inerentes como **órgão de caráter consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador** e, assim, se perde a **autonomia administrativa** deste órgão do SME/SM. (grifos nossos).

Salienta-se que, do conjunto de atribuições e competências do CMESM, o seu RI omite a dependência do CME às determinações do CEE, o que é salutar no sentido de resguardar a autonomia municipal, mesmo ferindo a lei que cria o CMESM. Por sua vez, omite, também, qualquer atribuição relacionada ao acompanhamento do orçamento público para a educação de modo que o Conselho possa exercer sua função de “**acompanhar e controlar a aplicação de recursos públicos destinados à educação**”. No entanto, o Regimento indica atribuições de “coordenar o processo de definições de políticas e diretrizes municipais da educação”; “avaliar a realidade educacional do município e propor medidas ao Poder Executivo com vistas a melhoria do processo educacional”; “**aprovar o relatório anual da SMEd que incluirá dados sobre a execução financeira**” (Art. 7º- Capítulo III ) (grifos nossos), o que pressupõe conhecer orçamento e fontes de financiamento da educação, ter amplo acesso junto aos órgãos do poder público de modo a participar na definição de políticas, assim como viabilizar o acompanhamento e aplicação financeira, a partir da realidade concreta.

As contradições evidenciadas nesta análise sinalizam para uma descentralização não concretizada, comprometendo a existência de um SME autônomo e, nele, o importante papel do CME como órgão imprescindível para sua efetivação.

Pode-se dizer com Hinvaitt e Miranda (2002, p. 10) que, da realidade investigada, a descentralização como “distribuição espacial do uso do poder”, ainda não se traduz em um

processo que vise “mudanças em relação à forma de governo (descentralização política), assim como a gestão descentralizada no sistema educacional, pela redistribuição e/ou delegação de poder, relacionados às estruturas (...), aos sujeitos (...) e aos processos estratégicos e em certas áreas e funções”. A descentralização, neste caso, mantém uma estrutura central que toma as decisões, estabelecendo relação de subordinação entre o centro e a periferia do sistema, situação que questiona o CME no sentido de sua democratização, da representação social em seu quadro e de seu poder em exercer a função que lhe realmente cabe: a de constituir-se como um poder local representativo da sociedade na definição das políticas públicas municipais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O modelo de Estado neoliberal que se instala no Brasil nos anos 80 e se afirma nos anos 90 se reflete na Constituição Federal de 1988, em vigor, suscitando importantes mudanças na organização da educação, o que, naturalmente, interfere na legislação educacional. Trazendo a municipalização como decorrência do processo descentralizador a CF/88 culmina, em termos educacionais, com o Sistema Municipal de Educação, proposta que se consolida com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/96.

Com a municipalização os SMEs deveriam constituir-se como organizações independentes e autônomas, cujas regulamentações e normas seriam previstas por seus próprios órgãos normativos, dentre os quais se destaca o CME como órgão consultivo, normativo, deliberativo e fiscalizador do sistema.

As contradições legais do SME de Santa Maria/RS tratadas neste texto possibilitam questionar a existência real de um Sistema de Educação Municipal, bem como a democratização de seu órgão máximo, o CME, o que não se constitui um problema isolado como demonstram as muitas pesquisas sobre esta temática, entre elas os estudos de Werle (2006), nos quais a autora demonstra que os CME são colegiados constituídos com poucos componentes, cuja autonomia se perde por ser um órgão ocupado largamente pelo poder político, o executivo local, evidenciando que os CMEs ainda não conseguiram atingir seus propósitos com vistas à garantia do direito e à qualidade da educação.

Ao contrário,

[...] estes conselhos têm se caracterizado pelo reforço dos grupos no poder e por uma extrema burocratização, além da função legalista que tem pautado suas ações. (...) No Rio Grande do Sul, (...), os CMEs enfrentam dificuldades para cumprir as funções que lhes são atribuídas já que não existem mecanismos capazes de comprometer os executivos municipais a acatar as suas deliberações (DALL'IGNA, GOULARTE, MARTINS, 2001, p.1)

Os estudos comprovam que ainda há muito a avançar para que o poder local se constitua como tal. Nesta caminhada é preciso ter presente que estamos em um processo descentralizador pela lógica do mercado, o que nos leva a entender que a descentralização posta pelo Estado mínimo pode ser corrompida pela desregulamentação dos sistemas.

Isto evidencia que o processo de municipalização do ensino no Brasil vem sendo marcado por uma racionalidade de inspiração neoliberal que, aliada à cultura do centralismo, dificulta o caminho da descentralização como uma estratégia capaz de facilitar o exercício da experiência democrática. Compreender as contradições do sistema possibilita o encontro de caminhos para a superação de estruturas excludentes, autoritárias com vistas a uma sociedade organizada, participativa, apta a desempenhar o exercício da cidadania.

## REFERÊNCIAS

- BORDIGNON, G.. Passos para criar um Conselho. Conselho Municipal de educação. Colegiado da Gestão Democrática do Sistema. s/d. **UNCME-União Nacional dos Conselhos Municipais**. Disponível em <http://www.uncme.com.br/>
- BRASIL, **Constituição Federal da República Federativa do Brasil** promulgada em 05 de outubro de 1988. São Paulo: Ed. Fisco e Contribuinte, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)
- CURY, C. R. J. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In FERREIRA, N. S. e AGUIAR, M.A. (orgs). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000. p. 43-60
- \_\_\_\_\_. A Educação Escolar e o Sistema Nacional de Educação. 2008, Disponível em: <http://www.mover.ufsc.br/pedagogia/Jamil%201.pdf>
- DALL'LIGNA, M.A., GOULARTE, G.F., MARTINS, E.R. **Conselhos Municipais de Educação: participação para quê?** 2001, mimeo.
- GADOTTI, M. **Perspectivas atuais da educação**. Porto Alegre, RS: Artmed, 2000.
- HINVAITT, C.M. e MIRANDA, S.R.J. **Conselho Municipal de Educação: Um Caminho da Gestão Democrática a ser Perseguido**. Pará, Belém: Universidade da Amazônia, UNAMA, 2002- p.1-46
- SANTA MARIA/RS, **Lei Municipal nº 4123/97**, de 22-12-1997. “cria o Sistema Municipal de Ensino de Santa Maria”
- \_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 4122/97 de 22-12-1997**. “Dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências”.
- \_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Santa Maria**. Aprovado em 11 de dezembro de 1998.
- SOUZA, D.B. e FÁRRIA, L.C.M. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96- Cesgranrio: Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação. vol.12 no.45. Rio de Janeiro, Out./Dez. 2004, p. 925-944
- SOUZA, D.B. e VASCONCELOS, M.C.C. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Cesgranrio: Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. vol.14 no.50. Rio de Janeiro Jan./Mar. 2006, p. 39-51

TEIXEIRA, L.H. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, set./dez. 2004. p. 691-708

TELES, R.M. O papel dos Conselhos de Educação na formação dos sistemas educacionais brasileiros. 24ª Reunião Anual da ANPEd, 2001. p. 1-9 Disponível em [www.anped.org.br/reunioes/24/P0522902106281.DOC](http://www.anped.org.br/reunioes/24/P0522902106281.DOC) . Acesso em 17/08/2010.

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