

**CLAUDIA APARECIDA HARDT DA SILVA**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO:  
Um estudo do Conselho Municipal de Educação de Rio Claro  
no período de 1997 a 2004**

Dissertação apresentada ao Instituto de Biociências do Campus de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação – sob a orientação da Profa. Dra. Maria Ap. Segatto Muranaka.

Rio Claro - SP

2009

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
INSTITUTO DE BIOCÊNCIAS – RIO CLARO**

---

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

---

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO:  
Um estudo do Conselho Municipal de Educação de Rio Claro  
no período de 1997 a 2004**

**CLAUDIA APARECIDA HARDT DA SILVA**

Dissertação apresentada ao Instituto de Biociências do Campus de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

**Março – 2009**

**CLAUDIA APARECIDA HARDT DA SILVA**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO:  
Um estudo do Conselho Municipal de Educação de Rio Claro  
no período de 1997 a 2004**

Dissertação apresentada ao Instituto de Biociências do Campus de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Educação.

Comissão Examinadora

Profa. Dra. Maria Aparecida Segatto Muranaka

Prof. Dr. Cleiton de Oliveira

Profa. Dra. Joyce Mary Adam Paula e Silva

Rio Claro, 27 de março de 2.009.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos professores do curso de Pós-graduação em Educação da Unesp/Rio Claro, especialmente à Profa. Segatto, por fazer-me acreditar que seria possível, apesar de tudo.

Aos professores Cleiton de Oliveira e Joyce M. Adam de Paula e Silva, pelas contribuições no exame de qualificação.

À minha família, meu porto seguro.

Ao André, meu companheiro, meu amigo, meu amor.

Aos amigos que ingressaram comigo no ano de 2006, com enorme carinho à Ivani, pela cumplicidade durante a caminhada.

E a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a minha formação acadêmica e humana.

A todos, minha sincera gratidão!!!

Os sujeitos da mudança não são os líderes;  
o sujeito da mudança é a população que participa.  
Ela é que é o sujeito de uma mudança social.

Neidson Rodrigues

## RESUMO

A pesquisa tem como objetivo analisar o momento de reestruturação do Conselho Municipal de Educação de Rio Claro – COMERC –, no ano de 1997, com a promulgação da Lei nº 2.940/97. Neste mesmo ano os rio-clarenses puderam participar da I Conferência Municipal de Educação, que dentre outras temáticas abordadas encontrava-se o COMERC e a Lei nº 2.772/95, que o regulamentou. Os documentos dessa Conferência explicitam que o Poder Executivo, mais especificadamente o Prefeito e o Secretário Municipal de Educação, proclamavam a democratização do COMERC, sendo esta uma das propostas do plano de governo com o qual a “Frente Rio Claro” ganhou as eleições municipais no ano de 1996. O objetivo de reestruturá-lo, principalmente no que concerne à sua composição, foi motivo de grande embate entre aqueles que o defendiam com uma representatividade mais ampla e aqueles que o concebiam composto de especialistas em educação, conferindo-lhe, portanto, um caráter técnico. A análise dos documentos oficiais da Câmara Municipal de Rio Claro no que tange ao processo de tramitação da Lei nº 2.940/97 foi fundamental para compreendermos se os anseios da população rio-clarense, explicitados na Conferência, foram de fato atendidos. Importou-nos, ainda, desvelar, através de pesquisa bibliográfica, os conceitos de democracia, participação, cidadania e sociedade civil atrelados à concretização do princípio da gestão democrática do ensino público por meio de mecanismos como o Conselho Municipal de Educação, buscando, ainda, entender como esses conceitos foram sendo ressignificados, particularmente nos anos noventa, no contexto da reforma do Estado. Além da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental, para a realização deste trabalho de abordagem qualitativa, lançamos mão de entrevistas com três conselheiros que assumiram o COMERC logo após a aprovação da Lei nº 2.940/97, sendo eles representantes do Poder Público Municipal, do Poder Público Estadual e da Sociedade Civil. As atas do COMERC, referentes ao período estudado, foram examinadas enquanto fonte das considerações dos conselheiros no que tange ao funcionamento do colegiado. Através da pesquisa, identificamos os limites e as possibilidades de funcionamento para o COMERC. Se por um lado, a falta de infra-estrutura acabou por dificultar a autonomia deste órgão colegiado, por outro, Rio Claro assistiu a ampla participação da sociedade na I Conferência Municipal de Educação. Concluímos, então, que sendo os CME's estruturas relativamente novas na gestão do sistema municipal de ensino, erros e acertos devem ser divulgados a fim de encontrarmos o modelo “ideal” para este órgão colegiado, “ideal” no sentido de uma eterna busca para transformá-lo num mecanismo de gestão democrática que de fato possa agregar pessoas “diferentes” para tomarem decisões acerca da educação do município onde vivem.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação. Gestão Democrática. Participação.

## ABSTRACT

The objective of this research is to analyze the restructuring of the Municipal Council of Education of Rio Claro – COMERC – occurred in 1997, promulgated by the Law no. 2.940/97. Rio Claro citizens participated of the First Municipal Conference of Education in 1997, where COMERC was highlighted and regulated by law no. 2.772/95. The documentation of this Conference expresses the democratization of COMERC declared by the Executive Power, more specifically the Mayor and the Municipal Secretary. This action assured the government plan “Frente Rio Claro” to win the municipal election in 1996. In order to restructure the composition of the Educational Council divergences on a wide representative and a more restrict participation of educators, concerning a technical viewpoint took place. The examination of official documentation of Municipal City Hall of Rio Claro related to transmutation process Law no. 2.940/97 was of extreme importance to clarify the population demand and their realization. Moreover, a bibliographical research promoted concepts of democracy, participation, citizenship, civil society, related to the democratic management principles of public schooling and education through Municipal Council of Education. In addition, there was an attempt to understand how these concepts influenciaded the State reform of the 90's. This research had a qualitative approach including bibliographical and documental research, as well as interviews with three councilors responsible by COMERC after the approval of the law no.2.940/07, representing Municipal Public Power, State Public Power and Civil Society. Through the inquiry, we identify the limits and the means of functioning for the COMERC. If on a side, the lack of infrastructure made difficult the autonomy of this organ again colegiado, for other, Rio Claro assisted the spacious participation of the society in First Municipal Conference of Education. We conclude then that while the CME's relatively new structures in the management of the municipal system of education, errors and successes should be disclosed in order to find the "ideal" model for the collegiate body. "Ideal" for a perpetual search to transform it into a mechanism of democratic management that actually can add "different" people to make decisions about education in the county where they live.

Key words: Municipal Council of Education. Democratic Management. Participation.

## LISTA DE SIGLAS

APM – Associação de Pais e Mestres  
BM – Banco Mundial  
CEE – Conselho Estadual de Educação  
CF – Constituição Federal  
CFE – Conselho Federal de Educação  
CME – Conselho Municipal de Educação  
I CME – I Conferência Municipal de Educação  
CNE – Conselho Nacional de Educação  
COMERC – Conselho Municipal de Educação de Rio Claro/ SP  
DE – Delegacia/Diretoria de Ensino  
EC – Emenda Constitucional  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério  
GT – Grupo de Trabalho  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LAGE – Laboratório de Gestão Educacional  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LOM – Lei Orgânica Municipal  
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
MEC – Ministério da Educação  
ONG – Organização não-governamental  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PL – Projeto de Lei  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PPM – Poder Público Municipal  
PPE – Poder Público Estadual

PPS – Partido Popular Socialista

Pró-Conselho – Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social-Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

SC – Sociedade Civil

SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados

SEE – Secretaria Estadual de Educação

SME – Secretaria Municipal de Educação

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

## GRÁFICOS TABELAS E QUADROS

	<b>Página</b>
QUADRO 1 – Implantação de CME nos municípios da região de governo de Rio Claro/SP	39
GRÁFICO 1 – Matrícula inicial na Educação Infantil em Rio Claro/SP (1997-2003)	50
GRÁFICO 2 – Matrícula inicial no Ensino Fundamental (1ª à 4ª série) em Rio Claro/SP (2000-2003)	51
GRÁFICO 3 – Matrícula Inicial no Ensino Fundamental (5ª à 8ª série) em Rio Claro/SP (2000-2003)	51
TABELA 1 – Matrícula inicial na Educação Básica, segundo a dependência administrativa, no município de Rio Claro/SP (2004)	52
QUADRO 2 – Temas abordados na I CME de Rio Claro/SP	61
QUADRO 3 – Organização dos Grupos de Trabalho na I CME de Rio Claro (1997)	61
QUADRO 4 – Propostas apresentadas na I CME para a composição do COMERC	63
QUADRO 5 – Votação pelos GTs das propostas para a composição do COMERC	64
QUADRO 6 – Propostas da Câmara Municipal de Rio Claro/SP para a Composição do COMERC	75
QUADRO 7 – Propostas de Emenda à Lei Orgânica Municipal de Rio Claro/SP	77
QUADRO 8 – Composição do COMERC nas Leis nº 2.772/95 e nº 2.940/97	81
TABELA 2 – Representatividade dos membros do COMERC nas Leis nº 2.772/95 e nº 2.940/97	83
GRÁFICO 4 – Representatividade dos membros do COMERC na Lei nº 2.772/95	83
GRÁFICO 5 – Representatividade dos membros do COMERC na Lei nº 2.940/97	84
QUADRO 9 – Eleições de representantes do COMERC nas Leis nº 2.772/95 e nº 2.940/97	88

## SUMÁRIO

## Página

INTRODUÇÃO .....	11
1. O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO E OS MARCOS LEGAIS DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO .....	19
1.1. Democracia, cidadania, participação e sociedade civil: seus significados e (re) significados.....	19
1.2. Marcos legais dos Conselhos de Educação.....	31
1.2.1. Retrospectiva histórica dos Conselhos ligados à Educação no Brasil.....	31
1.2.2. Os Conselhos de Educação no Estado de São Paulo.....	37
1.2.3. O Conselho Municipal de Educação de Rio Claro.....	39
1.3. Os Conselhos de Educação e o princípio da gestão democrática do ensino presente na Constituição Federal de 1.988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 de 1996.....	41
2. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE RIO CLARO: PERSPECTIVAS DE UM “NOVO” ÓRGÃO COLEGIADO.....	47
2.1. O município de Rio Claro e alguns dados sobre a oferta da educação básica.....	47
2.2. A I Conferência Municipal de Educação de Rio Claro e as perspectivas para um “novo” COMERC.....	53
2.3. A I Conferência Municipal de Educação na visão dos representantes do Poder Público Municipal, do Poder Público Estadual e da Sociedade Civil.....	70
3. O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE RIO CLARO: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO.....	72
3.1. Os trâmites da Lei nº 2.940/97 na Câmara Municipal de Rio Claro.....	72
3.2. O COMERC nas Leis nº 2.772.772/95 e nº 2.940/97.....	81
3.2.1. Composição do COMERC, escolha dos conselheiros e tempo de mandato.....	81
3.2.2. Atribuições e competências do COMERC: o que permanece e o que muda com a Lei nº 2.940/97?.....	90
3.2.3. Natureza do COMERC.....	94
3.2.4. Infra-estrutura e funcionamento do COMERC.....	95
3.3. Gestão democrática e participação: o COMERC na visão dos representantes entrevistados.....	101
3.3.1. Gestão democrática e participação: o que pensam os conselheiros?.....	101
3.3.2. O papel do COMERC e os obstáculos a serem transpostos para a sua concretização enquanto mecanismo de gestão democrática.....	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
REFERÊNCIAS.....	111

## INTRODUÇÃO

A gestão democrática da escola pública não pode ser compreendida fora de um contexto histórico mais amplo, pois se configura a partir das relações do Estado brasileiro com a sociedade civil.

Desse modo, é mister saber que no Brasil a população sempre esteve alijada dos processos decisórios, sendo restrita sua participação junto a órgãos colegiados. Esse desinteresse no que se refere às questões políticas está atrelado à formação histórica do nosso país.

O Brasil tem sua história marcada por três séculos de colonialismo, uma independência que aconteceu mais pela vontade das elites do que pela pressão de um conjunto maior da população, tendo ocorrido o mesmo com a República, cuja proclamação, o povo assistiu, “bestializado”. Nas primeiras décadas do século XX tivemos a política do “café-com-leite” e o coronelismo determinando as relações de poder. Em 1930, Getúlio Vargas assume o governo e permanece no poder por quinze anos. De 1937 a 1945, Vargas governa sob forte autoritarismo, no qual as liberdades são suspensas e a cidadania acontece por tutela. No período pós-Estado Novo (1946 – 1964), os governos apresentam características populistas e, no momento em que algumas reformas de base começam a fazer parte dos programas de governo, apontando para uma nova forma de institucionalização, os militares tomam o poder em um golpe e permanecem até 1985.

“Essas marcas de nossa história são parte constitutiva das relações políticas que ainda hoje se estabelecem no Brasil” (PERONI, 2008, p. 194). Assim, a restrita participação da população nas tomadas de decisão é determinada por um Estado patrimonialista, apoiado numa centralização política e administrativa cujas relações sociais constituem-se a partir de um modelo doméstico, no qual impera a “troca de favores”. E na escola, não seria diferente.

As reformas “pelo alto”, a tradição de “conciliação das elites” e a política do “favor” sufocaram movimentos de participação ou de contestação e fizeram do Estado mais um instrumento de troca política do que um aparato capaz de alargar as dimensões da cidadania. [...] Essa realidade, ainda que questionada com vigor em nossos dias, não deixou de deitar raízes profundas e criar uma cultura expectadora quanto à participação dos atores sociais. (CURY, 2000, p. 57).

A partir da década de 1970 vários foram os movimentos em prol da redemocratização do país. O processo constituinte e a promulgação da chamada “Constituição Cidadã” marcaram os anos de 1980. “Foi um momento de grande participação popular e de organização da sociedade na luta pelos seus direitos” (PERONI, 2008, p. 194). Neste período, foi intenso o movimento de entidades representativas da sociedade civil em defesa do ensino público e da gestão democrática da escola que se fizeram representar por meio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública<sup>1</sup>.

A luta pela inclusão do princípio da gestão democrática do ensino na lei maior que rege o país foi árdua, e os ideais defendidos pelos setores progressistas foram sendo solapados durante os embates. Pela primeira vez a gestão democrática aparece enquanto princípio na Constituição Federal Brasileira (art. 206), ainda que de forma bastante incipiente. O texto legal restringe a gestão democrática à escola pública, demonstrando, mais uma vez, a influência dos setores privatistas no processo de elaboração das leis.

Depois de um intenso período de turbulência entre idas e vindas de projetos de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – no interior da Câmara Federal e do Senado, em 1996, esta é sancionada. Os embates travados entre “progressistas” (publicistas) e “conservadores” (privatistas) foram finalizados com a aprovação do projeto de lei que mantinha o arcabouço do projeto do senador Darcy Ribeiro. Assim, muitas conquistas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e dos setores progressistas do Congresso foram extirpadas em nome de uma lei “enxuta” (dessa forma, a ela se referia Darcy Ribeiro, desqualificando o projeto aprovado na Câmara dos Deputados) conectada com as diretrizes dos organismos internacionais. A LDB nº 9.394/96 aborda a gestão democrática de maneira ínfima, deixando a cargo dos sistemas de ensino as normas que a regulamentam. Precisamos considerar, contudo, que a presença de tal princípio no seu artigo 14, denota avanço em relação às leis anteriores e possibilidades de mudanças nas organizações educacionais públicas.

Hoje, tendo a gestão democrática do ensino público um aparato legal, discute-se a sua concretização e os fatores que a impedem. Neste sentido, consideramos

---

<sup>1</sup> Segundo Muranaka (1998), o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foi lançado em Brasília, em 1987, na mesma semana da instalação da Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte, na primeira fase da Assembléia Nacional Constituinte. Inicialmente denominado Fórum da Educação na Constituinte em Defesa da Escola Pública e Gratuita congregava quinze entidades.

imprescindível uma pesquisa que aponte os mecanismos utilizados pelos sistemas de ensino para a efetivação da gestão democrática.

### **Questão de Pesquisa**

A presente pesquisa foi delineando-se a partir da leitura de produções acadêmicas realizadas acerca do assunto em questão, tornando-se possível verificar uma maior quantidade de trabalhos no que diz respeito à eleição de diretores e ao Conselho de Escola enquanto mecanismos para a concretização da gestão democrática.

[...] numericamente, são poucos os estudos sobre gestão democrática da educação que se dedicam à análise do funcionamento dos sistemas, especialmente sobre a adoção de mecanismos de democratização nas suas estruturas de poder (MENDONÇA, 2000, p. 14).

Esse fato produziu a necessidade de um olhar crítico sobre os conselhos gestores ligados aos sistemas de educação, dentre eles o Conselho Municipal de Educação, cuja criação, estruturação e regulamentação revelam o pensamento do poder público e da sociedade sobre a participação da população nos processos decisórios. Assim, nesta pesquisa, o Conselho Municipal de Educação de Rio Claro/SP – o COMERC – será tomado como objeto de estudo.

Por que o Conselho Municipal de Educação de Rio Claro foi reestruturado em 1997? As teses defendidas na I Conferência Municipal de Educação (I CME) acerca da gestão democrática guardam coerência com a forma em que esta assume no arcabouço jurídico normativo que reestrutura o COMERC? Ou existiria um fosso entre os princípios defendidos na I CME e o Poder Público em ação quando propõe, debate e promulga a lei que reestrutura o COMERC? Os embates travados para que o princípio da gestão democrática fosse contemplado pela Constituição de 1988 e pela LDB nº 9.394/96 também estiveram presentes na instância legislativa quando do processo de tramitação da lei de reestruturação do COMERC?

## **Justificativa**

No Município de Rio Claro, o Conselho Municipal de Educação foi criado em 15 de setembro de 1995, sob a Lei nº 2.772, antes mesmo da promulgação da LDB nº 9.394/96. Em 1997 a população rio-clarense foi convidada a participar da I Conferência Municipal de Educação – prevista na lei de criação do COMERC –, norteada pelo tema “a educação como direito de todos”. Para viabilizar as discussões, o tema central foi subdividido em temáticas, uma delas abordando especificamente o Conselho Municipal de Educação. Das discussões travadas nessa I Conferência, surge um “novo” COMERC cuja reestruturação está contemplada na Lei nº 2.940, sancionada em 30 de dezembro de 1997.

Ao longo dos anos de exercício docente na rede pública municipal de Rio Claro/SP (ingressei como professora de Educação Básica no ano 2000), deparei-me com inúmeras situações que colocaram em risco a concretização das leis que sustentam a implementação da gestão democrática do ensino público.

No ano de 2003 engajei-me enquanto conselheira junto ao COMERC – Conselho Municipal de Educação de Rio Claro. A minha presença e participação neste órgão gestor fizeram-me constatar que somente a criação deste não garante a participação e o envolvimento da comunidade. “Os conselhos municipais na área da educação são inovações recentes, ainda não apropriados pela população como espaços reais de participação”. (GOHN, 2001, p. 104). Como docente participante da I CME, engajada na luta pela reestruturação do COMERC – acompanhei todo o processo de tramitação e votação da lei de 1997 – e depois como conselheira desse colegiado, em funcionamento sob a égide da nova lei, inquietava-me constatar que mesmo decorridos quinze anos da Constituição Federal, sete de LDB e seis da lei municipal que “reestruturara” o COMERC ainda tínhamos a percorrer um longo caminho no processo de aprendizagem no que tange à gestão democrática, tanto no âmbito do sistema quanto na esfera das unidades escolares.

Embora a idéia de descentralização do poder público no que diz respeito à educação e a conseqüente criação do Conselho Municipal de Educação remonte aos anos 1950, com Anísio Teixeira, as discussões acerca da participação da população na gestão da escola básica ganharam maior relevância nas décadas de 1980 e 1990.

É importante salientar que de 1997 a 2004, a cidade de Rio Claro foi governada por um prefeito eleito sob os princípios que regem o Partido Verde, entre eles o princípio da democracia participativa:

Devem ser criados mecanismos de democracia direta, como referendos ou plebiscitos que permitam aos cidadãos deliberar diretamente sobre questões de âmbito nacional, regional ou local, facilitada a participação ativa da população em conselhos para deliberar, fiscalizar e dar mais entrosamento e eficácia à ação do poder público.<sup>2</sup>

Assim, passei a trilhar os caminhos para a elaboração desta pesquisa, delimitando a análise do objeto de estudo – o COMERC – aos anos de 1997 a 2004, devido à forma de gestão a que se propõe o governo de Rio Claro neste período. A minha pesquisa dar-se-á a partir da crença de que a construção de uma sociedade democrática não pode ocorrer apenas pelo voto aos governantes, mas por meio de mecanismos que controlem o Estado, para que este aja em benefício dos interesses dos cidadãos. Neste sentido, a participação na tomada de decisões na escola pública é fundamental.

Para Paro (1998, p. 305-306):

[...] a democratização da gestão da escola básica não pode restringir-se ao limite do próprio estado, – promovendo a participação coletiva apenas dos que atuam em seu interior – mas envolver principalmente os usuários e a comunidade em geral, de modo que se possa produzir, por parte da população, uma real possibilidade de controle democrático do Estado no provimento de educação escolar em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do poder público e de acordo com os interesses da sociedade.

## **Objetivo Geral**

Esta pesquisa tem por objetivo geral analisar o processo de reestruturação do Conselho Municipal de Educação de Rio Claro, no ano de 1997, com a promulgação da Lei nº 2.940/97.

---

<sup>2</sup> Programa geral do Partido Verde disponível em < [http://www.pv.org.br/interna\\_programa.shtml](http://www.pv.org.br/interna_programa.shtml)> acesso em 12/04/2006.

## **Objetivos Específicos**

- Analisar os motivos determinantes da reestruturação do Conselho Municipal de Educação no ano de 1997.
- Compreender em que medida os embates ocorridos nas décadas de 80 e 90 para que o princípio da gestão democrática da escola estivesse presente na legislação brasileira, refiro-me à Constituição de 1988 e à LDB de 1996, também estiveram presentes na I Conferência Municipal de Educação de Rio Claro, determinando a reestruturação do COMERC.
- Analisar a influência do programa do Partido Verde (partido do prefeito que esteve no governo de 1997 a 2004), no que concerne à presença do discurso do princípio da gestão participativa no processo de reestruturação do Conselho Municipal de Educação de Rio Claro no ano de 1997.

## **Metodologia**

O presente estudo está pautado na metodologia de pesquisa qualitativa, uma vez que esta possibilita a realização de uma análise profunda de informações acerca do objeto investigado. Para tanto foram utilizados alguns métodos de coleta de dados, explicados a seguir:

- Pesquisa bibliográfica. O desenvolvimento desta pesquisa consiste no levantamento de obras (livros, teses, dissertações) que tiveram como temática central “a gestão democrática da escola pública”, a fim de embasar teoricamente o trabalho a ser realizado.
- Análise documental. Foram analisados todos os documentos oficiais (leis, decretos, pareceres) e técnicos (relatório, livro-texto, registros) provenientes da I Conferência Municipal de Educação que possibilitem compreender a reestruturação do Conselho Municipal de Educação no município de Rio Claro no ano de 1997. As atas das sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara Municipal de Rio Claro nas quais estiveram em pauta o COMERC e a Lei nº 2.940/97 também foram objeto de análise, uma vez que pelos trâmites da lei pode-se tentar desvelar os interesses de diferentes grupos. Interesses que vão se materializando nas emendas

apostas, na ocupação da tribuna como forma de convencimento para seus propósitos, nas possíveis alianças que vão se firmando, no processo de votação para que o texto legal, aparentemente asséptico e neutro, os consubstancie. As atas das reuniões do COMERC, realizadas no período de 1997 a 2004, foram examinadas com o fito de buscarmos possíveis dados referentes à Lei nº 2.940/97, ou seja, alguma análise, alguma crítica, algum apontamento sobre as possibilidades e limites impostos por esse documento legal para o funcionamento dessa instância segundo os princípios de uma gestão democrática. O exame desse material forneceu informações importantes que apontam para a necessidade de se estabelecer uma continuidade do estudo sobre o COMERC, principalmente no que tange à sua implantação e efetivação, enquanto mecanismo de gestão democrática. A opção por este método de coleta está na riqueza de informações que poderão levar a uma melhor fundamentação dos resultados da pesquisa.

- Entrevista semi-estruturada. Para complementar as informações obtidas por meio da análise documental, foram realizadas entrevistas com três membros do COMERC que assumiram sua gestão em 1998, após a reestruturação deste órgão decorrente da Lei nº 2.940/97. Cada um desses membros representava, na época, um segmento, ou seja, o Poder Público Municipal, o Poder Público Estadual e a Sociedade Civil. Na escolha dos entrevistados também foi levada em consideração sua participação na I Conferência Municipal de Educação, a fim de que pudessem se posicionar acerca deste momento na história da educação de Rio Claro e sua possível influência para as mudanças no COMERC. A opção pela entrevista semi-estruturada, dá-se pelo fato de este tipo de coleta de dados apoiar-se num roteiro previamente estabelecido, porém flexível, possibilitando adaptações no decorrer do processo. De acordo com Ludke e André (1986), entre a entrevista não estruturada e a estruturada, encontra-se a semi-estruturada, “que se desenrola a partir de um esquema básico, porém não aplicado rigidamente, permitindo que o entrevistador faça as necessárias adaptações” (LUDKE e ANDRÉ, 1986, p. 34).

Para abordarmos o conceito de democracia debruçamo-nos, principalmente, nas idéias de Norberto Bobbio expressas em suas obras clássicas. No que diz respeito ao processo de resignificação que este conceito tem sofrido, bem como os conceitos a ele atrelados, sociedade civil e cidadania, fizemos uso dos escritos de Dagnino. Quanto ao princípio da gestão democrática do ensino, esta pesquisa buscou apoio nas idéias de Vitor Henrique Paro, Erasto Fortes Mendonça, Dalila de Oliveira, Luiz Fernandes Dourado, entre outros, que abordam esse princípio numa perspectiva mais progressista, em detrimento de discursos que o reduzem à participação da população na execução de tarefas.

Este trabalho está organizado em três capítulos. No primeiro apresentamos o conceito de democracia, além dos conceitos de sociedade civil e cidadania, e como estes foram sendo resignificados. Em seguida traçamos uma perspectiva histórica acerca dos conselhos atrelados à educação nas três esferas do governo, partindo da maior – federal – para a menor – municipal. A temática da gestão democrática é também analisada na perspectiva da reforma do Estado dos anos de 1990, apontando as mudanças de significados e sentidos que lhe foram sendo impostos pelos discursos oficiais.

O capítulo seguinte traz apontamentos quanto à educação no município de Rio Claro nos anos de 1997 a 2004, ao surgimento do Conselho Municipal de Educação de Rio Claro e a importância da I Conferência Municipal de Educação no seu processo de reestruturação no ano de 1997.

No terceiro capítulo, ao abordar especificamente o COMERC, apresentamos os trâmites da Lei nº 2.940/97 – que o reestruturou – na Câmara Municipal de Rio Claro. São feitas, ainda, comparações entre a lei de criação – Lei nº 2.772/95 – e a de reestruturação deste órgão colegiado, a fim de que possamos perceber as possibilidades e os limites para a concretização da gestão democrática do sistema municipal de ensino. Para compor a análise trazemos os dados de pesquisa referentes às três entrevistas realizadas com integrantes do conselho, eleitos logo após a reestruturação do COMERC.

Nas considerações finais são esboçados alguns caminhos possíveis para a construção de mecanismos de gestão democrática junto ao sistema municipal de ensino e apontamos para a necessidade de pesquisas que revelem a interferência desses mecanismos quanto à qualidade da educação oferecida nos municípios.

## **CAPÍTULO I – O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO E OS MARCOS LEGAIS DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO**

O estudo do processo de reestruturação do Conselho Municipal de Educação de Rio Claro no ano de 1997 requer uma discussão sobre a gestão democrática do ensino e de conceitos que foram sendo ressignificados. Nesse sentido, o presente capítulo traz à tona as contribuições teóricas referentes à conceituação de democracia, cidadania, participação e sociedade civil. O diálogo que procuramos estabelecer com os diferentes autores nos ajuda, ainda, a desvelar como esses conceitos foram adquirindo novas roupagens em diferentes momentos históricos. Interessa-nos, particularmente em função do recorte temporal feito nessa pesquisa, compreender como foram significados no contexto da reforma do Estado brasileiro, nos anos 90.

No segundo segmento fazemos uma digressão sobre o surgimento de conselhos atrelados à Educação e como estes foram legalmente se constituindo, no âmbito federal, estadual e municipal, particularmente com a aprovação da Constituição Federal de 1988 da Lei de Diretrizes Bases nº. 9.394/96.

### **1.1. Democracia, cidadania, participação e sociedade civil: seus significados e (re) significados.**

A compreensão acerca da gestão democrática do ensino exige uma retomada dos conceitos de democracia, cidadania, participação e sociedade civil, conceitos estes que não são estanques e encontram-se intimamente imbricados.

Iniciaremos com o conceito de democracia, partindo das idéias de Bobbio (1986, 1987, 1990, 1992), cujas obras são consideradas de suma importância para aqueles que procuram maior aprofundamento no assunto. Segundo o autor, o “termo ‘democracia’ foi sempre empregado para designar uma das formas de governo, [mais] especificadamente, [aquela] na qual o poder político é exercido pelo povo” (BOBBIO, 1987, p. 135), sendo a “regra fundamental da democracia, a regra da maioria” (BOBBIO, 1986, p. 19).

Segundo o autor, assistimos, no século XX, um avanço significativo da democracia representativa caracterizada pelo “alargamento do direito de voto até o sufrágio universal masculino e feminino, e o desenvolvimento do associacionismo

político até a formação dos partidos de massa e o reconhecimento de sua função política” (BOBBIO, 1987, p. 153).

Vale ressaltar que, de acordo com o autor, embora a democracia representativa tenha se consolidado, o desejo, principalmente dos grupos considerados radicais – Bobbio cita as idéias de Marx e Lênin – de uma democracia direta, a chamada verdadeira democracia, nunca deixou de existir. Tais grupos consideravam a democracia representativa “como um condenável ou errôneo desvio da idéia originária do governo do povo, pelo povo e através do povo” (BOBBIO, 1987, 154).

Segundo Bobbio (1986), torna-se imprescindível considerar que entre os ideais democráticos e a democracia real existe uma defasagem, assim, é preciso que examinemos “o contraste entre o que foi prometido e o que foi efetivamente realizado” (BOBBIO, 1986, p. 22). Em sua obra “O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo”, o autor aponta que, dentre as promessas não cumpridas, existem seis consideradas cruciais. A seguir, apresentaremos uma síntese de cada uma delas.

Embora a democracia tenha nascido “de uma concepção individualista da sociedade” (1986, p. 22), na qual seu modelo ideal “era aquele de uma sociedade centrípeta” (1986, p. 23), na realidade, o que assistimos foi ao “povo dividido em grupos contrapostos e concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central” (1986, p. 23). Assim, conclui que o modelo do estado democrático fundado na soberania popular não aconteceu, visto que a sociedade real não é monística e sim pluralista.

A sociedade, sendo pluralista, ou seja, com grupos autônomos lutando por seus interesses próprios para assumir a supremacia, não tornou possível o princípio da representação política, visto que prevalece a representação dos interesses (BOBBIO, 1986).

Ademais, a promessa de que o poder oligárquico seria derrotado com o advento da democracia não foi cumprida. Hoje, aqueles que lutam por sociedades mais democráticas ainda buscam eliminar as oligarquias do poder.

A incapacidade das sociedades ampliarem seus espaços para o exercício do direito ao voto é apontada como um dos grandes entraves entre a democracia ideal e a real.

Quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito (BOBBIO, 1986, p. 28).

Outra promessa não cumprida, segundo o autor, é a eliminação do poder invisível. Para Bobbio (1986, p. 29), “ao lado de um estado visível [ou seja, transparente] existiria sempre um estado invisível [obsuro]”. Por trás de um estado cujas decisões são tomadas de forma visível para o público, existem grupos com interesses particulares manipulando-o, de maneira que certos atos e atitudes tornem-se obscuros para o povo. A premissa do controle do poder por parte dos cidadãos ainda apresenta-se enquanto um ideal a ser alcançado, visto que para a eliminação do poder invisível faz-se necessária uma total transparência do poder público.

A sexta promessa não cumprida, “diz respeito à educação para a cidadania” (1986, p. 31), processo através do qual os súditos se transformam em cidadãos. Para tanto, segundo o autor, a democracia deveria surgir “no próprio exercício da prática democrática” (1986, p. 31). Para entendermos melhor este princípio, precisamos sempre nos perguntar: Educação para qual cidadania? De acordo com Bobbio (1986), o voto, em muitas circunstâncias não passa de mero apoio político em troca de favores pessoais. Se hoje, esta sexta promessa continua no centro de muitas discussões, principalmente no campo educacional, parece-nos, fundamental, a incansável procura por respostas à questão apontada acima.

Para Santos e Avritzer (2005), o século passado foi marcado por uma “intensa disputa em torno da questão democrática” (SANTOS e AVRITZER, 2005, p. 39). Para eles, esta disputa envolveu dois debates principais, sendo que na primeira metade do século XX este tinha como centro a “desejabilidade da democracia” e logo após a Segunda Grande Guerra, “as condições estruturais” para a efetivação desta forma de governo.

Na última década do século XX, de acordo com os autores, este debate modificou-se, uma vez que o mundo assistiu à extensão do modelo hegemônico, liberal para o sul da Europa nos anos setenta e, mais tarde, para a América Latina e o Leste Europeu. Dessa forma, quando ao final do século passado, muitos países encontravam-se em processo de democratização, tornou-se importante a reabertura

da “discussão sobre o significado estrutural da democracia em particular para os chamados países em desenvolvimento” (SANTOS e AVRITZER, 2005, p. 41).

Ainda segundo os autores, se por um lado temos hoje um “modelo hegemônico de democracia” (SANTOS e AVRITZER, 2005, p. 32) dentro de um contexto de globalização neoliberal, de outro, surgiram diferentes modelos, “como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados e desacreditados” (SANTOS e AVRITZER, 2005, p. 32), numa perspectiva contra-hegemônica de democracia para a construção de uma globalização alternativa, capaz de aumentar a participação de atores sociais de diversos tipos em processos de tomada de decisão.

Santos e Avritzer (2005) apontam a necessidade de sermos cuidadosos no tocante à análise liberal sobre a distância entre a democracia ideal e a real.

Esta distinção é central ao modelo hegemônico de democracia e foi introduzida no debate para justificar a baixa intensidade democrática dos regimes políticos instituídos quando comparados com os ideais democráticos revolucionários do final do século XVIII e de meados do século XIX. A imposição universal do modelo liberal leva ao extremo esta distinção e nela a democracia realmente existente está freqüentemente tão distinta do ideal democrático que não parece ser mais que uma caricatura dele. (SANTOS e AVRITZER, 2005, p. 73)

Para Fernandes (1995), as mudanças provocadas pelo neoliberalismo em todo o mundo estão sustentadas por três pilares fundamentais, a “desestatização, a desregulamentação e a desuniversalização”<sup>3</sup>, que podem articular-se, combinar-se e dosar-se de diferentes maneiras, levando em conta as especificidades de cada nação.

De acordo com o autor, várias são as conseqüências negativas do projeto neoliberal, tanto do ponto de vista social como econômico. Fernandes aponta o quanto estas mudanças influenciaram e influenciam no ordenamento democrático dos países que adotaram tal projeto. “[...] a viragem econômico-social implementada pelo neoliberalismo vem sendo acompanhada por uma viragem política de sentido claramente antidemocrático”, sendo uma das suas materializações a “adoção de

---

<sup>3</sup> A desestatização caracteriza-se pela onda de privatizações, a desregulamentação das atividades econômicas e sociais está marcada pela soberania do mercado que acaba por ditar o ordenamento das relações, e a desuniversalização, por sua vez, pauta-se na particularização de benefícios sociais em detrimento dos padrões universais de proteção social estabelecidos com os Estados de bem-estar social. (FERNANDES, 1995).

medidas cada vez mais restritivas da democracia representativa e do pluralismo democrático”. (FERNANDES, 1995, p. 56-57).

Corroborando com as idéias de Fernandes, Azevedo (2008) mostra que diante da hegemonia dos interesses e da cultura de mercado, a democracia ganha características diferentes das clássicas e a partir do final do século XX, “os descendentes socioeconômicos da classe revolucionária do século XVIII”, encontraram os caminhos abertos para imporem sua concepção de democracia, na qual o “Estado [tem] seu papel cada vez mais concentrado na viabilização do mercado e cada vez menos comprometido com as políticas de proteção da cidadania, nas quais a garantia dos direitos sociais é substituída por ‘serviços’ oferecidos no mercado” (AZEVEDO, 2008, p. 15 ).

Para Azevedo (2008), no estado atual da acumulação capitalista, o mercado mundial apresenta-se como o grande ditador, de forma bastante dissimulada, pois revestido das chamadas democracias liberais. Assim, “o autoritarismo manifesta-se na produção de uma cultura de dominação, opressão e exclusão, que se dissemina pelo interior do corpo social, naturalizando-se e acumpliciando-se como ritos da democracia liberal” (AZEVEDO, 2008, p. 16).

Na América Latina evidenciamos o avanço da ofensiva neoliberal a partir da década de 1980. Ao final de 1989, mesmo ano em que Fernando Collor de Melo ganhou as eleições no Brasil, funcionários do governo norte-americano e dos organismos internacionais reuniram-se em Washington para fazer uma avaliação das reformas econômicas empreendidas pelos países latino-americanos.

As propostas que emergem desta reunião, conhecida como Consenso de Washington, “podem ser resumidas em dois pontos básicos: redução do tamanho do Estado e abertura da economia. Em síntese, a política econômica deve ser feita em nome da soberania do mercado auto-regulável nas suas relações econômicas internas e externas” (TEIXEIRA, F. e ARAÚJO 1996, p. 225)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Para maior aprofundamento sobre as conseqüências do neoliberalismo confira: ANTUNES, R. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. Campinas, SP: Autores Associados, 2004. GENTILI, P. & T.T. DA SILVA (orgs.). **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação**. Visões críticas. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994; GENTILI, P. & T.T. DA SILVA (orgs.) . **A Falsificação do Consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998; IANNI, O, **A era do globalismo**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997; IANNI, O .. **A sociedade global**. 8ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999; SADER, E. & GENTILI, P. (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

É necessário compreender, contudo, que o Estado Mínimo configura-se reduzido para a implantação de políticas sociais, mas apresenta-se enquanto um Estado Forte para o capital. De acordo com Sanfelice (2003, p. 1394).

[...] O Estado é forte, pouco interventor, mas o poder regulador, sob a forma do 'político', é o econômico. O Estado transfere suas antigas responsabilidades para a sociedade civil, mas avalia, financia, fiscaliza conforme políticas influenciadas pelas agências multilaterais.

O processo de globalização da economia e a aplicação de políticas neoliberais nos países da América Latina acabaram por gerar a reforma do Estado nos anos noventa. “Para a teoria neoliberal, não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado. A estratégia, portanto, é reformar o Estado ou diminuir sua atuação para superar a crise” (PERONI, 2008, p. 196).

De acordo com organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, a reforma do Estado deve ser orientada para o mercado. Assim, conceitos como racionalização de recursos, privatização, desestatização e publicização (entendida enquanto transferência de serviços do setor estatal para o público não-estatal) começam a fazer parte de um cenário no qual o Estado vai se minimizando no que diz respeito aos investimentos na área social.

No Brasil, o projeto de reforma do Estado evidencia-se no governo Collor de Melo, atingindo força maior no governo de Fernando Henrique Cardoso com a criação do MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – em 1995, sob o exercício de Bresser Pereira.

Para o Ministro, a reforma do estado impõe-se a partir dos anos 90 e isto em decorrência do processo de globalização, que teria reduzido a autonomia dos Estados na formulação e implementação de políticas, assim como a partir do que chama de crise do Estado que se teria iniciado nos anos 70 e assumido plena definição nos anos 80. No Brasil a crise seria caudatária da grande crise econômica, que culmina no fenômeno da hiperinflação, quando, então, a reforma do Estado ter-se-ia tomado uma exigência imperiosa. (SILVA JUNIOR e SGUISSARDI, 2000, p. 4).

Ao criar um Ministério específico para a reforma do Estado, observa-se o quanto o governo FHC agiu em consonância com as diretrizes dos organismos internacionais, tendo, portanto, “influência do neoliberalismo, tanto no diagnóstico de que a crise está no Estado quanto na estratégia de privatização que é parte do plano; mas também sofreu influências da Terceira Via, que é a atual social-democracia internacional” (PERONI, 2008, p. 199).

Conforme Peroni (2008), tanto o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, quanto o ex-ministro da Reforma do Estado, eram intelectuais orgânicos da Terceira Via, portanto o Plano Diretor da reforma do aparelho do Estado, em muito assumiu as características desta proposta, através da qual as políticas sociais executadas pelo Estado deveriam ser repassadas para a sociedade civil, sem fins lucrativos.

Bresser Pereira<sup>5</sup>, ao analisar as causas para a grande crise econômica enfrentada pelo Brasil nos anos 80 e na primeira metade dos anos 90, aponta a crise do Estado como sendo fundamental. Segundo o ex-ministro, a crise pode ser observada sob quatro níveis: crise fiscal, crise do modo de intervenção, crise do aparelho estatal e crise política.

No que diz respeito à crise política, a sociedade civil respondeu adequadamente através de movimentos para a redemocratização do país que culminou com a promulgação da “Constituição Cidadã” em 1988. Quanto às outras crises, Bresser Pereira é categórico ao afirmar que “o novo regime instalado no país em 1985, e, em seguida, a Constituição de 1988 não ajudaram. Pelo contrário, agravaram os problemas” (PEREIRA, 1995, p. 2). Para o ministro, no que concerne à economia, buscou-se voltar ao modelo dos anos 50, os chamados “anos dourados” do desenvolvimento (o nosso welfare state)<sup>6</sup>. No plano administrativo, o retrocesso teria sido maior, chegando aos anos 30, tendo, a Constituição, sacramentado “os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo” (PEREIRA, 1995, p. 3). De acordo com Bresser Pereira, isso ocorreu devido à falta de percepção dos constituintes e da sociedade brasileira como um todo para com a crise fiscal e a crise do aparelho do Estado. Teriam fechado os olhos, também, para a necessidade de reconstrução do Estado, a fim de que este pudesse ter uma administração mais compatível com o mundo globalizado, com a lógica do mercado, sendo, portanto, menos burocratizada e mais gerencial.

Temos, então, ao final do século XX e início do XXI, uma sociedade brasileira que participou ativamente, por meio dos grupos considerados progressistas, do processo de alargamento da democracia, sendo a Constituição de 1988 seu marco

---

<sup>5</sup> Todas as considerações feitas neste trabalho acerca do MARE que revelam os pensamentos de Bresser Pereira a respeito da reforma do Estado e suas conseqüências para a educação estão em documentos presentes em [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI5.HTM#1](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI5.HTM#1) , acesso 02/12/2006

<sup>6</sup> Para alguns estudiosos, como o sociólogo Francisco de Oliveira, o Brasil jamais vivenciou as premissas de um Estado de Bem-Estar Social, tendo caminhado para um “Estado de Mal-Estar Social”.

formal, em que o princípio de participação da sociedade civil foi consagrado e, em contrapartida, assistimos, a partir da eleição de Collor em 1989, a implantação “de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil” (DAGNINO, 2004, p. 142).

Nesta perspectiva, Dagnino (2004) chega à conclusão de que, nos países latino-americanos com grande visibilidade, particularmente o Brasil, o cenário da luta pelo aprofundamento da democracia está marcado por uma “confluência perversa<sup>7</sup> entre um projeto político democratizante, participativo, e o projeto neoliberal” (DAGNINO, 2004, p. 140), tornando-se, portanto, fundamental a diferenciação entre estes dois projetos, a fim de não cairmos na armadilha daqueles que, cada vez mais, eximem o Estado de suas responsabilidades.

Segundo a autora, a “confluência perversa” encontra-se justamente no fato de, embora os projetos apontem direções opostas e até antagônicas, “ambos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2004, p. 142), podendo ser observada a apropriação do discurso do primeiro pelo segundo. “A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia” (DAGNINO, 2004, p. 142).

É neste contexto, no qual conceitos são ressignificados, que está inserido o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado elaborado pelo MARE. Para o modelo proposto, o aparelho do Estado pode ser dividido em quatro setores: núcleo estratégico, que corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público (incluindo-se o MEC) e, no Poder Executivo, ao Presidente da República; atividades exclusivas, aquelas atreladas à prestação de serviços que somente o Estado pode realizar; serviços não-exclusivos, nos quais o Estado atua juntamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas; por último, produção de bens e serviços para o mercado, que corresponde à área de atuação das empresas.

No presente trabalho dar-se-á ênfase àquele destinado às atividades não-exclusivas, uma vez que a educação apresenta-se enquanto uma delas.

---

<sup>7</sup> Dagnino (2004, p. 142) define como “perversa” “um fenômeno cujas conseqüências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar”.

O tipo de gestão sugerido, ou melhor, imposto para os três últimos setores é o mesmo, valendo aqui o primeiro questionamento: poderia a educação ser administrada da mesma maneira que as empresas?

No setor das atividades exclusivas e de serviços competitivos ou não-exclusivos, o importante é a qualidade e o custo dos serviços prestados aos cidadãos. O princípio correspondente é o da eficiência, ou seja, a busca de uma relação ótima entre qualidade e custo dos serviços colocados à disposição do público. Logo, a administração deve ser necessariamente gerencial. O mesmo se diga, obviamente, do setor das empresas, que, enquanto estiverem com o Estado, deverão obedecer aos princípios gerenciais de administração.<sup>8</sup>

Com forte apelo à eficiência, qualidade e otimização de custos, o ministro vai tecendo suas críticas ao modelo burocrático exaltando a importância de uma administração gerencial, uma das vias para a superação da crise do Estado. A educação, colocada como serviço não exclusivo do Estado, deve reger-se pela mesma lógica do mercado. O Estado tem seu papel minimizado no atendimento às demandas das áreas sociais, incentivando o alargamento do terceiro setor para cumprir a função que antes lhe era cobrada.

A educação é vista enquanto produto, que deve ser de boa qualidade, mas produzida a baixo custo para satisfazer o cliente. De acordo com Peroni (2003, p. 60), nesta perspectiva, “o cidadão é adjetivado, é o cidadão-cliente”. O Estado avaliador cumpre então o seu papel ao conceber e implantar sistemas avaliativos e ao publicizar os resultados, cabendo ao consumidor optar pela instituição escolar.. Assim, avalia-se o produto final – o desempenho do aluno através de provas realizadas por testes padronizados como o SAEB, o SARESP, o ENEM e o ENADE<sup>9</sup> – e não o processo educativo.

Na teia das relações de poder no interior dos sistemas de ensino, a proposta de gestão atribui ao MEC – Ministério da Educação – um papel político-estratégico, centralizador, pois todas as diretrizes e rumos da educação devem ser por ele

---

<sup>8</sup> Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – Câmara da Reforma do Estado. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/COLECAO/PLANDI5.HTM#1](https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI5.HTM#1), acesso 02/12/2006.

<sup>9</sup> SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica; SARESP – Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo; ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio; ENADE – Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes. Este último, específico para a educação superior, integra o SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior). O projeto inicial do SINAES sofreu várias alterações, e diferentemente do Exame Nacional de Curso, é aplicado nos alunos ingressantes naqueles que se encontram no final do curso, com a finalidade de conhecer os conhecimentos agregados aos estudantes.

assumidas. Aos Estados e Municípios cabe a atuação no nível estratégico-gerencial, no plano operacional, devendo, portanto, acompanhar, avaliar, controlar e integrar o planejamento e os resultados alcançados pela escola, que por sua vez deverá agir, ou seja, executar o que foi pensado, decidido.

Diante do exposto, é mister questionar o lugar assumido pela gestão democrática, princípio presente na Constituição de 1988, elaborada pelos mesmos constituintes, que segundo Bresser Pereira, não foram capazes de perceber a necessidade de reestruturação do Estado.

Toda gestão que se propõe mais democrática, a faz por meio de maior autonomia e descentralização. No caso da educação, a primeira foi instituída pelo MEC – Planejamento Político-Estratégico – com o objetivo de deixar as escolas livres para buscarem recursos, a segunda mostra-se mais próxima de uma desconcentração de serviços, de responsabilidades, visto que o MEC ainda apresenta-se enquanto um órgão centralizador no estabelecimento dos rumos e diretrizes para a educação, o que podemos encontrar de forma bastante explícita no documento “Planejamento Político-Estratégico” do Ministério da Educação e do Desporto: “Partimos do entendimento de que o MEC deve ser um órgão menos de execução direta e mais de formulação e articulação de políticas públicas [...]”(BRASIL, 1995).

Peroni (2003, p. 68) corrobora com este pensamento enfatizando que “a proposta de descentralização do MARE, [...] é mais uma forma de desobrigação do Estado, o qual quer repassar tarefas para a sociedade que, até então, eram suas”.

Contudo, os órgãos colegiados, como os Conselhos Municipais de Educação, podem apresentar-se como mecanismos de luta contra este tipo de gestão quando os membros participantes entenderem que a escola não é apenas estatal, mas pública, ou seja, pertencente ao povo, que tem direito a uma educação de qualidade. Segundo Bordignon e Gracindo (2000), a saída está em envolver os segmentos e desencadear a participação através de um processo de conscientização do sentimento de pertença à escola pública, ou seja, esta pertence ao público, à população em geral. Para Mendonça (2000), torna-se imprescindível “publicizar” a escola estatal, ou seja, faz-se necessário torná-la verdadeiramente pública à medida que a população passa a participar das tomadas de decisão. O conceito de publicização do autor é bastante diverso do presente nos documentos do MARE,

neste, publicizar é transferir serviços do setor estatal para o público não-estatal, como apontado anteriormente.

Podemos aferir, então, que a incorporação do princípio da gestão democrática tanto na Constituição Federal de 1988, como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96, tão almejada pelos progressistas, acabou por ganhar uma roupagem “neoliberal” nos discursos oficiais, tendo ocorrido o mesmo com o conceito de participação.

A idéia de gestão democrática está intimamente ligada à de participação, e como aconteceu com a primeira, esta, ao ser utilizada nos discursos de orientações ideológicas diversas, foi sendo ressignificada.

De acordo com Dourado,

[...] convivemos, [hoje], com um leque amplo de interpretações e formulações reveladoras de distintas concepções acerca da natureza política e social da gestão democrática e dos processos [...] de participação, indo desde posturas de participação restrita e funcional atreladas às novas formas de controle social (qualidade total) até perspectivas de busca de participação efetiva e, conseqüentemente, de participação cidadã (DOURADO, 2006, p. 79).

No documento que apresenta as linhas gerais do Planejamento Político-Estratégico do MEC (1995-1998), a participação da comunidade na escola restringe-se à execução de tarefas, o que desobriga o Estado das suas atribuições e transforma o direito à educação em solidariedade. Programas como “Amigos da Escola”, “Alfabetização Solidária” e no estado de São Paulo, “Escola da Família”, são exemplos claros dessa transformação.

Esses programas desarticulam e confundem a idéia de participação coletiva, de cooperação comunitária, retiram o sentido político da ação comunitária, tentam materializar a idéia de que tudo pode ser resolvido pelo indivíduo isolado, dicotomizam indivíduo e contexto social, eliminam o sujeito coletivo, substituindo-o por um indivíduo ‘altruísta’, que ‘resolve’ pela comunidade e pelo Estado. (AZEVEDO, 2008, p. 16).

Segundo Souza e Faria (2004), novas formas de participação social, associadas ao processo de reforma do Estado brasileiro, estão emergindo por meio da indução de políticas públicas federais, tais como a filantropia empresarial, o voluntariado e o terceiro-setor. “O resultado tem sido uma crescente identificação entre ‘sociedade civil’ e ONGs, onde o significado da expressão ‘sociedade civil’ se

restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de 'terceiro setor'"(DAGNINO, 2004, p. 149).

Dagnino (2004) afirma que as "coincidências" no nível do discurso "escondem distinções e divergências fundamentais" (p. 147), que a "confluência perversa" pode obscurecer. Não podemos deixar-nos enredar pelas tramas do mercado, no qual o cidadão é visto como consumidor e produtor, e, no lugar de conquistarmos coletivamente a cidadania, ficarmos a mercê de programas que ajudam as pessoas a "adquirirem cidadania"<sup>10</sup>, como se esta pudesse ser comprada.

Diante do exposto acima, não devemos nos deixar levar pelo pessimismo. De acordo com Gentilli (1998), faz-se necessária a crítica a este tipo de democracia mínima que o projeto neoliberal tem, desde a década de 70, tentado nos impor. Vale, também, ficarmos atentos à democracia propagada pelos teóricos da "Terceira Via". "Totalitário não é discutir a democracia. Totalitário é aceitá-la sem reservas, como se o fraco modelo delegativo que nos impõem fosse o único que merecemos" (GENTILLI, 1998, p. 70). Concordamos com as palavras de Gentilli, pois ainda que tivéssemos alcançado os ideais de democracia apontados por Bobbio, ou seja, ainda que todas as seis promessas tivessem sido cumpridas, precisaríamos discutir tal modelo.

Se de fato queremos uma sociedade mais democrática, devemos lutar para a construção e permanência de espaços dialogizantes, a fim de que os sentidos e significados da democracia, cidadania e participação possam ser clarificados, colocados em conflito.

Para que a participação da população realmente aconteça nos espaços de tomada de decisão, que deve ser o objetivo maior para a conquista da cidadania e, conseqüentemente, para a construção efetiva da democracia, ela não pode ser compreendida enquanto benefício concedido pelo Estado. Para tanto, segundo Mendonça (2000), a participação precisa resultar da luta da própria população, que exercerá um controle sobre o Estado a fim de que este seja dirigido em consonância com os interesses da maioria. Para o autor, esta não é uma tarefa fácil, visto que muitos são os condicionantes impeditivos da participação, sendo, portanto, necessária uma política facilitadora e incentivadora da participação qualitativa da

---

<sup>10</sup> Expressão de Dagnino (2004).

população, podendo ocorrer por meio da capacitação de membros da comunidade escolar para a gestão participativa.

## **1.2. Marcos legais dos Conselhos de Educação**

A seguir, procuramos traçar, ainda que resumidamente, um histórico dos Conselhos de Educação no âmbito das três esferas de poder – federal, estadual e municipal.

### **1.2.1. Retrospectiva histórica dos Conselhos ligados à Educação no Brasil**

No Brasil, a existência de conselhos data do período imperial. No entanto, apenas em 1911, com a Reforma Rivadávia Correia, é que estes se objetivam. Neste ano, por meio do decreto nº. 8.659, é criado o Conselho Superior de Ensino, com funções fiscalizadora, deliberativa e consultiva. Além das atribuições do colegiado, o decreto ainda determina como deve ser sua composição, o processo de escolha dos conselheiros e do presidente. Este seria nomeado livremente pelo governo, o que coloca em evidência o controle do poder público sobre o órgão.

Em 1925, em decorrência da Reforma Rocha Vaz e sob o decreto nº. 16.782-A, o então Conselho Superior de Ensino é transformado em Conselho Nacional do Ensino, denotando avanços, ainda que ínfimos, quanto à organização e funcionamento dos três níveis de ensino.

Composto de três seções (Conselho do Ensino Secundário e do Superior, Conselho do Ensino Artístico e Conselho do Ensino Primário e do Profissional), o Conselho de 1925 tinha por definição legal a indicação das atribuições específicas da seção relativa ao ensino secundário, que deveriam ser assumidas, naquilo que fosse aplicável, pelas duas outras seções. Tais atribuições colocavam-no, na maioria dos casos, na condição de órgão de execução da administração do ensino. (TEIXEIRA, L. 2004, p. 694 – 695).

Logo no início da década de trinta, é criado, pelo decreto nº. 19.850 de 11 de abril de 1931, o Conselho Nacional de Educação, com caráter de colaboração ao Ministério de Educação e Saúde Pública nos assuntos relativos ao ensino. A criação deste órgão colegiado ampliou sua atuação junto aos demais níveis de ensino, como apontam as alíneas “c” e “f” do artigo 5º.

Art. 5º Constituem atribuições fundamentais do Conselho:

[...]

c) sugerir providências tendentes a ampliar os recursos financeiros, concedidos pela União, pelos Estados ou pelos municípios à organização e ao desenvolvimento do ensino, em todos os seus ramos;

[...]

f) firmar as diretrizes gerais do ensino primário, secundário, técnico e superior, atendendo, acima de tudo, os interesses da civilização e da cultura do país.

Através deste mesmo artigo é possível perceber que já nas primeiras décadas da república, os privatistas começaram a deixar sua marca na legislação educacional brasileira, visto que caberia ao Conselho “animar atividades privadas que se proponham a colaborar com o Estado em quaisquer domínios da educação” (art.5º, alínea “b”). Há de se considerar que a história da educação brasileira está permeada pelas disputas entre publicistas e privatistas, que procuraram consubstanciar nos documentos legais as marcas de seus interesses.

Em 1936, durante o governo de Getúlio Vargas, o Conselho Nacional de Educação é reorganizado pela lei nº. 174, de 6 de janeiro. Segundo Cury (1996, p. 8), “embora houvesse um representante do ensino primário e normal e uma comissão de ensino primário e secundário na composição do Conselho Nacional, de fato esse parece ter se voltado mais para as questões do ensino superior”.

O Conselho Nacional de Educação, criado em 1931 e regulamentado pelo decreto nº 174 de 1936, constituiu-se num “órgão com características técnicas, composto por profissionais especializados, com condições para assumir as atribuições normativas que lhe foram atribuídas a partir de então” (TEIXEIRA, L. 2004, p. 696).

Na lei 378, de 13 de janeiro de 1937, o Conselho Nacional de Educação aparece ao lado do Conselho de Saúde, como órgão de cooperação do Ministério da Educação e Saúde Pública.

Assim, pode-se aferir que durante a primeira metade do século XX os Conselhos ligados à Educação mostraram-se enquanto apêndices do Estado, auxiliando-o, colaborando com seus Ministérios e, conseqüentemente, com as políticas públicas implantadas. Num primeiro momento histórico, de acordo com

Teixeira, L. (2004), estes tiveram a função fiscalizadora acentuada, configurando-se enquanto auxiliares do poder executivo, já a partir de 1.931, a ênfase atribuída à necessidade do CNE ser composto por profissionais especializados explicita seu caráter mais técnico. Entretanto, esse caráter não implica em independência do colegiado em relação ao poder constituído, ou seja, o fato de ter um caráter mais técnico não implica em neutralidade política.

Desde o final da década de 1940, durante o processo de elaboração de projetos da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação<sup>11</sup>, entre as várias temáticas discutidas pelos diferentes grupos em disputa, encontrava-se a dos conselhos atrelados à educação. Assim, os treze anos de tramitação dos projetos “mobilizou uma série de estudiosos da educação, fomentou o debate acadêmico, tornou-se matéria política do Congresso Nacional...” (MARTINS, 2000, p. 132). Muitos foram os debates travados e em 20 de dezembro de 1961, substituindo o então Conselho Nacional de Educação, foi criado o Conselho Federal de Educação, que “resultou do conflito e da acomodação de interesses que permeou a tramitação e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei 4.024/61)” (FONSECA, 1992, p. 57), É importante considerar que a mudança não foi apenas de nomenclatura, mas estava condicionada à idéia de um sistema nacional de educação fragmentado, porque constituído a partir do eixo do federalismo.

Tais debates foram traduzidos em projetos de lei discutidos na Câmara Federal, seguidos de substitutivos. As discussões advinham desde a composição que o Conselho Nacional de Educação deveria ter até às atribuições e competências a serem assumidas, revelando concepções de grupos com aspirações descentralizadoras e autonomistas e de outros, que refletiam as tendências centralizantes. Estas aspirações, no entanto, configuraram-se, posteriormente, em lutas travadas entre publicistas e privatistas.

Segundo estudos realizados por Fonseca (1992), o Conselho Federal de Educação, em suas atribuições, acabou por incorporar o conflito entre o público e o privado, seu perfil foi sendo alterado devido aos acordos políticos e à pressão

---

<sup>11</sup> Decorrente da Constituição Federal de 1946 que em seu artigo 5º, inciso XV, alínea d, estabelecia como competência da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

dos privatistas, inclusive no que diz respeito aos critérios definidos na LDB 4.024/61 para a escolha dos conselheiros.

Ao ser aprovada, depois de longa tramitação e da acomodação de interesses dos diferentes grupos<sup>12</sup>, a LDB 4.024/61 revela a criação de um Conselho técnico formado por 24 especialistas que deveriam ser nomeados pelo Presidente da República (art. 8º). Contudo, “[...] o primeiro corpo de conselheiros, constituído na sua maioria por educadores e professores ligados à educação, foi progressivamente afastado do CFE, cedendo lugar a pessoas não diretamente ligadas à educação” (FONSECA, 1992, p. 79).

Muranaka aponta o atrelamento deste órgão ao poder central, uma vez que suas decisões mais importantes dependiam da homologação do Ministro da Educação, além da privatização do espaço público, pois neste período histórico, “o CFE cumpriu o papel de braço direito tanto do Estado [...] quanto dos interesses privatizantes, que tinham em alguns conselheiros seus prepostos” (Muranaka, 1998, p. 60).

Pela primeira vez a legislação nacional, pela LDB 4.024/61, contempla os Conselhos Estaduais de Educação ao determinar:

Art. 10 Os Conselhos Estaduais de Educação organizados pelas leis estaduais, que se constituírem com membros nomeados pela autoridade competente, incluindo representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notório saber e experiência, em matéria de educação, exercerão as atribuições que esta lei lhes consigna.

Os Conselhos de Educação, tanto na esfera federal quanto na estadual, tiveram, nas suas atribuições, forte conotação normativa (TEIXEIRA, L. 2004). As leis estaduais, também carregam as marcas dos embates entre publicistas e privatistas, e os Conselhos Estaduais de Educação foram sendo compostos e a eles atribuídas funções de acordo com a presença maior ou menor de um ou outro grupo.

---

<sup>12</sup> Todo o processo de tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024 de 1961, bem como da criação do Conselho Federal de Educação, pode ser encontrado com maior detalhamento em VILLALOBOS, J. E. R. Diretrizes e Bases da Educação: Ensino e Liberdade. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1969.

A Lei nº 5.692 de 1971 vem apenas consolidar o que historicamente estava sendo implantado em termos de Conselhos ligados à educação, seu caráter técnico-burocrático. Observa-se, no entanto, que a referida lei possibilita que os Conselhos Estaduais de Educação deleguem parte de suas atribuições “a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto” (Art. 71). Julgamos que a possibilidade de os municípios criarem seus próprios conselhos seja decorrente do preceito estabelecido nesse mesmo documento legal de que especialmente o ensino de 1º Grau seja, progressivamente, de responsabilidade municipal<sup>13</sup>.

Os anos oitenta, marcados por movimentos pela redemocratização do país e pelo processo constituinte, foram palco de debates acerca da necessidade da gestão democrática da educação, explicitada no artigo 206 da Constituição Federal de 1988 (a ser abordado com maiores detalhes posteriormente neste trabalho), que apesar de contemplar tal princípio não fez referências claras acerca dos Conselhos atrelados à Educação.

Na década de 1990, durante o governo do presidente Itamar Franco, com denúncias de irregularidades, o Conselho Federal de Educação é extinto e o mesmo documento legal que o extingue cria o Conselho Nacional de Educação. De acordo com Minto e Muranaka (1997, p. 3), “Extinguiu-se o “balcão de negócios”<sup>14</sup> que era o Conselho Federal de Educação [...] através de Medida Provisória (Nº 661 de 18/10/94) sucessivamente reeditada, inclusive no governo Fernando Henrique Cardoso”. É importante considerar o longo tempo decorrido entre a primeira Medida Provisória<sup>15</sup> e a conversão em Lei que ocorreu em novembro de 1995, quando ainda tramitavam os projetos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Portanto, a LDB nº 9.495/96 já nasce regulamentada, pela Lei nº 9.131, de 24/11/95, que passa a normatizar o Conselho Nacional de Educação.

---

<sup>13</sup> A Lei 5.692/71 assim estabelece: Art. 58. A legislação estadual supletiva, observando o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

<sup>14</sup> Expressão de Murílio de Avellar Hingel – ministro da Educação do governo Itamar Franco, tendo assumido a pasta em 1992.

<sup>15</sup> A CF/88 assim estabelecia em seu artigo 62: Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (...). E no Parágrafo Único, desse mesmo dispositivo: As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes. Esses dispositivos foram alterados pela Emenda Constitucional nº 32 de 2001 que dilata o prazo para sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período.

Como salientam Minto e Muranaka (1997):

Ao longo da tramitação desta LDB, o Conselho Nacional de Educação (CNE) foi sendo descaracterizado. Definido no texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, em 1990, como “órgão normativo e de coordenação (Art. 10), cabia a ele, entre outras funções, “formular e coordenar a política nacional de educação, articulando-a com as políticas públicas de outras áreas” e “definir as diretrizes e prioridades para o Plano Nacional de Educação e sua expressão anual na Lei de Diretrizes Orçamentárias, acompanhando e avaliando a sua implementação” (Art. 23, I e II). O CNE acaba por tornar-se na “Lei Darcy Ribeiro” apenas um órgão “com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.” (Art. 9º, § 1º). (MINTO e MURANAKA, 1997, p. 3).

Segundo Cury, embora o CNE, em sua composição tenha aumentado a participação da sociedade civil, pela indicação de metade de seus membros, houve “transferência e perda dos atributos do ex-CFE para o MEC” (CURY, 2001, p. 204).

No decorrer da tramitação do projeto da LDB, este órgão, bem como o Fórum Nacional de Educação, foram sendo descaracterizados enquanto importantes espaços democráticos de gestão. Mesmo quando da aprovação do Substitutivo Jorge Hage na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara Federal, o projeto original já tinha sido deformado no que tange ao Fórum Nacional de Educação, diga-se, contestado desde a sua apresentação no primeiro Substitutivo Jorge Hage (cf. Muranaka, 1998, p.189/190). Contudo, o primeiro não assumiu a característica deliberativa – desejo dos educadores progressistas – e o segundo sequer foi contemplado na representação do CNE (PERONI, 2003).

A ênfase ao processo de municipalização do ensino presente na CF/88 e na LDB 9394/96, trouxe como consequência a “corrida” dos municípios para a criação do seu sistema de ensino. A CF/88 ao determinar a divisão de responsabilidades pela educação entre os entes federados, deixou a cargo dos municípios a educação infantil e o ensino fundamental (art. 211). A LDB, por seu turno, enquanto lei infra-constitucional, ratifica a determinação expressa na CF/88 e, entre outras incumbências, determina que cabe ao município “baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (art.11, III).

Ademais, a criação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Emenda Constitucional 14/96 e lei 9.424/96), ao obrigar “a existência do

Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo nas três esferas de poder público”, além das determinações legais citadas, acabou, muito provavelmente, por tornar-se “o indutor da criação de Conselhos Municipais de Educação” (OLIVEIRA, C. 1999, p. 33). Neste momento histórico, começam a proliferar os órgãos colegiados vinculados a este sistema municipal de ensino, cujas composições e atribuições são resultados da trajetória histórica dos conselhos concernentes à educação.

Após a promulgação da atual LDB,

[...] diferentes orientações têm sido formuladas pelos governos estaduais, a partir das secretarias de educação ou dos conselhos estaduais de educação, no que diz respeito ao processo de municipalização do ensino, constituição dos sistemas municipais de ensino e criação dos conselhos municipais de educação” (TEIXEIRA, L. 2004, p. 700).

A seguir serão apresentadas as orientações ocorridas no Estado de São Paulo com o objetivo de situar o surgimento do Conselho Municipal de Educação de Rio Claro.

### **1.2.2. Os Conselhos de Educação no Estado de São Paulo**

No Estado de São Paulo é mister considerar que os Conselhos Municipais de Educação surgiram a partir de diretrizes municipalistas implementadas a partir da década de 1980. No entanto, é importante considerar que até então, a educação deste estado esteve subordinada às leis estaduais, bem como ao Conselho Estadual de Educação de São Paulo, criado pela Lei Estadual nº 7.940, de 7 de junho de 1.963, em conformidade com a Lei Federal nº 4.024/61, tendo sido reorganizado em 6 de julho de 1.971 através da Lei nº 10.403.

A municipalização da pré-escola ocorrida nos anos 80, chegando à sua totalização no Governo Mário Covas (1995/1998), e a ascensão do processo de municipalização do ensino fundamental neste período podem ser consideradas o marco para o “aparecimento” dos Conselhos Municipais de Educação neste estado. Quanto a este último nível de ensino, várias foram as iniciativas da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo que induziram à municipalização do ensino, dentre elas podemos citar a reorganização das escolas, separando as classes de primeira à quarta séries das demais. Assim sendo, o processo de

criação de Conselhos Municipais de Educação neste estado estava instalado (OLIVEIRA, C. et.al., 2006).

Vale ressaltar também, que a Constituição do Estado de São Paulo, de 5 de outubro de 1989, já previa a criação de Conselhos Regionais e Municipais de Educação, uma vez que somente assim os sistemas municipais de ensino poderiam, de fato, se consolidarem. E assim estabelece:

CAPÍTULO III

Da Educação, da Cultura e dos Esportes e Lazer

SEÇÃO I

Da Educação

Art. 243 - Os critérios para criação de Conselhos Regionais e Municipais de Educação, sua composição e atribuições, bem como as normas para seu funcionamento, serão estabelecidos e regulamentados por lei.

Em 9 de março de 1995, pela Lei Estadual nº 9.143, é regulamentada a criação dos Conselhos Regionais e Municipais de Educação, tendo sido especificadas suas atribuições, bem como a forma de sua criação. Segundo Adrião (2008, p. 88), os Conselhos Municipais de Educação, dentre outras atribuições, de acordo com a já citada lei, “devem colaborar com o poder público municipal na formulação da política educacional e na elaboração do plano municipal de educação (art. 4º, inciso II)”. Vários foram os municípios que criaram seus conselhos a partir desta lei. No quadro a seguir assinalamos o ano de implantação dos Conselhos Municipais de Educação da região de governo de Rio Claro.

Municípios da região de governo de Rio Claro <sup>16</sup>	1.995	1.996	1.997	1.998
Analândia				X
Brotas		X		
Corumbataí				X
Ipeúna *				X
Itirapina			X	
Rio Claro	X			
Santa Gertrudes			X	
Torrinha			X	

QUADRO 1 – IMPLANTAÇÃO DE CME NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DE GOVERNO DE RIO CLARO/SP

**Fontes:** <http://www.seade.gov.br/produtos/pmu/index.php> - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Portal do Governo do Estado de São Paulo.

\* <http://www.ipeuna.sp.gov.br> – Portal da Prefeitura Municipal de Ipeúna.

### 1.2.3. O Conselho Municipal de Educação de Rio Claro

O Conselho Municipal de Educação de Rio Claro – COMERC –, objeto de estudo desta pesquisa, será abordado com maiores detalhes nos capítulos seguintes. O breve comentário feito a seguir ajudará na compreensão acerca da organização de órgãos atrelados aos sistemas de ensino nas três esferas de governo, partindo da maior – federal – para a menor – municipal.

No município de Rio Claro/ SP, já em 1990, a Lei Orgânica do Município prevê no Capítulo III (Da Participação Popular), do Título IV (A Administração Municipal), que a democracia participativa deveria se dar pela participação popular nas decisões do município, sendo exercida, diretamente, entre outros mecanismos, pela participação nos Conselhos Municipais (Art.145, VI), cujas competências e constituições deveriam ser definidas em lei. A Seção IV (Da Educação) do Capítulo I (Da Seguridade Social), do Título VII (Da Ordem Social), faz referência ao Conselho Municipal de Educação.

<sup>16</sup> Segundo o SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados –, região de governo é o conjunto de municípios com características semelhantes quanto à vocação, padrões de polarização, hierarquia funcional, etc. A estrutura das Regiões de Governo é compatível com a estrutura das Regiões Administrativas, definida pela legislação estadual. O Governo de São Paulo é dividido em 15 regiões administrativas e 41 regiões de governo. Rio Claro é sede de uma das regiões de governo da região administrativa de Campinas.

Art. 261 – A lei municipal regulamentará o funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Educação.

Parágrafo Único – Ao Conselho Municipal de Educação será assegurada a participação paritária de representantes de pais, alunos, professores e do Poder Público Municipal.

Cumprindo o preceito do Art. 261 e tendo por base as atribuições dos Conselhos Municipais de Educação, apontadas na Lei Estadual 9.143 de 1995, em setembro deste mesmo ano é criado o COMERC – Conselho Municipal de Educação de Rio Claro. Sua criação deu-se por decreto e por assim ser, poderia dificultar a efetiva participação de seus membros.

De acordo com Gadotti (1999, p. 8),

O CME não pode ser criado por decreto. Ele deve nascer de uma ampla discussão no seio da população, a partir de debates com os interessados e envolvidos nas questões educacionais para que seja um órgão deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador da vontade política da maioria.

Vale ressaltar, ainda, que a idéia de Conselhos Municipais de Educação não é nova, pois remonta à década de 1950, com Anísio Teixeira. Em sua obra “Educação não é privilégio”, Teixeira, A. (1957) enfatiza a necessidade de a escola ser predominantemente pública para promover a democracia. Para ele, isso somente seria possível por meio da descentralização e da autonomia, tendo como um dos mecanismos, a organização de órgãos colegiados municipais.

A grande reforma da educação é, assim, uma reforma política, permanentemente descentralizante, pela qual se criem nos municípios os órgãos próprios para gerir os fundos municipais de educação e os seus modestos, mas vigorosos, no sentido de implantação local, sistemas educacionais (TEIXEIRA, A.1957, P. 56).

Passados cinquenta anos, muitos são os municípios de São Paulo que “decretaram” sua criação, o que não significa que tenham se concretizado enquanto fóruns privilegiados da democracia representativa.

É importante considerar, que nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal –, a participação da sociedade civil na composição dos Conselhos atrelados à Educação tem sido contemplada nas suas legislações específicas e que “o [grande] desafio posto aos sujeitos interessados na

educação escolar e sua qualidade será o de encontrar, no interior destes avanços, o caminho conseqüente e viável de sua efetivação” (CURY, 2001, p. 207).

### **1.3. Os Conselhos de Educação e o princípio da gestão democrática do ensino presente na Constituição Federal de 1.988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 de 1996**

A abordagem acerca dos Conselhos de Educação a partir da década de 90 perpassa pelo estudo do princípio da gestão democrática do ensino, uma vez que estes se apresentam enquanto fóruns privilegiados da democracia representativa. Assim, faz-se necessário apresentar como tal princípio acabou por ser contemplado pela lei maior que rege o país, bem como pela legislação educacional.

A partir de 1970 vários foram os movimentos em prol da redemocratização do país. O processo constituinte e a promulgação da chamada “Constituição Cidadã” marcaram os anos 80.

Assim, a CF/88 determina, em seu art. 6º. a educação como direito social e no artigo 10 assegura “ ... a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

Durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, foi grande a luta de entidades representativas da sociedade civil em defesa do ensino público e da gestão democrática da escola que se fizeram representar por meio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

Na área da educação os segmentos democráticos e progressistas defendiam a formulação “gestão democrática do ensino, com a participação de docentes, alunos, funcionários e comunidade. [...] A defesa do princípio implicava, também, a escolha de dirigentes escolares e educacionais de forma democrática e coletiva, por meio de eleições.<sup>17</sup>

A luta pela inclusão do princípio da gestão democrática do ensino na Constituição Federal de 1988 foi árdua, e propostas dos setores progressistas foram

---

<sup>17</sup> Trecho extraído da Proposta do Plano Nacional de Educação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

sendo solapadas durante os embates. Pela primeira vez a gestão democrática aparece enquanto princípio na Constituição Federal Brasileira, ainda que de forma bastante incipiente.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

É possível notar que o texto legal exclui a escola particular, como se aqueles que a mantêm não pudessem participar de sua gestão, demonstrando mais uma vez os interesses desse setor consubstanciados no texto legal. Tal exclusão ocorreu por emenda dos privatistas, como aponta Cunha (1995, p. 447):

A emenda do “centrão”<sup>18</sup> conseguiu resguardar as escolas privadas de certos avanços, embora não fizesse questão disso no setor público. Assim, [...] a gestão democrática foi princípio reconhecido apenas para o ensino público.

Muranaka (1998) corrobora com as idéias de Cunha e acrescenta ainda que, se por um lado, os privatistas fizeram questão de distinguir a escola pública da privada em alguns princípios legais, em outros, como no caso das verbas públicas, lograram não fazer tal distinção, pois o dinheiro público interessava, e muito, a tal setor.

A expressão “na forma da lei” aponta a necessidade de normatização desse princípio pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que também deveria determinar os mecanismos para a sua concretização, o que representou uma conquista parcial por parte dos segmentos comprometidos com a democratização da gestão da educação, por um lado por ter sua abrangência limitada e por outro pela protelação da sua aplicabilidade. “Além disso, a idéia da gestão democrática do ensino não recebeu mais nenhuma referência ao longo de todo o texto constitucional”. (ADRIÃO e CAMARGO, 2001, p. 74).

Depois de um intenso período de turbulência entre idas e vindas de projetos de uma nova LDB no interior da Câmara Federal e do Senado, em 1996, esta é sancionada. Para melhor compreensão dos embates travados entre “progressistas” (publicistas) e “conservadores” (privatistas), torna-se imprescindível apresentar o projeto de lei do deputado Octávio Elísio (PSDB/MG), cuja entrada no Congresso

---

<sup>18</sup> Bloco dos senadores e deputados conservadores que se autodenominavam “centrão” e que defendiam as posições dos privatistas.

ocorreu em dezembro de 1988. Tal projeto é de autoria do deputado, pautado em artigos escritos por Saviani e Velloso, especialista em financiamento da educação, em decorrência de uma reunião da ANPED.<sup>19</sup>

Segundo afirmava na ocasião o deputado Octávio Elísio, sua intenção ao dar entrada em um projeto de lei era garantir a primazia de um texto ligado aos interesses progressistas, dado que havia ameaças de que fosse encaminhado um projeto de cunho notadamente conservador, seja pelo Executivo, ou por qualquer dos congressistas ligados à causa privatista. (VIEIRA, 1990, p. 99).

O princípio da gestão democrática encontra-se no capítulo IV do projeto de lei, intitulado “Gestão Democrática das escolas de 1º e 2º graus”.

Art. 42. As escolas públicas e particulares devem procurar desenvolver suas atividades de ensino dentro do espírito democrático e participativo, incentivando a participação da comunidade na discussão e implantação da proposta pedagógica.

Parágrafo Único. Serão incentivadas as associações de professores e especialistas, os grêmios estudantis e Associações de Pais.

A entrada do projeto de lei nº 1.258 de 1988 (do Sr. Octávio Elísio), desencadeou uma sucessão de projetos que foram sendo apensados ao primeiro. A comissão para elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional teve como presidente o deputado Florestan Fernandes (PT/SP) e como relator, o deputado Jorge Hage (PDT/BA). Em março de 1990, assume a presidência da Comissão o deputado Carlos Sant’Anna (PMDB/BA), permanecendo o mesmo relator. Em 28 de junho deste mesmo ano, o primeiro projeto-substitutivo é aprovado pela Comissão da Câmara dos Deputados.

No que concerne à gestão da educação, Velloso (1990, p. 133) aborda as intenções do substitutivo

O projeto determina uma organização e gestão mais democrática e mais descentralizada nos sistemas de ensino, nas escolas e nas universidades. Traz algumas notáveis conquistas como a participação da comunidade escolar na escolha de dirigentes [...] Na sua atual versão já existem novas perspectivas de participação na gestão do ensino para a sociedade civil em geral e especialmente para os trabalhadores da educação e os estudantes.

Como finalização dos trâmites da LDB na Câmara Federal e no Senado, apresenta-se aprovado o arcabouço do Projeto de Lei Darcy Ribeiro, através do qual

---

<sup>19</sup> Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

muitas conquistas do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e dos setores progressistas do Congresso foram sendo extirpadas.

Salienta-se que desde o início, o PL “Darcy Ribeiro” esteve afinado com as diretrizes dos organismos internacionais, particularmente o Banco Mundial, embora o senador e o estafe do governo negassem.

Assim, a LDB 9394/96 aborda a gestão democrática de maneira ínfima. No entanto, não podemos desconsiderar que tal princípio encontra-se contemplado no artigo 14 da referida lei, o que denota avanço em relação às leis anteriores e possibilidades de mudanças nas organizações educacionais públicas.

Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

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

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Analisando o artigo, pode-se perceber o quanto a lei é omissa em seu conteúdo que regulamenta a gestão democrática da escola pública, uma vez que a definição de suas normas fica a cargo dos sistemas de ensino, contribuindo para o risco de interpretações diversas acerca das formas de organização e administração dos sistemas.

[...] a reivindicação histórica dos setores democráticos e populares de que haja participação da comunidade em todas as instâncias deliberativas e órgãos colegiados, na escolha de dirigentes, no financiamento com gestão transparente dos recursos, deixa muito a desejar nesta LDB. Isto é socialmente pernicioso, sobretudo se reconhecermos que, na área educacional, tem vigorado a tradição de um suposto “consenso” de que a gestão dos sistemas de ensino e das escolas é prerrogativa, direta ou indireta, daqueles que detém a hegemonia do Estado. Tem prevalecido a definição de critérios de escolha de pressupostos para as funções de gestão que, em geral, privilegiam o saber que advém apenas da competência técnica, com doses variadas de burocracia. Esta LDB não faz mais do que retroceder no que tange à gestão democrática dos sistemas de educação e das instituições escolares, oficializando e ratificando prerrogativas centralizadoras e impositivas das chamadas “autoridades educacionais” (MINTO e MURANAKA, 1997, p. 5).

Diante do já exposto, evidencia-se o quão urgente se faz a luta para que os sistemas incorporem a previsão de mecanismos que favoreçam a participação de toda sociedade na elaboração das políticas educacionais.

Hoje, tendo a gestão democrática do ensino público um aparato legal, discute-se a sua concretização e os fatores que a impedem. Faz-se necessário compreender que a gestão democrática é um processo a ser construído cotidianamente, derrubando as amarras do autoritarismo, do clientelismo, do patrimonialismo que ainda imperam nas organizações escolares e em âmbito maior, nas organizações dos sistemas de ensino.

De acordo com Mendonça (2000, p. 100), “o patrimonialismo constitui a terra seca e infértil de um tipo de Estado que inibe a germinação das sementes da participação, na qual se funda a democracia”. Como, então, num país onde os valores patrimonialistas ainda estão latentes, colocar em prática o princípio da gestão democrática contemplado na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394 de 1996?

Apenas a criação dos conselhos atrelados à educação em âmbito federal, estadual e municipal não garante que tal princípio seja de fato efetivado. Estes mecanismos não estão isentos de práticas clientelistas e patrimonialistas historicamente constituídas. Assim, analisar como os sistemas de ensino, em específico o municipal, tem conseguido lidar com as tensões entre o que está posto em lei e aquilo que de fato vem sendo praticado pelos órgãos colegiados, apresenta-se não apenas enquanto um grande desafio, mas também como uma necessidade de denunciar aquilo que tem impedido a participação da sociedade civil nos processos decisórios, bem como anunciar possíveis mudanças que poderão advir do olhar crítico sobre as práticas de gestão e participação dos Conselhos Municipais de Educação.

Verificamos, assim, que o processo democrático dá-se como parte da correlação de forças políticas. O fortalecimento de espaços democráticos de participação, como é o caso dos conselhos municipais, torna-se estratégico para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática. (PERONI, 2008, P. 208).

O Conselho Municipal de Educação de Rio Claro, tomado como objeto de estudo desta pesquisa será analisado na perspectiva das alterações legais que lhe

foram impostas a partir da I Conferência Municipal de Educação de Rio Claro no ano de 1997, originando a Lei nº 2.940/97.

## **CAPÍTULO II – CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE RIO CLARO: PERSPECTIVAS DE UM “NOVO” ÓRGÃO COLEGIADO**

O estudo acerca da reestruturação do Conselho Municipal de Educação de Rio Claro (COMERC) está atrelado à ocorrência da I Conferência Municipal de Educação, uma vez que através dela buscou-se formar um órgão de caráter mais democrático. Assim, para compreender a importância deste colegiado em Rio Claro/SP, será feita uma breve apresentação do município e de alguns dados sobre sua oferta de ensino básico. Tendo sido este Conselho o tema central de uma das pré-conferências e suscitado importantes debates durante a Conferência, torna-se imprescindível abordar como isso ocorreu. Para finalizar apresentaremos dados sobre os trâmites da Lei 2.940/1997 que alterou a Lei 2.772/95, de criação do COMERC.

### **2.1. O município de Rio Claro e alguns dados sobre a oferta da educação básica**

Rio Claro está localizado no centro-leste do Estado de São Paulo. Município fundado na primeira metade do século XIX teve, no início, sua economia pautada no cultivo da cana-de-açúcar, sendo esta substituída, de 1850 a 1900, pelo café, sem jamais ter deixado de existir. Atrelada ao avanço da cafeicultura está a expansão da Companhia Paulista de Estradas de Ferro, que marcou consideravelmente a história dos rio-clarenses.

Com uma população de aproximadamente 190.000 (2008) habitantes, dos quais 97,60% (2004) encontram-se na zona urbana<sup>20</sup>, Rio Claro, hoje, é considerado um município de médio porte, sede de região de governo compreendida por mais sete municípios (Analândia, Brotas, Corumbataí, Ipeúna, Itirapina, Santa Gertrudes e Torrinha) – como já mencionado no capítulo I.

De acordo com o último censo do IBGE em Rio Claro (2000), a economia do município está assentada principalmente na indústria, seguida da agricultura.

Quanto à sua história política, esta carrega marcas de um conservadorismo que acabou por determinar a pouca ou até mesmo a ausência de participação dos

---

<sup>20</sup> Fonte: IPEA

munícipes junto ao governo local, a não ser pelo voto, o que consideramos uma forma de democracia bastante restrita. O Poder Executivo sempre esteve nas mãos de partidos considerados de “direita” ou de “centro-direita”.

[...] os revolucionários, democratas progressistas e de esquerda, chegaram ao centro do poder político, em Rio Claro, apenas por três vezes: duas vezes pela força das armas, em 1924 e 1930<sup>21</sup>, e, pela terceira vez, democraticamente, pela força do voto, com a eleição e reeleição do prefeito [...] e do vice [...], pela coalizão de esquerda e centro-esquerda [composta por partidos] integrantes da Frente Rio Claro (FINA, 2004, p. 153).

A “Frente Rio Claro” que ficou no poder de 1997 a 2004 era formada pelo prefeito do Partido Verde (PV) e pelo vice-prefeito do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), além do Partido dos Trabalhadores (PT – ao qual o prefeito era filiado anteriormente), Partido Popular Socialista (PPS), tendo posteriormente entrado para a coalizão o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Comunista do Brasil (PC do B).

Segundo Gohn (2001), a partir do final dos anos 1980 os partidos de oposição às elites tradicionais ascenderam ao poder em diversos municípios e em alguns estados, imprimindo uma nova forma de participação. Essa ascensão ao poder possibilitou que na década de noventa muitos projetos dos partidos considerados de esquerda passassem a ser implantados em diversas cidades do país.

Neste período histórico, o pluralismo político passa a ser proclamado, o poder local ganha novas dimensões, assim como a idéia de “democracia participativa”. O fundamento do pluralismo político, pautado no Estado de Direito, encontra-se explicitado no artigo 1º da Constituição Federal de 1988.

#### Título I

##### Dos princípios Fundamentais

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

V – o pluralismo político. [...]

Parágrafo Único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

<sup>21</sup> Na revolução de 05/07/1924 a Junta Governativa assumiu o poder por apenas dezessete dias e em 24/10/1930, os democratas de esquerda e progressistas se mantiveram no poder por dois anos. Recomendamos a leitura do livro *Das sementes e raízes aos primeiros verdes frutos: as esquerdas em Rio Claro de Ruy Pignataro Fina* (2004).

A compreensão sobre os rumos que a educação, em particular, no período de 1997 a 2004, tomou no município de Rio Claro/ SP, perpassa pela análise de como o Programa Geral do Partido Verde considera os princípios presentes na Carta Magna.

O PODER LOCAL: os municípios devem recuperar o conjunto de competências necessárias ao seu exercício que significa a gestão do dia a dia da população. Deve passar à órbita municipal a gestão efetiva dos transportes e do trânsito, das águas e esgotos, do meio ambiente, da segurança, da saúde, da educação e dos demais setores básicos de imediato interesse da população.

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: devem ser criados mecanismos de democracia direta, como referendos ou plebiscitos que permitam aos cidadãos deliberar diretamente sobre questões de âmbito nacional, regional ou local, facilitada a participação ativa da população em conselhos para deliberar, fiscalizar e dar mais entrosamento e eficácia à ação do poder público.<sup>22</sup>

É mister apontar, que embora possa trazer uma concepção diversa dos setores mais “conservadores” acerca da municipalização, ao explicitar o princípio do poder local em seu Programa Geral, o Partido Verde, considerado mais “progressista”, defende que a educação, assim como outros setores, sejam “municipalizados”.

O conceito de poder local modificou-se na década de noventa devido às transformações políticas e econômicas do período, passando a ser visto como um espaço de gestão político-administrativa, onde novas formas de participação da sociedade influenciam sua organização. Quanto à democracia participativa, esta aparece sob a interpretação radical acerca da participação, na qual se busca substituir a democracia representativa por outro sistema (GOHN, 2001). Contudo, deve-se considerar que, não raro, conceitos são ressignificados, não apenas quando expressos em documentos, mas principalmente ao se materializarem em ações concretas.

A Lei Orgânica do município de Rio Claro, do ano de 1990, em seu artigo 145 (como já apontado no capítulo anterior) contempla a democracia participativa, e considera assegurá-la “[...] pela participação popular nas decisões do município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições”, sendo os Conselhos um dos

---

<sup>22</sup> Retirado de [http://www.pv.org.br/interna\\_programa.shtml](http://www.pv.org.br/interna_programa.shtml) acesso em 10/07/2006.

mecanismos para a sua concretização (inciso VI), cujas constituições e competências devem ser definidas em leis próprias.

Cury (2000), ao explicitar a etimologia da palavra Conselho, traz uma reflexão pertinente quanto ao significado e sentido da criação desta instância como um importante instrumento no processo de legitimação da democracia participativa. Segundo o autor, Conselho pode significar “tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso [...] Conselho é o lugar onde a razão se aproxima do bom senso e ambos do diálogo público.” (CURY, 2000, p. 47-50).

No terreno da educação, parece óbvio que um Conselho integrante do sistema municipal de ensino, estruturado sob a égide da verdadeira democracia, pode constituir-se em um fórum privilegiado para a efetiva participação daqueles que, historicamente, dela foram excluídos. No entanto, faz-se necessária, como aponta Mendonça (2000, p. 162), a “adoção de uma política voltada a facilitar e incentivar [tal] participação”.

Para entendermos melhor a importância deste órgão colegiado no município recorreremos à apresentação de alguns dados relacionados à oferta da educação básica no período em que a “Frente Rio Claro” esteve no poder.

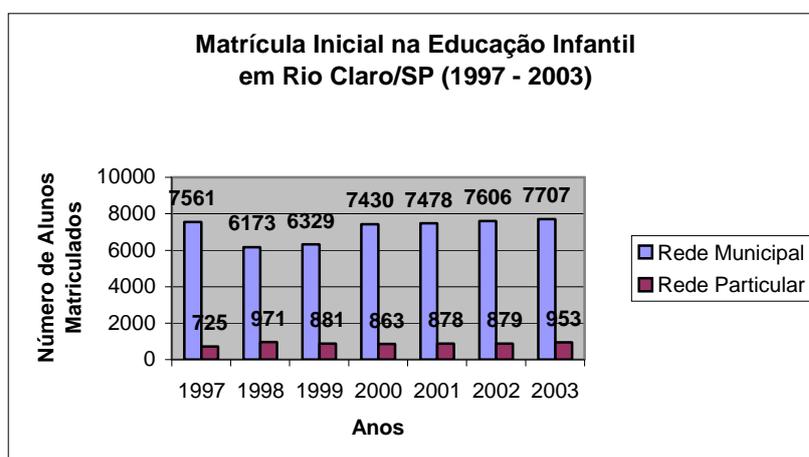


GRÁFICO 1 - MATRÍCULA INICIAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL EM RIO CLARO/SP (1997-2003)

Fonte: SEADE

Os dados referentes à Educação Infantil apontam que de 1997 a 2003 encontramos alunos matriculados na rede municipal e na particular, com grande prevalência da primeira. Destacamos, ainda, que não há registro de matrículas na rede estadual, em consonância com o determinado no artigo 11, inciso V da LDB

9.394/96: “Os Municípios incumbir-se-ão de oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas [...]”.

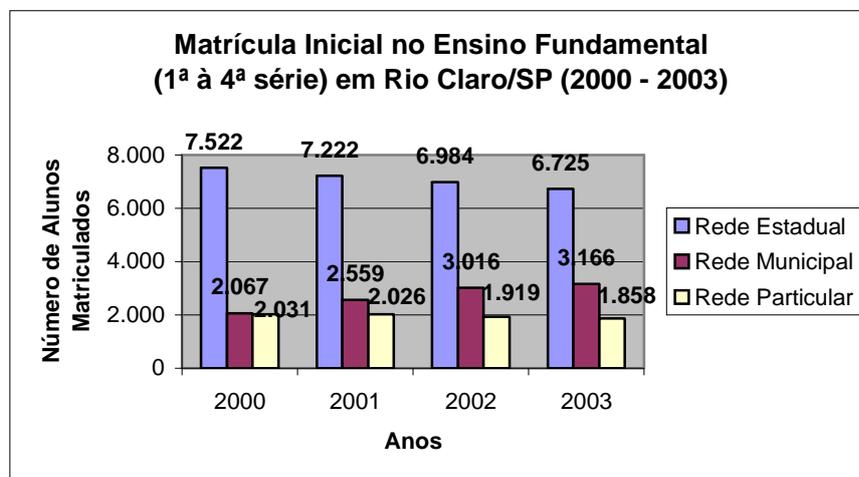


GRÁFICO 2 - MATRÍCULA INICIAL NO ENSINO FUNDAMENTAL (1ª À 4ª SÉRIE) EM RIO CLARO/SP (2000-2003)

Fonte: SEADE

Quanto ao Ensino Fundamental, podemos observar uma curva crescente dos matriculados na rede municipal de ensino, revelando a tendência à municipalização determinada pela LDB 9.394/96, “Os Municípios incumbir-se-ão de oferecer [...], com prioridade, o ensino fundamental [...]” (art.11, V).

É importante destacar que Rio Claro, “apesar de priorizar a educação infantil, a partir de 1997, foi forçado pelo Ministério Público a expandir seu atendimento no ensino fundamental, optando por ampliar o número de matrículas em suas próprias escolas” (ADRIÃO e SILVEIRA, 2004, p. 44).

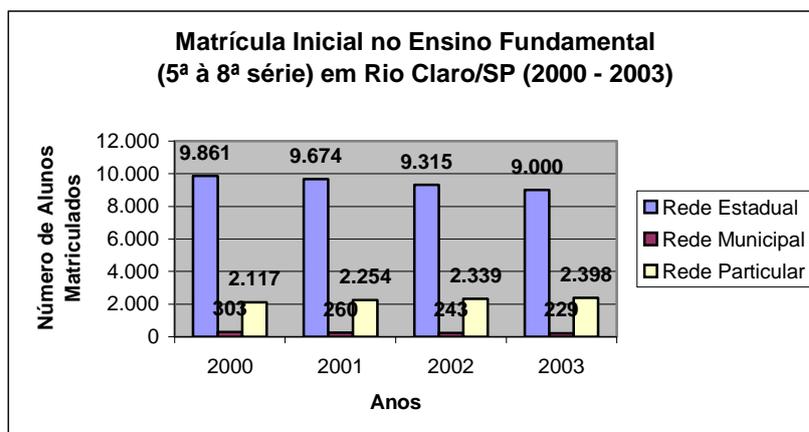


GRÁFICO 3 - MATRÍCULA INICIAL NO ENSINO FUNDAMENTAL (5ª À 8ª SÉRIE) EM RIO CLARO/SP (2000-2003)

Fonte: SEADE

Analisando o gráfico percebemos que o atendimento aos alunos de 5ª à 8ª séries em Rio Claro, no período estudado, dá-se em sua grande maioria pela Rede Estadual de Ensino. O município conta apenas com uma Unidade Educacional que recebe alunos desta etapa do Ensino Fundamental em período integral, sendo parte do currículo, destinada ao ensino técnico agrícola.

A oferta de Ensino Médio recai sobre as Redes Estadual e Particular de Ensino, com crescimento considerável da segunda, embora o maior número de matrículas ainda se concentre na rede estadual. Na Educação de Jovens e Adultos, o Ensino Fundamental é de responsabilidade do município.

Abaixo apresentamos o resultado final do Censo Escolar 2004 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, com a finalidade de mostrar a dimensão da rede de ensino nas diferentes esferas administrativas.

Tabela 1 – Matrícula Inicial na Educação Básica, segundo a dependência administrativa, no município de Rio Claro (2004)

Dependência	Matrícula Inicial 2004							
	Educação Infantil	Ensino Fundamental (Regular)				Ensino Médio (Regular)	Educação de Jovens e Adultos (Supletivo presencial)	
		Educação Especial (Incluídos)	Total	1ª a 4ª série e Anos Iniciais	5ª a 8ª série e Anos Finais		Total	Fundamental
Estadual	0	131	15.293	6.478	8.815	6.891	2.122	622
Municipal	6.660	43	3.499	3.281	218	0	1.505	1.505
Privada	842	1	4.312	1.951	2.361	1.563	93	46
<b>Total</b>	<b>7.502</b>	<b>175</b>	<b>23.104</b>	<b>11.710</b>	<b>11.394</b>	<b>8.454</b>	<b>3.720</b>	<b>2.173</b>

Fonte: [http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/censoescolar\\_2004](http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/censoescolar_2004)

Diante dos dados apresentados torna-se evidente a importância de um órgão colegiado do sistema de ensino que imprima uma nova relação entre o Estado e a sociedade, com a participação de seus diferentes segmentos.

Em Rio Claro, o Conselho Municipal de Educação está contemplado não apenas na Lei Orgânica do Município, mas também na Lei nº 2.492, de 06 de agosto de 1992, que trata do Plano Diretor. Neste, as políticas públicas que compreendem a habitação, a promoção social, a saúde, a educação, a cultura, o esporte, o turismo, o lazer e a segurança devem ser vistas em seu conjunto (art. 112).

Assim, naquilo que se apresenta relevante para esta pesquisa, qual seja, a temática da gestão democrática, mais especificamente a participação da comunidade em órgãos colegiados, temos o artigo 148 da Lei nº 2492/92.

Art. 148 [...]

Parágrafo Único – O estímulo à participação dos pais, alunos, professores e sociedade civil na definição e execução do projeto político-pedagógico através dos Conselhos de Escolas, Associações de Pais e Mestres e do Conselho Municipal de Educação se dará (sic) de forma permanente e contínua.

No próximo segmento trataremos das ações desencadeadas pelo poder municipal para a reconfiguração do Conselho Municipal de Educação de Rio Claro (COMERC)

## **2.2. A I Conferência Municipal de Educação de Rio Claro e as perspectivas para um “novo” COMERC**

Além do Conselho Municipal de Educação, outros mecanismos de participação da comunidade na gestão do ensino podem ser institucionalmente criados pelos sistemas. Dentre eles encontramos as eleições para diretores, as Conferências de Educação, os Conselhos Escolares, os Fóruns de Educação bem como os conselhos de acompanhamento e avaliação do FUNDEB e da alimentação escolar.

Neste sentido, Mendonça (2000, p. 165) aponta, em sua pesquisa, algumas experiências interessantes em regiões diversas do Brasil. O autor destaca a experiência da eleição de diretores do Distrito Federal ocorrida em 1985, o I Congresso Mineiro de Educação, em 1983, o I Seminário de Educação Paraibana no ano de 1987, a participação da comunidade educacional no município de Rio Branco/ AC (1993) na redação de um projeto de lei sobre a estrutura básica das escolas e o Congresso Constituinte das Escolas Municipais de Porto Alegre/ RS.

As Conferências de Educação nas três esferas do poder público – municipal, estadual e federal –, apresentam-se enquanto um outro mecanismo importante de diálogo e participação dos diversos segmentos da área educacional nas tomadas de decisão. No âmbito municipal, procuram aproximar aqueles que fazem as leis dos que as executam e daqueles que a elas estão submetidos – os usuários da escola. Assim, se bem organizadas, podem imprimir uma nova relação entre a sociedade

civil e o Estado, com estruturas mais democráticas e horizontais, pautadas numa concepção de participação de caráter mais plural. Ademais, a participação dos envolvidos nos processos de elaboração e de acompanhamento das políticas públicas pode contribuir para torná-las mais efetivas. De acordo com Mendonça (2000), a Conferência Municipal de Educação caracteriza-se enquanto “colegiado de nível central” (2000, p. 296), ou seja, é uma instância de participação que atua “na esfera central do poder público, promovendo a democratização da gestão educacional no nível mais alto de decisão – o da definição das políticas públicas” (2000, p. 296). No município de Rio Claro/ SP, a realização de Conferências Municipais de Educação, bem como o prazo para a ocorrência da primeira, está prevista na lei 2.492/92, artigo 149 (Plano Diretor).

Art. 149 - A cada 2 (dois) anos o Prefeito Municipal e a Secretaria Municipal de Educação convocarão a Conferência Municipal de Educação, com ampla representação da Sociedade, para avaliar a situação da Educação no Município e propor diretrizes para a política municipal de Educação.  
Parágrafo Único - A primeira Conferência Municipal de Educação deverá ser realizada até 120 (cento e vinte) dias da promulgação desta Lei e definirá as atribuições e composição do Conselho Municipal de Educação.

Apesar dos cento e vinte dias previstos pelo Plano Diretor para que ocorresse da I Conferência Municipal de Educação, na qual deveriam ter sido definidas as atribuições e composição do COMERC, este órgão só foi regulamentado em 1995, pela Lei nº 2.772, sem que de fato tivesse ocorrido a Conferência. Embora o Plano Diretor expressasse uma ação a ser desencadeada pelo poder público na convocação e na realização de um mecanismo que favorecia a participação mais ampla da sociedade para se definir diretrizes de uma política educacional para o município, o dispositivo do documento tornou-se letra morta. A não ocorrência da Conferência leva-nos a compreender que este colegiado foi criado para atender às exigências das diretrizes nacionais e estaduais quanto aos processos de municipalização e mais especificadamente à fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF).

Depois de mais de três anos, novamente as Conferências Municipais de Educação aparecem previstas em lei, a mesma que regulamenta o COMERC, devendo, a primeira ter ocorrido cento e oitenta dias após a entrada em vigência da referida lei<sup>23</sup>. A lei entrou em vigor em 15 de setembro de 1995 e apenas em

---

<sup>23</sup> Artigo 3º

setembro de 1997 é que a população rio-clarense pôde participar da I Conferência Municipal de Educação, evidenciando que a legitimação de um princípio não acontece apenas pelo fato de ter sido legalmente previsto.

Embora esta pesquisa esteja centrada no processo de reestruturação do COMERC, ocorrido no ano de 1997, faz-se imprescindível o retrocesso a 1996 para melhor compreender a organização da I Conferência Municipal de Educação de Rio Claro. A pesquisa realizada nas atas das reuniões do COMERC ocorridas no ano de 1996 revela que o então Secretário Municipal de Educação alertava os conselheiros sobre a necessidade de se realizar a Conferência para o cumprimento da Lei nº 2.772/95, segundo a vice-presidente deste Conselho. Assim, o assunto é pauta das quatro reuniões ocorridas entre os meses de setembro a dezembro de 1996 deste órgão colegiado.

Na reunião ordinária do dia 15 de novembro estiveram presentes representantes da Área da Saúde convidados pela vice-presidente do COMERC para que relatassem a experiência obtida a partir da realização de duas Conferências Municipais de Saúde. Neste dia “foi traçado um perfil da Conferência [Municipal de Educação]”. Nota-se, portanto, a preocupação dos conselheiros em buscar subsídios para a concretização da I Conferência Municipal de Educação, explicitada em ata “Durante a reunião muitos materiais foram lidos e alguns foram separados para ‘xerox’ para estudo e nova discussão [...]”.

Assim, para a efetivação deste instrumento institucionalizado de participação, o Secretário Municipal de Educação<sup>24</sup> aponta a relevância de se “ouvir” a experiência do Conselho Municipal de Educação de Santos, apresentado enquanto órgão colegiado bem estruturado. É interessante considerar que de 1989 a 1996 o município de Santos foi governado pelo Partido dos Trabalhadores.

A vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) em várias cidades brasileiras importantes [nas eleições de novembro de 1988] – como São Paulo, Campinas, Santos, Santo André etc. – abriu a possibilidade de antigas propostas dos movimentos populares, relativas à participação na gestão da cidade, virem a se concretizar. (GOHN, 2001, p. 77).

---

Parágrafo 1º - A primeira Conferência Municipal de Educação deverá ser realizada num período de até 180 dias após a vigência desta Lei.

<sup>24</sup> Observe-se que no período em questão era prefeito da cidade Dermeval da Fonseca Nevoeiro Junior filiado ao PFL – Partido da Frente Liberal.

Devido a ocorrência de eleições municipais em 1996, dois membros do Conselho Municipal de Educação de Santos estiveram em Rio Claro/ SP apenas em março de 1997, numa reunião ordinária do COMERC, que além dos conselheiros e do Secretário Municipal de Educação do município, contou com a participação de diferentes segmentos da sociedade. Nas anotações sobre as discussões da reunião – folhas soltas colocadas em uma pasta na qual se encontram arquivados documentos referentes à I Conferência Municipal de Educação (I CME) –, embora sem que seja identificado o autor do discurso e de seu registro em ata, parece relevante para se compreender a reestruturação do COMERC a seguinte consideração: “Criado em 95 para não funcionar, estrutura falha. Prioriza só rede municipal”. A necessidade de reestruturação desse órgão colegiado também foi apontada pelo prefeito eleito em 1996 e pelo Secretário Municipal de Educação. O dispositivo da lei municipal nº 2.272/95, abaixo reproduzido, ajuda a explicitar a consideração do participante não identificado no documento:

Artigo 8º - A composição do COMERC, obedecendo ao disposto no artigo anterior, é a seguinte:

I – os pais terão 04 (quatro) representantes assim distribuídos:

1 (um) das Pré-Escolas;

1 (um) dos Centros de Educação Municipal Infantil – CEMEIs;

1 (um) do Ensino Fundamental e Supletivo;

1 (um) do Ensino de 2º Grau.

II – os alunos terão 04 (quatro) representantes com idade mínima de 16 (dezesesseis) anos, assim distribuídos:

2 (dois) do Ensino Fundamental e Supletivo da Rede Municipal;

1 (um) do Ensino Fundamental da Escola Estadual;

1 (um) do Ensino de 2º Grau.

III – os professores terão 04 (quatro) representantes assim distribuídos:

2 (dois) da Rede Municipal de Ensino;

1 (um) da Rede Estadual de Ensino;

1 (um) da Rede Particular de Ensino.

IV – O Poder Público Municipal terá 04 (quatro) representantes assim distribuídos:

1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;

1 (um) representante dos Centros de Educação Municipal Infantil – CEMEIs;

1 (um) Diretor de Escola Municipal;

1 (um) representante dos Professores das Escolas Municipais de Ensino Infantil – EMEI.

É possível constatar que, afora os quatro representantes do poder público municipal, dos outros doze membros que deveriam compor o COMERC, 50% (cinquenta por cento) deles pertencem à rede municipal de ensino, tendo, ainda, a possibilidade de participação de mais dois representantes, 1 (um) de pais de alunos

das Pré-Escolas e outro de pais do Ensino Fundamental e Supletivo. A prevalência de um determinado grupo sobre outros pode dificultar o diálogo entre os diferentes sujeitos. Assim, situações verdadeiramente democráticas deixam de ser produzidas e no lugar dos conflitos e da busca de solução destes, próprios da gestão democrática, tem-se o consenso entre aqueles que pensam da mesma maneira.

Ainda que os Conselhos Municipais de Educação apresentem em sua composição, representantes de diversos setores, é bastante comum evidenciarmos um maior número de conselheiros da educação da rede municipal nas reuniões ordinárias e extraordinárias. Isso ocorre, muitas vezes, porque as atribuições deste órgão não estão claras, sendo este compreendido enquanto um colegiado que visa, especificamente, tratar de assuntos referentes ao ensino ministrado pela rede municipal e não à educação em todos os níveis e modalidades oferecidos pelas diferentes esferas administrativas (estadual, municipal e particular).

Ratificando o acima considerado, encontramos evidências práticas na reunião ordinária do dia 07 de abril de 1.999, quando discutido o relatório encaminhado pela Secretaria Municipal de Educação sobre sua atuação. Nesta reunião um dos membros se pronunciou acerca da dificuldade encontrada para a realização da análise, uma vez que a avaliação seria feita sem ter como referência o que havia sido proposto, faltando, portanto, parâmetros e critérios. O então presidente manifestou-se favorável aos pontos apresentados pelo membro que provocou a reação do representante da Secretaria Municipal de Educação, responsável pela apresentação do relatório, que questionou o fato de o COMERC preocupar-se apenas em avaliar a educação oferecida pelo município, deixando de lado as redes particular e estadual de ensino.

Diante da colocação do representante da SME, um dos membros do COMERC – não identificado na ata – esclareceu “que o Conselho é ‘a nível de’ Prefeitura”. Parece-nos fundamental apontar o quão obscuras estão as atribuições do COMERC junto à educação de Rio Claro, mostrando que de fato seus membros não têm clareza destas, dificultando uma atuação mais efetiva.

Retomando a “Conferência Municipal de Educação”, registramos aqui o posicionamento de um dos membros do Conselho Municipal de Educação de Santos, não identificado no documento pesquisado, “Participação é problema. Temos que envolver todas as pessoas, o grupo para trabalhar a organização do Conselho”, devendo a Conferência ser precedida de pré-conferências. Em 15 de

março de 1997 é realizada uma reunião extraordinária do COMERC e a I Conferência Municipal de Educação começa a ser estruturada.

A demora na ocorrência do evento – este, como apontado anteriormente, estava previsto desde o Plano Diretor do município de 1992 – evidencia o caráter processual da construção da democracia. Não é possível legitimar um princípio pelo simples fato deste encontrar-se registrado em lei.

Em agosto de 1997 foram instauradas as pré-conferências temáticas, sendo uma delas sobre o Conselho Municipal de Educação de Rio Claro. “Discutir e definir sobre a adequação da composição do Conselho Municipal de Educação de Rio Claro frente à legislação vigente” (Artigo 2º) está entre outras finalidades postas no Regimento da I Conferência Municipal de Educação, evento este considerado como foro de debates sobre a educação e aberto a todos os segmentos da sociedade local.

De acordo com o Regimento supracitado, o tema central – “Educação, Direito de Todos” deveria ser subdividido em seis sub-temas, os mesmos determinaram as discussões nas pré-conferências: Educação Especial, LDB/ Municipalização, Conselho Municipal de Educação, Parâmetros Curriculares/ Temas Transversais, Integração entre as Secretarias Municipais/Escola/Família/Comunidade e Ensino Profissionalizante constituíram-se nas outras cinco temáticas. As pré-conferências deveriam configurar-se num espaço de reunião de grupos de pessoas de atividades ou interesses comuns, de acordo com potencial de mobilização dos interessados, conforme indica o Artigo 10 do Regimento da I Conferência Municipal de Educação.

Dessa forma, os sujeitos participantes das pré-conferências, mais do que discutirem as temáticas propostas, tiveram a oportunidade de participarem da elaboração de futuras políticas públicas de educação do município, embora caiba a uma outra pesquisa apontar se isso ocorreu. Corroborando com esta idéia, Cury (2000, p. 55) aponta que “a gestão democrática é também a presença no processo e no produto de políticas do governo. Os cidadãos querem mais do que ser executores de políticas, querem ser ouvidos e ter presença nos momentos de elaboração”.

Diante de um contexto histórico, no qual conceitos de participação, descentralização, dentre os já discutidos no primeiro capítulo desta dissertação estão sendo ressignificados pelos grupos mais conservadores e de tendência “neoliberal”, vale ressaltar certa preocupação apontada por Gohn (2001) quanto ao conceito de mobilização. Para a autora, este também tem seus conteúdos

ressignificados, havendo um “total esvaziamento do conteúdo político da mobilização [que] passa a ser uma das diretrizes básicas preconizadas nos programas para uma gestão participativa desenvolvidos pelas novas ONGs do Terceiro Setor” (GOHN, 2001, p. 59). Sob uma perspectiva mais progressista, o sentido de mobilização está atrelado à luta pelos direitos, tanto na efetivação dos já consagrados em legislação, quanto na construção de novos direitos que ainda não foram positivados, num processo dinâmico de construção da cidadania. “Para que haja uma participação plena é necessário que exista uma descentralização na tomada de decisões, ultrapassando a sua dimensão meramente executiva” (MENDONÇA, 2000, p. 165).

Quanto à pré-conferência destinada a discutir o COMERC, em documento enviado às Unidades Educacionais de Rio Claro, a fim de que a população dela participasse – intitulado “Você Decide” -, este é apontado como “caminho de acesso às decisões sobre educação no município”. Podemos concluir, portanto, que havia uma intencionalidade de que o órgão colegiado em questão pudesse se configurar num mecanismo de gestão democrática por meio da qual prevalecesse a participação nos processos decisórios.

Durante a realização das pré-conferências foram eleitos delegados na proporção de 1 (um) delegado para 10 (dez) presentes ou fração maior ou igual a 5 (cinco), com direito a 1 (um) suplente por delegado eleito, conforme previsto no Artigo 13 do Regimento. Para tanto deveria haver um quorum mínimo de 10 (dez) pessoas em cada pré-conferência.

A I Conferência Municipal de Educação de Rio Claro, convocada pelo Prefeito e pelo COMERC aconteceu de 11 a 13 de setembro de 1997 (dois anos depois da criação do COMERC), após o término das pré-conferências. Pela primeira vez um evento deste porte acontecia no município de Rio Claro, tendo este, portanto, se transformado num marco para a educação rio-clareense.

Na cerimônia de abertura foi entregue aos participantes um caderno com todas as propostas que emergiram das pré-conferências, para que assim pudessem discutir e votar com maior conhecimento. Para Gohn:

[...] os novos experimentos participativos desempenham também papel educativo aos seus participantes; à medida que fornecem informações, os capacitam à tomada de decisões e desenvolvem uma sabedoria política. (GOHN 2001, p. 43)

Ainda no caderno acima citado, a apresentação escrita pelo Prefeito em exercício e pelo então Secretário Municipal de Educação revela certa preocupação com a construção de um Conselho Municipal de Educação pautado numa gestão mais democrática.

[...] Também é tarefa desta Conferência oferecer os instrumentos que nos permitam RADICALIZAR NOSSA DEMOCRACIA. Precisamos construir em bases democráticas nosso Conselho Municipal de Educação [...]. (MAURO, 1997, p. 2)

[...] Ressaltamos a importância de que a comunidade, principalmente aquela parte que foi excluída até hoje, tenha seus representantes no Conselho Municipal de Educação. (DIAS, 1997, p. 3).

A conferência de abertura da I Conferência Municipal de Educação foi proferida por Leonardo Boff, ligado à teologia da libertação, que, em alusão à sua obra “A águia e a galinha: uma metáfora da condição humana”, (publicada em 1997, portanto no ano da realização da Conferência), propõe a todos a libertação da sua condição de galinha, na qual os seres humanos são reduzidos diante de movimentos na política, na educação e no processo de mundialização, sendo confinados aos limites do terreiro. Boff, usando a linguagem metafórica, sugere que o momento é de despertar a águia que existe em cada um dos sujeitos. “É a hora e a vez da águia. Despertemo-la” (BOFF, 1997, p. 107). Para tanto, faz-se imprescindível o “caminhar junto”. “Um fraco mais um fraco não são dois fracos, mas um forte. Porque a união faz a força” (BOFF, 1997, p. 107).

Foi com este espírito de união e força que a comunidade rio-clarense iniciou os trabalhos na I Conferência Municipal de Educação. No dia 12 de setembro de 1997, numa escola da rede municipal, os sujeitos participantes foram subdivididos em 12 grupos para debaterem, no período da manhã, quatro temas e à tarde, três. As temáticas apresentaram-se um pouco diferentes das propostas no Regimento da Conferência, tendo sete subdivisões e não seis como o previsto. Abaixo segue quadro com os temas que nortearam a dinâmica do primeiro dia de trabalho da I CME.

<b>TEMA I – POLÍTICA DE EDUCAÇÃO</b>
<b>TEMA II – CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO</b>
<b>TEMA III – EDUCAÇÃO ESPECIAL</b>
<b>TEMA IV – MUNICIPALIZAÇÃO DE ENSINO</b>
<b>TEMA V – PARÂMETROS CURRICULARES</b>
<b>TEMA VI – DEMOCRATIZAÇÃO E AUTONOMIA DA ESCOLA</b>
<b>TEMA VII – INTEGRAÇÃO ENTRE SECRETARIAS</b>

QUADRO 2 – TEMAS ABORDADOS NA I CME DE RIO CLARO/SP

Fonte: Documentos da I CME – Rio Claro/SP

Os sete temas descritos no quadro foram discutidos por cada um dos grupos de trabalho (GT), parte no período da manhã e parte no período da tarde, como explicitado a seguir.

<b>GRUPOS DE TRABALHO (1 ao 12)</b>	<b>TEMAS DISCUTIDOS NO PERÍODO DA MANHÃ</b>	<b>TEMAS DISCUTIDOS NO PERÍODO DA TARDE</b>
<b>GT 1</b>	<b>II, III, IV, VI</b>	<b>I, V, VII</b>
<b>GT 2</b>	<b>II, III, IV, VI</b>	<b>I, V, VII</b>
<b>GT 3</b>	<b>II, III, IV, VI</b>	<b>I, V, VII</b>
<b>GT 4</b>	<b>II, III, IV, VI</b>	<b>I, V, VII</b>
<b>GT 5</b>	<b>II, IV, VI, III</b>	<b>V, VII, I</b>
<b>GT 6</b>	<b>II, IV, VI, III</b>	<b>V, VII, I</b>
<b>GT 7</b>	<b>II, IV, VI, III</b>	<b>V, VII, I</b>
<b>GT 8</b>	<b>II, IV, VI, III</b>	<b>V, VII, I</b>
<b>GT 9</b>	<b>II, VI, III, IV</b>	<b>VII, I, V</b>
<b>GT 10</b>	<b>II, VI, III, IV</b>	<b>VII, I, V</b>
<b>GT 11</b>	<b>II, VI, III, IV</b>	<b>VII, I, V</b>
<b>GT 12</b>	<b>II, VI, III, IV</b>	<b>VII, I, V</b>

QUADRO 3 – ORGANIZAÇÃO DOS GRUPOS DE TRABALHO NA I CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE RIO CLARO (1.997)

Fonte: Documentos da I CME – Rio Claro/SP

Os temas “Conselho Municipal de Educação”, “Educação Especial”, “Municipalização de Ensino” e “Democratização e Autonomia da Escola” foram discutidos no período da manhã. Com exceção da “Educação Especial”, podemos aferir que os demais temas apresentam uma relação bem próxima entre si. Dessa forma, as decisões tomadas poderiam ser mais consistentes e, portanto, menos contraditórias, apesar de todas as contradições inerentes a um processo de construção democrática como este.

As propostas expostas no “caderno de abertura” foram debatidas pelos participantes, que tinham a possibilidade de modificá-las ou suprimi-las. Neste sentido, o papel do coordenador de cada grupo foi fundamental, que diante de sua concepção de mundo e de ser humano, poderia “despertar a águia ou o enraizar da galinha”.

Para o debate e análise das propostas que emergiram das pré-conferências, os participantes tiveram que seguir a legenda: A = Aprovado; R = Reprovado; E = Emenda; P = Plenária; RP = Reprovado, mas vai para plenária; # = Não consta/ não discutiu

O trabalho ganhou maior projeção na Plenária Final, quando os delegados, a partir de um documento com o cruzamento de dados (proposta das pré-conferências X posicionamento de cada grupo – de acordo com a legenda acima) expressaram-se em defesa ou negação das propostas, com direito à réplica e tréplica. Assim, os pontos de vistas foram apresentados, clarificando o processo de votação.

De acordo com documento do Ministério da Educação e Cultura (MEC) de 2005, intitulado “Subsídios para o planejamento de Conferência Municipal de Educação”:

O fato dos trabalhos e decisões serem tomadas em um processo democrático, por intermédio do exercício do voto dá credibilidade às deliberações aprovadas[...] os resultados e compromissos assumidos e aprovados envolvem os diversos setores do governo municipal e atores sociais, convocando-os para uma decisão direcionada na luta pela melhoria da política pública educacional e da concreta execução de suas ações no âmbito da escola e do município. (BRASIL, 2005).

No que concerne ao COMERC, vinte e oito propostas foram encaminhadas, todas com indicação de supressão, substituição ou alteração de artigos da lei 2.772/95 e inclusão de outros. Segue quadro com quatro propostas diferentes para a composição do referido Conselho (neste trabalho, para melhor organização dos

dados, apresentaremos as propostas seguidas dos números 1, 2, 3 e 4, de acordo com a ordem em que aparecem no caderno entregue aos participantes da Conferência).

<b>PROPOSTA 1</b>	<b>PROPOSTA 2</b>	<b>PROPOSTA 3</b>	<b>PROPOSTA 4</b>
Substituir o art. 8º (da Lei nº 2.772/95 – COMERC) por: art. 8º - A composição do COMERC será de 21 (vinte e um) membros, sendo: 2 professores da rede municipal, eleitos por seus pares; 2 professores da rede estadual, eleitos por seus pares; 1 professor da rede particular, eleito por seus pares; 1 professor do ensino superior, eleito por seus pares; 1 trabalhador não-docente da rede estadual de educação, eleito por seus pares; 1 trabalhador não docente de rede municipal de educação, eleito por seus pares; 1 especialista de educação da rede municipal, eleito por seus pares; 1 especialista de educação da rede estadual, eleito por seus pares; 1 representante da Secretaria Municipal de Educação, indicado pela S.M.E.; 1 representante da Delegacia de Ensino	Substituir o art. 8º (da Lei nº 2.772/95 – COMERC) por: art. 8º - A composição do COMERC será de 20 (vinte) membros, sendo: 1 representante da Secretaria Municipal de Educação; 1 representante da Delegacia de Ensino de Rio Claro; 1 representante patronal de escolas particulares; 1 representante do 3º grau; 2 representantes de escolas municipais, sendo 1 pai e 1 professor; 2 representantes de escolas estaduais, sendo 1 pai e 1 professor; 2 representantes de escolas particulares, sendo 1 pai e 1 professor; 1 representante dos empresários; 1 representante dos alunos secundaristas; 1 representante dos alunos universitários; 1 representante dos alunos de ensino supletivo; 1 representante de escolas livres; 1 representante de movimentos populares; 1 representante da	Alterar o art. 8º (da Lei nº 2.772/95 – COMERC) da seguinte forma: a. no inciso I, estabelecer o grau de escolaridade para a representação dos pais; b. no inciso III, alterar o número de representantes dos professores para: 2 professores da rede municipal; 2 professores da rede estadual; 2 professores da rede particular; c. no inciso IV, incluir nos representantes do Poder Público Municipal: 1 diretor de escola estadual.	O Conselho Municipal de Educação será composto por 9 membros, devendo ser cumpridos os seguintes requisitos para o preenchimento da vaga de conselheiros: a. ser de ilibada reputação; b. ter experiência profissional na área educacional em que pode atuar dentro da educação básica com o mínimo de 6 anos em função docente; c. ter formação profissional de 3º grau, preferencialment e pedagogo (Lei 9.394/96 – LDB); d. o envolvimento político-partidário não poderá interferir na seleção e atuação dos conselheiros; e. ter compromisso com a educação; f. ter disponibilidade de tempo para exercer a função; g. possuir

de Rio Claro, indicada pela D.E.; 1 representante sindical de entidades afins, eleito em assembléia por seus pares; 1 representante de entidades empresariais, eleito por seus pares; 5 pais de alunos, eleitos por seus pares por zoneamento; 1 representante dos alunos do ensino médio, eleito por seus pares; 1 representante de alunos do ensino superior, eleito por seus pares.	imprensa; 1 representante da educação especial; 1 representante de entidades assistenciais; 1 convidado.		competência técnica; h. o Secretário da Educação não poderá fazer parte do Conselho Municipal de Educação; i. prestar serviço gratuito; j. cumprir os seguintes procedimentos para a inscrição dos interessados que preencham os requisitos acima: <ul style="list-style-type: none"> <li>• inscrição feita na prefeitura com o Executivo;</li> <li>• apresentar Curriculum Vitae;</li> <li>• apresentar proposta de trabalho dentro das atribuições específicas.</li> </ul>
---	---	--	--

QUADRO 4 – PROPOSTAS APRESENTADAS NA I CME PARA A COMPOSIÇÃO DO COMERC

Fonte: Documentos da I CME – Rio Claro/SP

No primeiro dia de trabalho da Conferência, as quatro propostas para a composição do COMERC foram colocadas em discussão nos doze grupos de trabalho (já apontados anteriormente).

<b><u>GRUPOS DE TRABALHO</u></b> <b><u>(1 ao 12)</u></b>	<b><u>PROPOSTA 1</u></b>	<b><u>PROPOSTA 2</u></b>	<b><u>PROPOSTA 3</u></b>	<b><u>PROPOSTA 4</u></b>
<b>GT 1</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>	<b>A</b>
<b>GT 2</b>	<b>R</b>	<b>R</b>	<b>A/E</b>	<b>R</b>
<b>GT 3</b>	<b>RP</b>	<b>RP</b>	<b>RP</b>	<b>RP</b>
<b>GT 4</b>	<b>A</b>	<b>R</b>	<b>E/RP</b>	<b>R</b>
<b>GT 5</b>	<b>A/E</b>	<b>R</b>	<b>R</b>	<b>A/E</b>

<b>GT 6</b>	<b>E</b>	<b>R</b>	<b>R</b>	<b>R</b>
<b>GT 7</b>	<b>RP</b>	<b>E</b>	<b>RP</b>	<b>RP</b>
<b>GT 8</b>	<b>RP</b>	<b>E</b>	<b>RP</b>	<b>RP</b>
<b>GT 9</b>	<b>A</b>	<b>RP</b>	<b>RP</b>	<b>RP</b>
<b>GT 10</b>	<b>R</b>	<b>A/E</b>	<b>R</b>	<b>R</b>
<b>GT 11</b>	<b>RP</b>	<b>RP</b>	<b>E</b>	<b>RP</b>
<b>GT 12</b>	<b>A</b>	<b>R</b>	<b>R</b>	<b>RP</b>

**Legenda:** A (Aprovado); R (Reprovado) E (Emenda) RP (Reprovado, mas vai para plenária).

#### QUADRO 5 – VOTAÇÃO PELOS GTS DAS PROPOSTAS PARA A COMPOSIÇÃO DO COMERC

Fonte: Documentos da I CME – Rio Claro/SP

Analisando o quadro acima, é possível perceber certa incoerência nas respostas do Grupo 1, uma vez que, embora bastante díspares, todas as propostas de alteração da composição do COMERC foram aprovadas. A primeira proposta foi a que maior número de aprovações recebeu, já as demais tiveram duas aprovações, sendo uma delas com emenda.

Por meio das propostas apresentadas no primeiro quadro, pode-se deduzir que havia um embate entre aqueles que defendiam um COMERC com uma maior participação da comunidade e aqueles que o desejavam mais técnico, restrito aos especialistas em educação, que deveriam ser escolhidos mediante apresentação de “Curriculum Vitae”.

Para uma melhor compreensão do embate, seguem relatos (coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas) dos representantes do COMERC que participaram da sua composição após reestruturação e que estiveram presentes na pré-conferência sobre este órgão colegiado, bem como na I Conferência Municipal de Educação de Rio Claro.

A gente queria dar ao Conselho um caráter mais democrático, onde houvesse uma maior participação de todos os segmentos, não só Secretaria, representantes do Poder Público, escolas constituídas, mas também sindicatos, associações. Acho que foi mais ou menos isso. O objetivo maior foi esse mesmo, de dar ao Conselho um caráter mais democrático.

Como eu era representante da SME e um dos princípios da Secretaria era a gestão democrática, então a gente defendia com muita ênfase e interesse a composição do COMERC com 21 membros. Existiam pessoas, grupos que defendiam esse outro lado, de um Conselho técnico, justamente porque o Conselho precisa estar estabelecendo normas, regulamentando, dar pareceres. Essas pessoas que defendiam essa proposta acreditavam que o

Conselho tinha que ser técnico e nós defendíamos a outra proposta. Ele tinha que ter este caráter técnico, que faz parte das funções do Conselho, mas também tinha que ter a representatividade da comunidade, porque ele é um órgão colegiado. Então ele tinha que agregar essas duas questões. Você pode discutir, deliberar sobre um assunto com diversas pessoas, porque todos, pais, alunos, associações têm pareceres, talvez não técnicos, mas eles têm condição de estar exprimindo a sua opinião sobre aquele assunto. E em relação à questão técnica, poderíamos estar consultando pessoas, técnicos para estar, depois, redigindo esses pareceres nas normas exigidas. Mas a opinião, o parecer dessas pessoas, dos pais, dos alunos e diversos segmentos da sociedade eles tinham que ser considerados num parecer, por exemplo, numa deliberação. Então esta questão técnica na época era importante para nós, para mim enquanto representante da SME, era, mas desde que ela traduzisse o anseio da comunidade, que as pessoas que estivessem vivenciando o sistema de ensino, estivessem na escola, emitissem a sua opinião e trouxesse para o CME as suas experiências, as suas observações, as suas vivências, porque se não ele seria extremamente técnico e entre o técnico e o democrático poderia haver um desencontro. A técnica é importante sim, mas que esta traduzisse o anseio da comunidade educacional de Rio Claro. Essa proposta para um Conselho mais técnico era defendida por supervisores da Diretoria Regional de Ensino, pessoas mais ligadas a essa questão mais formal, da legislação em si.

Nós da SME e representantes de outras entidades defendiam este Conselho mais democrático. Eram pessoas mais ligadas à educação, à rede estadual de ensino que defendiam essa questão mais técnica do Conselho (Representante do PPM junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

O pessoal do Estado, numa pré-conferência, propunha uma estruturação de CME de pessoas que entendessem realmente de educação. A gente já previa uma dificuldade de ter reunião do Conselho com a responsabilidade que tanto a LDB como a Constituição Federal dava para o Conselho. Então a gente tinha essa preocupação, de ter pessoas que entendessem pelo menos da situação do que seria a educação, mais ou menos assim estruturado como se fosse o Conselho Estadual de Educação. A gente tinha o impacto dos representantes da prefeitura que chegou em nome de uma democracia que dizia que tinha que ser amplamente representado, que o Conselho tinha que ser representado por todos os segmentos [...] Foi um embate muito grande. A gente propunha um Conselho de pessoas que entendiam de educação e o outro lado propunha um Conselho amplamente representativo. (Representante do PPE junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

No que tange à concepção do COMERC pode-se afirmar que dois grupos disputavam a hegemonia: um mais afinado com o discurso do poder executivo (observe-se o tom dado na conferência de abertura do evento) e outro que se pautava no modelo do Conselho Estadual de Educação. Enquanto o primeiro defendia um colegiado mais amplo (21 membros) que contemplasse representantes docentes e não docentes ligados à educação pública e privada, representação de pais, alunos e de entidades sindicais, todos eleitos pelos pares, além de representantes da SME e da DE, únicos que seriam por indicação, o segundo grupo defendia que a escolha dos conselheiros se pautasse no currículo vitae do

candidato, exigindo-se ainda formação em curso superior e , no mínimo, seis anos em função docente.

Se analisarmos historicamente a composição dos conselhos ligados à educação, verificaremos que o viés tecnicista sempre esteve presente. Para Mendonça:

A democratização da escola [e dos sistemas de ensino] [...] não ocorreria apenas pelo aumento da participação daqueles que já são atuantes por força de seus deveres profissionais, mas da inclusão dos que ainda são postos de lado em função dos mais variados argumentos (MENDONÇA 2000, p. 133).

Na perspectiva do autor, ter como critério de participação a competência pedagógica, como forma de possibilitar o bom funcionamento dos órgãos colegiados, não contribuiria para a democratização do COMERC, independentemente do maior número de membros.

As idéias de Paro corroboram nesse sentido.

É como mecanismo de controle democrático do Estado que se faz necessária a presença dos usuários na gestão da escola [como também do sistema de ensino]. Para isso, o importante não é seu saber técnico, mas a eficácia com que defende seus direitos de cidadão, fiscalizando a ação da escola [bem como do sistema] e colaborando com ela na pressão junto aos órgãos superiores do Estado para que este ofereça condições objetivas possibilitadoras da realização de um ensino de boa qualidade (PARO 2001, p. 52-53).

Ademais, para Oliveira, D. (2000, p. 109) “a mitificação da técnica tem como contrapartida a negação da política, da possibilidade do diálogo e, portanto, da participação coletiva”. A autora ainda acrescenta que, a ênfase na competência técnica como “requisito para a gestão da coisa pública”, implica na negação da existência de direitos sociais.

Ainda nesta perspectiva e salientando a importância do diálogo entre as partes, Gutierrez e Catani (2006) apontam para necessidade de perceber se os tipos de participação proclamada por alguns grupos não se constituem “apenas manipulações autoritárias” (2006, p. 72). Os autores afirmam, também, a necessidade de “buscar construir comunicativamente o consenso pelo diálogo com todos os envolvidos, e não apenas com aqueles que pensam como nós” (2006, p. 74).

Podemos afirmar, ancorados nos autores supracitados, que um Conselho Municipal de Educação composto por diferentes atores sociais terá maior probabilidade de produzir uma dialogicidade, na qual os sujeitos, ao sentirem-se libertos para debruçarem-se sobre os diversos pontos de vista, imprimem sua história na construção de políticas educacionais que conduzam a uma educação de boa qualidade para todos.

Além das propostas explícitas para a alteração do artigo 8º da Lei nº 2.772/95 (referente à composição do COMERC), é importante considerar que outras, acerca da representatividade dos membros que deveriam compor este Conselho, surgiram na pré-conferência. Dentre elas destacam-se a necessidade de “representatividade popular e garantia de participação do Secretário Municipal da Educação ou seu representante”; a paridade, “com 50% do poder público e 50% da comunidade”; garantia da “representação dos alunos” e garantia de “um representante do ensino religioso”.

Referente ao tempo de mandato dos conselheiros, da pré-conferência sobre o COMERC emergiram duas propostas:

O mandato dos conselheiros deve ser de 4 anos, superando o hiato das administrações municipais.

O mandato dos conselheiros deve ser de 4 anos, com possibilidade de renovação de 2/3 de seus membros ao final de 2 anos.

A primeira proposta foi aprovada por seis grupos, enquanto que a segunda recebeu aprovação de sete grupos, sendo também aprovada por um outro grupo, mas com emenda.

Quanto ao processo de escolha dos conselheiros, é possível averiguar a seguinte proposta:

Incluir na alínea f) do inciso III do art. 5º (da Lei nº 2.772/95 – COMERC) a especificação de como deverão ser eleitos os representantes para uma gestão democrática.

(“f - gestão democrática da educação e de ensino, garantindo a participação de representantes do corpo docente, discente da comunidade, eleitos por seus pares;”)

No que concerne às atribuições do COMERC, a única alteração proposta foi quanto ao inciso XII do artigo 6º - “opinar sobre assuntos educacionais, quando solicitado pelo Poder Público” –, do qual deveria ser suprimida a expressão “quando

solicitado pelo Poder Público”, a fim de garantir a participação constante do Conselho nos assuntos educacionais. Esta proposta foi aprovada por onze grupos. A supressão da referida expressão poderia imprimir um novo caráter ao Conselho, atribuindo a este maior autonomia em relação ao governo, já que pela natureza do colegiado, deveria ter como objetivo último a busca por um ensino de qualidade para todos.

“Garantir mudanças no Conselho após o mandato deste Prefeito”. Esta proposta, embora tenha sido reprovada por unanimidade, remete-nos a alguns questionamentos: Existiriam sujeitos “desconfiados” das mudanças propostas para o COMERC? Estariam os sujeitos que fizeram a proposta acostumados com o que Cunha (1995) denomina de “administração ‘zig-zag’”? Não faz sentido a proposta uma vez que a descontinuidade administrativa constitui-se em um traço tão recorrente nas políticas públicas?

Para Cunha (1995), este tipo de administração caracteriza-se pela mudança de planos dos secretários de educação a cada quatro anos, o tempo que permanecem à frente da secretaria, que pode durar todo o mandato do prefeito, ou até menos. Segundo o autor, “[...] a administração “zig-zagueante” impede que os efeitos positivos das políticas educacionais se somem umas às outras, pois nem bem começa a fazer valer seus efeitos, já se muda para outra direção” (CUNHA, 1995, p. 475). Mendonça corrobora com esta idéia e ainda acrescenta que “a descontinuidade na sustentação de políticas educacionais e da gestão do sistema [...] interfere na capacidade dos sistemas de adotarem mecanismos de gestão democrática” (2000, p. 424).

Assim, pode-se concluir que a democracia é um caminho a ser percorrido, com avanços e retrocessos, pois ao passo que sujeitos apresentam propostas democratizantes, outros resistem propondo ações inviabilizadoras da gestão democrática.

Das discussões travadas nesta I Conferência Municipal de Educação, surge um “novo COMERC”, cuja reestruturação está contemplada na Lei nº 2.940, sancionada em 30 de dezembro de 1997.

### **2.3. A I Conferência Municipal de Educação na visão dos representantes do Poder Público Municipal, do Poder Público Estadual e da Sociedade Civil**

No que diz respeito a este evento, ao entrevistarmos representantes do Poder Público Municipal, do Poder Público Estadual e da Sociedade Civil que assumiram o COMERC no ano de 1998, percebemos a importância desta Conferência para os rumos da educação, ainda que necessitasse ser melhor divulgada a fim de buscar a participação efetiva da população.

Foi um momento de sensibilização. Todo evento desse porte gera uma sensibilização. É preciso mostrar para as pessoas que a educação está aí, ela existe, nós estamos discutindo educação e você pode discutir também. A Conferência é super importante. Ela foi um marco sem sombra de dúvidas. Ela tem alcance principalmente através dos meios de comunicação. A Conferência não pode ter um fim nela mesma. A gente tem que garantir que as coisas tenham continuidade. Quantas propostas extraídas da Conferência realmente aconteceram? Cadê os mecanismos de controle? Você tem que ter um evento desse porte para sensibilizar as pessoas, mas se você não cria mecanismos de controle, tudo se perde (Representante do PPM junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

A Conferência ficava todo aquele agito de dias, de pré-conferências, tudo acontecendo e depois na parte principal que é: vamos cobrar para que aconteça, aí desmancha, fica tudo por isso mesmo. A gente sabe que muitas coisas que foram determinadas em Conferências Municipais nunca foram realizadas e nunca ninguém deu satisfação do porque não foram e nem a população sabe cobrar isso. As Conferências Municipais são interessantes, a gente vai sempre crescer com isso, mas ela tem um limite. Tem que estar ouvindo, ver quais os anseios da população, mas também deixar bem claro para a população o que é possível e o que não é, o que vai ser feito, o que não vai ser feito e depois do prazo estabelecido dar uma satisfação do que foi feito dentro do possível, do que era possível e não foi feito, explicar porque não aconteceu. A gente sabe que esse retorno não tem (Representante do PPE junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

Eu não participei de nenhuma Conferência em RC. Eu não sei se não participei porque ainda não era pai de aluno ou pelo fato de não ter havido divulgação. Acho que foi porque eu ainda não era pai de aluno. Mas, de qualquer modo, eu me lembro que eu só fiquei sabendo da Conferência após a realização (Representante da SC junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

Embora tenha se constituído enquanto um evento importante para os rumos da educação rio-clarense, o representante da Sociedade Civil junto ao COMERC somente soube da sua realização após esta ter ocorrido.

Ainda de acordo com o representante do PPM entrevistado, “o COMERC também não se atentava para as diretrizes extraídas da Conferência”, cabendo-nos aqui, um questionamento: Não seria este o órgão mais apropriado para o exercício do controle, ou seja, para fazer valer as propostas emanadas deste mecanismo de gestão democrática, que segundo MENDONÇA (2000) deveria promover a democratização da definição das políticas públicas?

Das Conferências Municipais de Educação emanam propostas que supostamente são discutidas por todos os presentes e, portanto, configuram-se em espaços para o exercício da democracia. Assim como o CME, esta instância precisa tornar-se independente para não ficar a mercê dos governantes de turno e das suas concepções sobre a gestão da coisa pública.

### **CAPÍTULO III – O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE RIO CLARO: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA DO SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO**

Neste capítulo delinearíamos as mudanças legais produzidas pela Lei nº 2.940/97 que alterou a Lei nº 2.772/95. “Não estamos com isso afirmando que o funcionamento do CME está confinado, constringido ao texto legal” (WERLE, 2008, p. 211). Assim, as entrevistas realizadas com membros do COMERC apontarão para o que foi legitimado, bem como para os percalços impeditivos da concretização de uma gestão mais democrática. Vale destacar que os entrevistados assumiram o COMERC na primeira eleição após sua reestruturação.

Num primeiro momento abordaremos os trâmites da Lei nº 2.940/97 na Câmara Municipal de Rio Claro, procurando desvelar se houve disputa entre os diferentes grupos para que o texto legal consagrasse seus interesses.

Em seguida faremos uma análise comparativa entre as duas leis. Para facilitar a compreensão dos textos legais, apresentaremos as mudanças entre as leis através de quadros comparativos, analisando-os à luz das teorias acerca da gestão democrática do ensino. Assim, iniciaremos a análise pela composição do COMERC, passando pela sua natureza, competências e atribuições e, por fim, discutiremos as condições de infra-estrutura e funcionamento prescritas nas leis.

#### **3.1. Os trâmites da Lei nº 2.940/97 na Câmara Municipal de Rio Claro**

Para realizar a pesquisa junto aos documentos da Câmara Municipal de Rio Claro contamos com a colaboração do responsável pelo Arquivo da Câmara, que gentilmente nos atendeu, concedendo-nos cópia do processo da Lei nº 2.940/97. Contudo, não nos interessava apenas este documento, mas também as Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias da Câmara nas quais o COMERC tenha sido pauta de discussão. Assim, fomos informados de que tais Atas não se encontravam mais em poder deste Arquivo, tendo sido enviadas ao Arquivo Público Municipal.

Embora o atendimento no Arquivo Público Municipal tenha ocorrido com muita presteza, o fato de nos encontrarmos em época de transição de governo dificultou o processo de separação dos documentos pela pessoa que nos atendeu, pois esta precisou participar de várias reuniões.

Na segunda semana de janeiro de 2009 conseguimos, finalmente, ter acesso a todas as atas das reuniões da Câmara Municipal de Rio Claro que aconteceram após a I Conferência Municipal de Educação do ano de 1997. O nosso intuito, ao analisar as atas, estava em perceber quanto as decisões desta Conferência interferiram no processo de tramitação da Lei nº 2.940/97 até sua aprovação.

Os trâmites da Lei 2.940/97 na Câmara Municipal de Rio Claro começaram com o envio do Projeto de Lei nº 99/97 pelo prefeito Cláudio Antonio de Mauro (PV), em 28 de outubro de 1.997, dia em que foi realizada a leitura do PL na Câmara Municipal durante a 32ª Sessão Ordinária. Neste dia, ainda, foi encaminhada, também pelo prefeito, a Proposta de Emenda 05/97, que dispõe sobre a supressão do Parágrafo Único do artigo 261 da Lei Orgânica do Município (LOM de 1990) que se refere à formação do Conselho Municipal de Educação em obediência ao decidido na Conferência Municipal de Educação.

Na apresentação do PL 99/97, o prefeito faz referência à realização da I Conferência Municipal de Educação realizada em setembro, apontando que esta “culminou com a propositura de várias propostas” (sic) a fim de viabilizar e consolidar no município de Rio Claro “um modelo de gestão que prime pela qualidade, e notadamente por uma gestão democrática de Ensino, pautando-se no Conselho Municipal de Educação como agente facilitador e capaz de fomentar a pertinente melhoria contínua [da] Educação Municipal”.

Segundo o prefeito, o encaminhamento do Projeto de Lei nº 99/97 é decorrente das deliberações tomadas na Conferência Municipal de Educação sobre algumas questões, visando, “especificamente assegurar através de alterações na Lei Municipal nº 2.272/95, adequar a composição do COMERC com referência aos seus membros, bem como, pontos que estão estritamente condicionados à forma e estrutura de composição do Conselho”. O mesmo tendo ocorrido com a Proposta de Emenda 05/97.

O procurador dos assuntos jurídicos, ao encaminhar parecer sobre o PL 99/97, esclarece “que não cabe à Procuradoria Jurídica analisar se as modificações são convenientes ou não ao assunto, mas analisar apenas, o aspecto legal”. Por apresentar-se em conformidade com o fato de que uma “lei somente pode ser revogada ou modificada, total ou parcialmente, através de outra lei”, a Procuradoria Jurídica entende pela legalidade do projeto, que segue para análise de duas das

comissões técnicas da Câmara Municipal de Rio Claro: a Comissão de Constituição e Justiça e a Comissão de Políticas Públicas.

No Art. 35 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Claro, estão explicitadas as competências de cada uma das Comissões Permanentes, cada uma, formada por três membros. Abaixo apresentamos parte do Regimento que nos interessa para a pesquisa.

Art. 35

§ 1º Compete à Comissão de Constituição e Justiça:

I – opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, as quais não poderão tramitar na Câmara sem o seu parecer, salvo nos casos expressamente previstos neste Regimento, bem como tratar das questões éticas visando resguardar o decoro parlamentar;

[...]

§ 5º Compete à Comissão de Políticas Públicas opinar sobre todas as proposições e matérias relativas a:

I – sistema municipal de ensino;

[...]

Antes de explicitarmos os pareceres das comissões, apresenta-se oportuno observarmos quais partidos fizeram-se presentes na Câmara Municipal de Rio Claro no ano de 1997. Assim, encontramos uma Câmara composta por um vereador do PRP, um do PV, quatro do PMDB, dois do PDT, quatro do PTB, dois do PPB, dois do PT e três do PSDB, perfazendo um total de dezenove vereadores. No biênio 1997-1998 o Presidente da Câmara era um vereador pertencente ao PMDB. Vale lembrar, que na coalizão denominada “Frente Rio Claro” estavam representados, o PV, o PMDB, o PT e o PPS, portanto, sete vereadores poderiam ser considerados da situação.

No mês de novembro de 1997 as comissões encaminharam seus pareceres, tendo a Comissão de Constituição e Justiça formada por vereadores do PTB, PSDB e PMDB opinado pela legalidade do PL 99/97 e assim se expressa: “Esta Comissão opina pela legalidade do presente projeto, por haver amparo legal de acordo com Parecer Jurídico nº 116/97”. A Comissão de Políticas Públicas, composta por vereadores do PMDB e PDT, decidiu pela sua aprovação emitindo o seguinte parecer: “A Comissão opina pela aprovação do projeto por encontrar amparo legal e de acordo com o Parecer Jurídico desta Edilidade”.

Observe-se que não houve por parte das comissões técnicas o expediente, sobejamente conhecido na história da educação brasileira, de procrastinar o trâmite do PL.

Na 38ª Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Rio Claro, ocorrida no dia 09 de dezembro de 1997, o PL 99/97 entrou em primeira discussão, com solicitação de pedido de vistas por três dias<sup>25</sup> por um vereador do PSDB (oposição), o que foi aprovada apesar do voto contrário do vereador do PV (situação).

O exame das atas aponta que nesta mesma Sessão, a Proposta de Emenda 05/97 também foi para discussão, sendo esta um pouco tumultuada, uma vez que nem todos os vereadores estavam favoráveis à redação encaminhada pelo prefeito municipal. Depois de dois pedidos de suspensão dos trabalhos da Câmara para análise da Proposta de Emenda, um dos vereadores do PT (situação) pediu vistas por um dia, o que foi aprovado por unanimidade.

Assim, no dia 12 de dezembro de 1997, em Sessão Extraordinária, a Câmara reuniu-se novamente para discutir, entre outros assuntos, o PL 99/97 e a Emenda 05/97. Quanto ao Projeto, dois vereadores – um do PT e outro do PRP –, ocuparam a tribuna para expressarem suas opiniões, sendo estes favoráveis à aprovação. Dando prosseguimento, o Projeto foi colocado em votação, sendo este aprovado contra o voto de três vereadores, um deles do PPB e os outros dois do PSDB.

Vale destacar que um dos vereadores que se posicionou contrário ao PL 99/97, do PSDB, o mesmo que requereu o pedido de vistas “para melhor análise e conclusão do mesmo”, apresentou duas propostas de emenda para o artigo 8º (dispõe sobre a composição do COMERC). As propostas são arroladas a seguir para análise.

<b>Emenda em separado ao PL 99/97 (05/12/1997)</b>	<b>Emenda em separado ao PL 99/97 (10/12/97)</b>
Art. 8º - A composição do COMERC será de 8 (oito) membros, sendo: 1 (um) professor da rede municipal de ensino; 1 (um ) professor da rede estadual de ensino; 1 (um) professor da rede particular de ensino; 1 (um) trabalhador não docente da rede municipal de ensino; 1 (um) especialista de Educação da rede	Art. 8º - A composição do COMERC será de 12 (doze) pessoas: 1 (um) professor da rede municipal de ensino; 1 (um ) professor da rede estadual de ensino; 1 (um) professor da rede particular de ensino; 1 (um) trabalhador não docente da rede municipal de ensino; 1 (um) especialista de Educação da rede

<sup>25</sup> Segundo o Regimento Interno da Câmara dos Vereadores o pedido de vistas pode ser de até 5 dias em caso de sessão ordinária ou de 24 horas em caso de regime de urgência.

estadual de ensino; 1 (um) especialista de Educação da rede municipal de ensino; 1 (um) representante da Delegacia de Ensino de Rio Claro; 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;  1 (um) pai de aluno.	estadual de ensino; 1 (um) especialista de Educação da rede municipal de ensino; 1 (um) representante da delegacia de ensino; 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação; 1 (um) representante de entidades (empresariais, sindicatos e associações); 1 (um) representante do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente; 1 (um) aluno do ensino médio; 1 (um) pai de aluno.
---	--

QUADRO 6 – PROPOSTAS DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIO CLARO/SP PARA A COMPOSIÇÃO DO COMERC

Fonte: Processo de tramitação do PL 99/97 na Câmara Municipal de Rio Claro/SP

Considerando que as propostas para a composição do COMERC foram as mais discutidas durante a Plenária Final da I Conferência Municipal de Educação, tendo sido aprovada pelos delegados representantes de diferentes segmentos, aquela considerada com caráter mais democrático, percebemos um certo retrocesso nas propostas do vereador, visto que muitos segmentos deixam de ser contemplados, principalmente aqueles que sempre estiveram excluídos (1 representante da Rede de Ensino Superior, professores das Redes Municipal e Estadual – no PL 999/97 estão previstos 2 de cada rede –, 4 pais de alunos, 1 aluno do ensino superior, um representante de entidades empresariais ou sindicatos, uma vez que o Projeto de Lei previa representantes em separado para cada entidade).

As propostas de emendas foram retiradas pelo autor para maiores estudos e não mais voltaram para serem apreciadas pela Câmara. Em seguida, apresentamos a composição que ficou aprovada.

Artigo 4º - O artigo 8º passa a ter a seguinte redação:

“Artigo 8º - A composição do COMERC será de 21 (vinte e um) membros, sendo:

I – 2 professores da Rede Municipal de Ensino;

II – 2 professores da Rede Estadual de Ensino;

- III – 1 professor da Rede Particular de Ensino;
- IV – 1 professor da Rede de Ensino Superior;
- V – 1 trabalhador não docente da Rede Estadual de Ensino;
- VI – 1 trabalhador não docente da Rede Municipal de Ensino;
- VII – 1 especialista de Educação da Rede Estadual de Ensino;
- VIII – 1 especialista de Educação da Rede Municipal de Ensino.
- IX – 1 representante da Secretaria Municipal de Educação;
- X – 1 representante da Delegacia de Ensino de Rio Claro;
- XI – 1 representante sindical de Entidades afins;
- XII – 1 representante de Entidades empresariais;
- XIII – 5 pais de alunos;
- XIV – 1 aluno do ensino médio;
- XV – 1 aluno do ensino superior.

A Proposta de Emenda à LOM 05/97 recebeu uma Emenda em separado elaborada por dois vereadores (PSDB e PT). Para compreendermos as mudanças na legislação, a seguir apresentamos o Artigo 261 e as propostas, do prefeito e dos vereadores.

LOM – 1990	Proposta de Emenda 05/97 (prefeito)	Proposta de Emenda (vereadores)
<p>Art. 261 – A lei municipal regulamentará o funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Educação.</p> <p>Parágrafo Único – Ao Conselho Municipal de Educação será assegurada a participação paritária de representantes de pais, alunos, professores e do Poder Público Municipal.</p>	<p>Artigo 1º - Fica suprimido o Parágrafo Único do artigo 261 da Lei Orgânica do Município.</p> <p>Artigo 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.</p>	<p>Emenda modificativa – Modificar a redação do Artigo 1º, que passa a ser o seguinte:</p> <p>Artigo 1º - O Parágrafo Único do artigo 261 da Lei Orgânica do Município passará a ter a seguinte redação:</p> <p>Parágrafo Único – Ao Conselho Municipal de Educação será assegurada a participação de representantes de pais, alunos, professores, poder público e representantes da sociedade civil.</p>

QUADRO 7 – PROPOSTAS DE EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE RIO CLARO/SP

Fonte: Processo de tramitação do PL 99/97 na Câmara Municipal de Rio Claro/SP

A Câmara aprovou, por 15 votos contra 2 (ambos os vereadores do PDT), que o artigo 261 da LOM deveria ser emendado. Antes da aprovação, um vereador do

PT e outro do PDT pronunciaram-se, encaminhando votação favorável (PT) e desfavoravelmente (PDT). Na redação final prevaleceu a proposta de emenda modificativa apresentada pelos vereadores que foi aprovada por unanimidade. Assim, o Artigo 261 da LOM ficou com a seguinte redação:

Artigo 261 A lei municipal regulamentará o funcionamento e as atribuições do Conselho Municipal de Educação.  
Parágrafo Único – Ao Conselho Municipal de Educação será assegurada a participação de representantes de pais, alunos, professores, do Poder Público e da sociedade civil.

Observa-se que enquanto a proposta encaminhada pelo prefeito excluía da LOM os segmentos que teriam representação assegurada no Conselho Municipal de Educação, deixando a regulamentação a cargo da lei específica sobre esse colegiado, na proposta dos vereadores, aprovada por unanimidade, tenta-se garantir essa representação na lei maior. .

Ademais, evidencia-se que da LOM de 1990 são suprimidas as expressões “paritária”, que se referia à composição dos Conselhos, e “Municipal”, ao tratar-se do Poder Público, e adicionada a expressão “da sociedade civil”. No Projeto de Lei 99/97 está determinada a quantidade exata de representantes de cada segmento, portanto, a expressão “paritária” acabaria por inviabilizar o que foi proposto na I Conferência Municipal de Educação no que tange à representatividade (pela quantidade de representantes, não há paridade). Cabe aqui um questionamento: se desejavam uma maior participação e um COMERC mais democrático, por que suprimir a expressão “paritária”, já que a paridade poderia produzir uma gestão mais democrática? Embora não haja registro em documentos, parece que não havia interesse na paridade.

Quanto aos representantes da sociedade civil, como no PL 99/97 estão contempladas as entidades empresariais e sindicais, sem dúvida a inclusão desta fez-se necessária.

Em 30 de dezembro de 1997 foi promulgada a Lei nº 2.940, alterando a Lei nº 2.772/95 que dispõe sobre a regulamentação do COMERC.

Os dados apresentados acima, pautados na pesquisa documental, causaram-nos certa estranheza, visto que por tratar-se da educação do município e da maneira como esta seria gerida, pouco foram os embates, como se o assunto fosse de somenos importância para o Legislativo. O desinteresse pelo COMERC pode revelar

o descaso com a gestão da coisa pública e até mesmo deixar transparecer aquilo que todos nós já conhecemos: “no Brasil existem leis que ‘pegam’ e outras que não ‘pegam’”. Dessa forma, a gestão democrática colocada em legislação poderia ficar apenas no discurso e não incomodar aqueles que ainda se pautam no “patrimonialismo” e “clientelismo” para exercer o controle político.

As mudanças na composição do COMERC apresentam-se enquanto o que há de mais significativo nesta “nova” legislação e imprime o desejo de uma gestão mais democrática. De acordo com entrevista realizada com representante do Poder Público Municipal junto ao COMERC na primeira composição após a aprovação da Lei nº 2.940/97,

a questão dos princípios do Poder Público Local na época foi fundamental. O fortalecimento dos Conselhos e tudo mais era uma meta do prefeito, integrava o Plano de Governo [...] Ele sempre foi um incentivador dos Conselhos e isso quer queira ou não influía nas diferentes secretarias.

Para o representante do Poder Público Estadual, também entrevistado por ter feito parte da primeira composição do COMERC após a sua reestruturação, “era um compromisso político deles, de um governo que ouviria todos, o tempo todo”.

Meu projeto principal é a construção de uma Nova Democracia, fundamentada nos princípios da participação e da emancipação. Esse projeto implica em mudança de cultura, transformação das relações sociais. Damos início em nosso governo, mas precisa ter continuidade. A comunidade de Rio Claro respondeu muito bem, participando do Orçamento Participativo, três Conferências da Cidade, Conselhos Municipais, entre outros instrumentos<sup>26</sup>.

Para Calderón (2008), o processo de implantação e dinamização dos conselhos, na década de 90 e início do século XXI, está atrelado a três fatores, dentre eles o “posicionamento político-ideológico e grau de predisposição política dos governantes de turno” (CALDERÓN, 2008, p. 178). Para o autor, contemplar os mecanismos de participação nas legislações não é o suficiente para que de fato a gestão democrática se efetive, pois “isso somente será possível em cidades e estados onde existe uma cidadania ativa e uma administração pública realmente progressista” (CALDERÓN, 2008, p. 178).

---

<sup>26</sup> Entrevista concedida ao “Canal Rio Claro” disponível em <http://www.canalrioclaro.com.br/colunas/?coluna=628> acesso em 20/04/2008.

Gracindo (2004), em estudo sobre os partidos políticos e o envolvimento destes com a LDB 9394/96 ao proporem emendas – “o escrito, o dito e o feito” –, classificou como Transformadores, o PC do B (Partido Comunista do Brasil), o PPS (Partido Popular Socialista), o PSB (Partido Socialista Brasileiro), o PT (Partido dos Trabalhadores) e o PV (Partido Verde), cuja postura revelou-se mais democrática. É importante considerarmos que, com exceção do PMDB, que se encontra na categoria dos partidos Mudancistas (que defendem um capitalismo mais civilizado, com tendências a privatizações), os demais compunham a “Frente Rio Claro”, imprimindo certa coerência quanto ao “escrito, o dito e o feito” (GRACINDO, 2004) por estes partidos no que diz respeito à educação.<sup>27</sup>

Atentarmos para os programas dos partidos que estão no Executivo, bem como no Legislativo, leva-nos a compreender o quanto esses são determinantes para a educação do município, principalmente porque revelam suas concepções de democracia, cidadania e sociedade civil, conceitos fortemente atrelados à “gestão democrática” do ensino.

A gestão municipal de ensino é constantemente construída, desconstruída e reconstruída à medida em que de tempos em tempos um novo prefeito, um novo partido político, um novo secretário assume a administração da cidade. A cada nova administração municipal surge uma ‘nova’ concepção de sociedade, de Estado, de educação e de escola pública, invadindo toda a rede municipal de ensino, modificando a sua estrutura e funcionamento. (GANZELLI, 2000, p. 2-3)

A seguir apresentaremos as alterações produzidas pela Lei nº 2.940/97 junto ao COMERC, trazendo algumas comparações com a Lei nº 2.772/95, a fim de apontar os limites e possibilidades para a construção de um órgão colegiado mais democrático.

### **3.2. O COMERC nas Leis nº 2.772.772/95 e nº 2.940/97**

---

<sup>27</sup> Gracindo fez uma categorização dos partidos políticos, reunindo aqueles que apresentavam uma proposta semelhante. Devemos considerar, contudo, a inconstância e a falta de programas político-partidário que imprimam diferenças claras entre os partidos. O próprio prefeito de Rio Claro/SP, que ganhou as eleições em 1996 através do Partido Verde, já havia sido do Partido dos Trabalhadores.

Após discorrermos sobre os trâmites do texto legal que produziu certa reestruturação no COMERC, principalmente quanto à sua composição, analisá-lo torna-se fundamental no processo de compreensão dos avanços e limites para a concretização deste órgão colegiado como mecanismo de gestão democrática do sistema municipal de ensino.

### 3.2.1. Composição do COMERC, escolha dos conselheiros e tempo de mandato

Analisar a composição do COMERC implica num olhar atento para os segmentos que nele estão contemplados, pois isso poderá denunciar a intencionalidade de uma gestão mais ou menos democrática.

À vista disso, nossa análise debruçar-se-á sobre os agrupamentos apontados pelo LAGE/UNICAMP em pesquisa já mencionada neste trabalho.

No CME, os diferentes segmentos podem ser agrupados em três dimensões: Poder Público Municipal – PPM (servidores, órgãos e instituições diretamente ligados a esfera municipal de poder); Poder Público Estadual – PPE (servidores, órgãos e instituições diretamente ligados a esfera estadual de poder); e Sociedade Civil – SC (alunos, pais de alunos, Sociedade Amigos de Bairros, Associações Comerciais, Industriais, Escolas Privadas entre outras entidades ligadas diretamente a esfera municipal e estadual de poder). (OLIVEIRA [et al], 2006, p. 240).

A seguir apresentamos um quadro que facilitará a comparação entre as leis aqui estudadas.

Lei nº 2.772 de 15 de setembro de 1995	Lei nº 2.940 de 30 de dezembro de 1997 <sup>28</sup>
<p>Artigo 8º - A composição do COMERC, obedecendo ao disposto no artigo anterior, é a seguinte:</p> <p>I – os pais terão 04 (quatro) representantes assim distribuídos:</p> <p>1 (um) das Pré-Escolas;</p> <p>1 (um) dos Centros de Educação</p>	<p>Artigo 4º - O artigo 8º passa a ter a seguinte redação:</p> <p>“Artigo 8º - A composição do COMERC será de 21 (vinte e um) membros, sendo:</p> <p>XIII – 5 pais de alunos;</p>

<sup>28</sup> Para facilitar a comparação entre os segmentos contemplados pelas duas Leis, optamos pelo paralelismo entre os grupos representados, por isso os incisos da do Artigo 4º da Lei nº 2.940 aparecem fora de ordem.

<p>Municipal Infantil – CEMEIs;</p> <p>1 (um) do Ensino Fundamental e Supletivo;</p> <p>1 (um) do Ensino de 2º Grau.</p> <p>II – os alunos terão 04 (quatro) representantes com idade mínima de 16 (dezesesseis) anos, assim distribuídos:</p> <p>2 (dois) do Ensino Fundamental e Supletivo da Rede Municipal;</p> <p>1 (um) do Ensino Fundamental da Escola Estadual;</p> <p>1 (um) do Ensino de 2º grau.</p> <p>III – os professores terão 04 (quatro) representantes assim distribuídos:</p> <p>02 (dois) da Rede Municipal de Ensino;</p> <p>01(um) da Rede Estadual de Ensino;</p> <p>01(um) da Rede Particular de Ensino.</p> <p>IV – O Poder Público Municipal terá 04 (quatro) representantes assim distribuídos:</p> <p>01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;</p> <p>01 (um) representante dos Centros de Educação Municipal Infantil – CEMEIs;</p> <p>01 (um) Diretor de Escola Municipal;</p> <p>01 (um) representante dos Professores das Escolas Municipais de Ensino Infantil – EMEI.</p>	<p>XIV – 1 aluno do ensino médio;</p> <p>XV – 1 aluno do ensino superior;</p> <p>I – 2 professores da Rede Municipal de Ensino;</p> <p>II – 2 professores da Rede Estadual de Ensino;</p> <p>III – 1 professor da Rede Particular de Ensino;</p> <p>IV – 1 professor da Rede de Ensino Superior;</p> <p>VI – 1 trabalhador não docente da Rede Municipal de Ensino;</p> <p>VIII – 1 especialista de Educação da Rede Municipal de Ensino.</p> <p>IX – 1 representante da Secretaria Municipal de Educação;</p> <p>V – 1 trabalhador não docente da Rede Estadual de Ensino;</p> <p>VII – 1 especialista de Educação da</p>
---	--

	Rede Estadual de Ensino; X – 1 representante da Delegacia de Ensino de Rio Claro; XI – 1 representante sindical de Entidades afins; XII – 1 representante de Entidades empresariais;
--	---

QUADRO 8 – COMPOSIÇÃO DO COMERC NAS LEIS Nº 2.772/95 E Nº 2.940/97

Fonte: Leis nº 2.772/95 e nº 2.940/97

Tabela 2 – Representatividade do COMERC nas Leis nº 2.772/95 e nº 2.940/97

Legislação	Nº Membros	Poder Público Municipal (%)	Poder Público Estadual (%)	Sociedade Civil (%)
2.772/95	16	37,5	6,25	56,25
2.940/97	21	23,81	23,81	52,38

Fonte: Leis nº 2.772/95 e nº 2.940/97

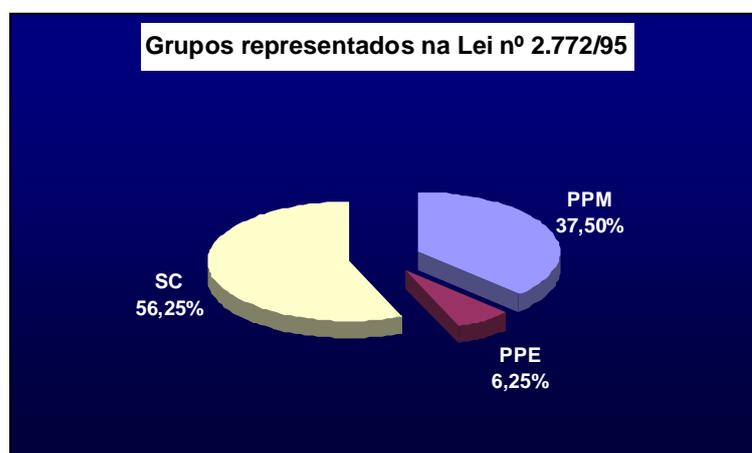


GRÁFICO 4 - REPRESENTATIVIDADE DOS MEMBROS DO COMERC NA LEI Nº 2.772/95

Fonte: Lei nº 2.772/95

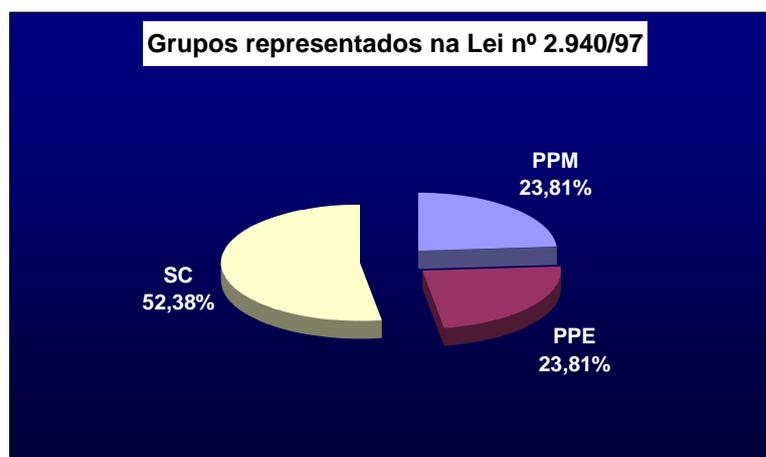


GRÁFICO 5 - REPRESENTATIVIDADE DOS MEMBROS DO COMERC NA LEI Nº 2.940/97

Fonte: Lei nº 2.940/97

Fato marcante na análise das duas leis está na representatividade da Sociedade Civil, que ultrapassa os 50% (cinquenta por cento) dos membros tanto em uma, quanto em outra. Contudo, podemos considerar que a Lei nº 2.940/97 incluiu representantes de entidades sindical e empresarial, em consonância com uma das propostas votada na Plenária Final da I Conferência Municipal de Educação.

O percentual de representantes do Poder Público ganhou equilíbrio com a Lei de 30 de dezembro de 1997, podendo significar a possibilidade de colocar em prática a configuração legal dos sistemas de ensino, pautada no regime de cooperação entre os entes federados. O número muito superior de representantes do PPM em detrimento daqueles diretamente ligados ao PPE na Lei nº 2.772/95 poderia imprimir “uma limitação para o funcionamento do CME, pois ali certamente [predominaria] a visão de escola e educação que afetam apenas esse grupo de segmentos” (OLIVEIRA [et al], 2006, p. 241), fato este registrado como queixa no Capítulo II: “Criado em 95 para não funcionar, estrutura falha. Prioriza só rede municipal”.

O representante do ensino religioso, pleiteado numa das propostas da pré-conferência sobre o COMERC, embora não tenha sido colocado em lei, poderia fazer-se presente como representante da Escola Particular. É interessante apontar, que na história da educação brasileira, os representantes do setor privado sempre lutaram não só pelos recursos públicos, mas também por se fazerem presentes nos

espaços públicos e, preferencialmente, exercendo sobre eles a sua hegemonia. Os conselhos, sejam eles de âmbito municipal, estadual ou federal, são espaços privilegiados para esse setor enquanto órgãos de regulação do sistema educacional.<sup>29</sup> Assim, embora os “privatistas” tenham conseguido adjetivar o princípio da gestão democrática da escola, nele acrescentando o “público”, estes buscaram espaços de representatividade nos órgãos colegiados dos sistemas.

No município de Rio Claro/SP, no entanto, apesar do espaço aberto na Lei nº 2.940/97 para um representante dos professores da rede particular de ensino, a fala do representante do entrevistado para a realização desta pesquisa, denuncia o “desinteresse” desse grupo com o processo educativo da população rio-clarense em geral.

Tínhamos muita dificuldade de participação da rede particular de ensino, eles não se envolviam muito no processo [...] As pessoas não se vêem como integrantes, que podem contribuir para o crescimento da cidade. Eu sou da rede particular, não tenho nada a ver com a educação municipal, com a educação pública de Rio Claro. Eu tenho a minha escola, eu cumpro algumas obrigações estabelecidas pelo sistema nacional de ensino, estadual de ensino, mas quem cuida da minha vida sou eu, da minha escola sou eu. (Representante do PPM junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

Contudo, vale destacar que durante os anos de 1996 e 1997, bem como na eleição para a nova composição do COMERC em 1998, quem assumiu a vice-presidência deste órgão colegiado representava a Rede Particular de Ensino. Segundo o representante do PPE: “Os representantes da escola particular eram pouco presentes, inclusive o cargo de vice-presidente foi dado para uma representante da escola particular e eu acho que ela foi a duas reuniões” (entrevista concedida à pesquisadora em 02/02/2009).

O dado apresentando acima está confirmado na ata da reunião ordinária do dia sete de outubro de 1998, na qual foi lido pelo presidente do COMERC um requerimento enviado pela representante da Rede Particular de Ensino solicitando seu afastamento por noventa dias. Posteriormente, em reunião ocorrida em março de 1999, esta pediu seu desligamento.

---

<sup>29</sup> A título de ilustração podemos lembrar o antigo Conselho Federal de Educação extinto pelo ministro Murílio Hingel, no governo de Itamar Franco, sob a alegação de ter se tornado “um balcão de negócios”.

Um dado digno de nota é a representatividade dos alunos, se na lei de criação do COMERC havia a possibilidade de participação de quatro representantes, já na lei que a reestruturou no ano de 1997, estes foram reduzidos a dois. Enquanto que na primeira a participação fica limitada aos maiores de 16 anos, na segunda, embora a restrição da idade não se encontre explícita, o representante atrela-se ao nível de ensino em que está matriculado, médio e superior, na sua grande maioria formada por alunos com idade igual à expressa na Lei nº 2.772/95.

Tradicionalmente alijados da gestão escolar, os alunos foram sendo gradativamente incorporados por legislações estaduais e municipais que fixaram critérios para sua efetivação [...] Toda a legislação examinada<sup>30</sup>, seja estadual, seja municipal, fixa critérios de limite mínimo de idade ou de série, quando não de ambos, para a participação do aluno. (MENDONÇA, 2000, p. 156).

Quanto ao número de conselheiros, a quantidade ímpar de representantes (21) colocada na Lei nº 2.940/97 talvez pudesse produzir um melhor funcionamento ao COMERC, principalmente em momento de votações, uma vez que o empate poderia ser evitado. Se por um lado, “CMEs com maior número de componentes estão relacionados à possibilidade de diversificação da origem e inclusão de maior número de membros” (WERLE, 2008, p. 213), por outro, o número maior de conselheiros – cinco a mais do que o proposto na lei de criação – pode apresentar-se como um entrave na realização das reuniões, devido ao quorum regimental.

Assim se expressa o representante do PPM:

Um dos problemas sérios que enfrentamos foi a questão do quorum, não tínhamos quorum para as reuniões [...] Houve uma dificuldade muito grande de participação, que até hoje eu questiono um pouco esta composição. Vivendo e aprendendo. Hoje eu tenho minhas reflexões.

A questão do quorum também é vista pelo representante da Sociedade Civil e que assumiu a presidência do COMERC no ano 1998 enquanto um limite para o funcionamento deste órgão colegiado.

No COMERC, no período que estive lá, a composição era uma questão que afetava de modo objetivo o funcionamento das reuniões. Eram 21 membros, se não estou enganado. Estabelecido no regimento um quorum de 50% tornava-se difícil abrir uma reunião, faltava quorum.

---

<sup>30</sup> Pesquisa realizada por Mendonça nas capitais e estados brasileiros, bem como no Distrito Federal.

Ainda sobre este assunto, complementa: “Aí a composição era apontada por alguns membros como o problema. Diziam que era muito grande e muitos segmentos não participavam”.

Nesta perspectiva, assim se expressa o representante do PPE:

Por ser uma composição muito ampla e de pessoas não ligadas à educação a gente teve um total desinteresse de todos e foi um Conselho que não conseguiu produzir nada e que não tinha quorum. Eu acredito que na época eu não tenha faltado a nenhuma reunião porque eu realmente tinha interesse, mas a gente não conseguia produzir nada porque assuntos da educação a gente não conseguia conversar porque tinham mais pessoas que não eram ligadas à educação do que as que eram, então não entendiam o que estava se passando na discussão e o desinteresse foi gerando o esvaziamento do Conselho a ponto de não ter reunião porque não tinham pessoas para fazer parte[...] Você chegava lá, o Conselho era formado por 21 pessoas e estavam presentes três, quatro, cinco, seis pessoas no máximo. Não tinha quorum porque na época tinha que ter metade mais um. Era super complicado. Ficava ali, se discutia e não chegava a nada. Não sou contra, eu quero deixar bem claro, que seja representado [representativo], eu acho que é muito importante isso, mas a gente tem que ter um Conselho que represente a educação, que tenha essa possibilidade de ouvir os segmentos.

Para o representante do PPM, os que menos participavam eram os representantes do Ensino Superior, da Rede Particular de Ensino e das Entidades Empresarias. Já para o representante da SC, além deste último segmento que “só participou da instalação do COMERC, o segmento dos pais também era inconstante”. De acordo com o representante do PPE, os segmentos dos empresários e dos pais foram os que menos participaram. Quanto a este último segmento, “só pai que também era professor, pai que também era funcionário da escola. Eu acredito que acabou, de um jeito ou de outro, sendo acompanhado pelo pessoal que estava ligado à educação”.

Percebemos certa contradição nos dizeres do representante do PPE, visto que primeiramente afirma que o Conselho acabou por não produzir nada “porque tinha mais pessoas que não eram ligadas à educação do que as que eram”.

Ao examinarmos as atas do COMERC constatamos que na reunião ordinária, ocorrida ao nove dias do mês de junho de 2.004, embora não estivesse em pauta, a questão da representatividade foi discutida por todos com o intuito de solucionar a falta de quorum para as reuniões. O presidente em exercício solicitou a um conselheiro que entrasse em contato com os membros faltosos a fim de estimulá-los

a participarem do colegiado com maior assiduidade. De acordo com o representante dos trabalhadores não docentes da rede municipal de ensino, a solução estaria em divulgar junto às escolas, a importância deste mecanismo de participação.

Para Gohn (2001) o fato dos diversos tipos de conselhos na área da educação não tornarem públicas as informações também pode produzir dificuldades de representatividade.

Nesta perspectiva, na reunião de setembro de 2004 esteve em pauta a elaboração do primeiro boletim informativo do COMERC, que deveria ser distribuído nas escolas. Na reunião seguinte, realizada no mês de novembro do referido ano, o “Boletim Informativo nº 01” do COMERC foi lido e aprovado com unanimidade pelos conselheiros presentes, com o compromisso de que este deveria ser enviado a todos os setores representados no colegiado.

Ao fazer uma análise sobre o papel do COMERC, o representante do PPE assim se posiciona: “Tem que divulgar. As reuniões do COMERC são abertas ao público. O que vai se discutir no COMERC? Qual é a pauta? Quando é a próxima reunião? Isso não é divulgado nem nas escolas”.

Além de verificarmos os segmentos que compõem este órgão colegiado, torna-se fundamental analisarmos a maneira como seus membros são escolhidos. A seguir apresentamos os artigos das Leis nº 2.772/95 e nº 2.940/97 que fazem referência ao processo de escolha dos conselheiros.

Lei nº 2.772 de 15 de setembro de 1995	Lei nº 2.940 de 30 de dezembro de 1997
<p>Artigo 10 – Os representantes dos Incisos I e II do artigo 8º, serão livremente escolhidos pelas respectivas entidades e nomeados pelo Prefeito.</p> <p>Artigo 11 – Os representantes dos professores (inciso III do artigo 8º) serão eleitos por seus pares para formarem listas tríplices e os</p>	<p>Artigo 5º - O artigo 10 passa a ter a seguinte redação:  “Artigo 10 – Os representantes dos incisos I a VIII e do XI ao XV do artigo 8º serão eleitos por seus respectivos pares”.</p> <p>Artigo 6º - O artigo 11, passa a ter a seguinte redação:  “Artigo 11 – Os representantes dos</p>

representantes dos Órgãos Públicos (inciso IV do artigo 8º) serão indicados para formarem listas tríplices, cabendo a escolha e indicação do Titular e Suplente ao Prefeito Municipal.	incisos IX e X do artigo 8º, serão indicados pelos seus respectivos órgãos de representação”.
--	---

QUADRO 9 – ELEIÇÕES DE REPRESENTANTES DO COMERC NAS LEIS Nº 2.772/95 E Nº 2.940/97

Fonte: Leis nº 2.772/95 e nº 2.940/97

Analisando as referidas leis, percebe-se certo progresso em direção à democratização da escolha dos membros do COMERC. Na primeira, pais e alunos são “livremente escolhidos”. A escolha desses segmentos fica a cargo de quem interpreta a lei, podendo ser feita aleatoriamente ou por meio de eleição. Já na Lei nº 2.940/97 a eleição fica explícita, não dando margem à dupla interpretação. Devendo o mesmo ocorrer com a escolha dos professores.

A entrega de listas tríplices, como apontada no artigo 11 da Lei nº 2.772/95, para escolha do Prefeito, produz o risco da indicação marcada pela tradição “clientelista” e, portanto, não democrática.

O que se pode depreender da análise acima é que o processo de escolha dos membros de um Conselho Municipal de Educação muito revela sobre a gestão deste órgão, não bastando, portanto, a presença do princípio da gestão democrática em lei, como no caso da Lei nº 2.772/95, para que a escolha dos conselheiros de fato seja democrática. Apesar de mencionar a gestão democrática enquanto princípio, devendo garantir “a participação de representantes do corpo docente, discente da comunidade, eleitos por seus pares” (alínea f , inciso III do artigo 5º da referida lei) , a formação de listas tríplices acabaria por dificultar a concretização de uma escolha verdadeiramente democrática, uma vez que dentre os três nomes apresentados ao Prefeito, nem sempre o escolhido é aquele que de fato representa a maioria.

Outra questão a ser analisada diz respeito ao tempo de mandato dos conselheiros. De acordo com o artigo 12 da Lei de criação do COMERC (nº 2772/95), “Os membros do Conselho terão mandato de 3 anos, havendo anualmente renovação de um terço. No 1º mandato a renovação será no 4º ano”. Na Lei nº 2940/97, este artigo é alterado pelo artigo 7º, passando a ter a seguinte redação: “Os membros do COMERC terão mandato de 04 (quatro) anos, com renovação de

2/3 (dois terços) de seus membros ao final de 02 (dois) anos. No primeiro mandato a renovação será em 01/12/97”, em conformidade com a proposta que recebeu maior número de aprovação.

Em estudo realizado por Ribeiro (2004) sobre os Conselhos Municipais de Educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia, evidenciou-se que “o CME deve ter uma renovação parcial de seus membros (1/2 e 2/3), evitando-se, assim, a paralisação de suas atividades” (RIBEIRO, 2004, p. 74). O autor considera como sendo apropriado um período de três anos para o mandato dos conselheiros.

Para Romão (1992), a atenção aos mandatos dos membros de um CME faz-se imprescindível, “de modo a garantir, tanto a oportunidade de renovação e, conseqüentemente, de representação de todos os segmentos, quanto a de implementar, até à conclusão, as políticas anteriormente iniciadas” (ROMÃO, 1992, p. 103), alerta, ainda, para a necessidade de garantir a “não-coincidência com os mandatos do Executivo e a manutenção da maior parcela de membros na passagem de uma administração municipal para outra” (ROMÃO, 1992, p. 103-104).

Essa “não-coincidência” entre os mandatos do Executivo e parte dos membros do CME apontadas por Romão (1992) como necessária, também apareceu na fala do representante da PPM junto ao COMERC: “As pessoas refletem um pouco aquilo que está lá em cima [...] O Conselho é um mecanismo de controle, mas com a mudança de gestão pode haver um esvaziamento”.

Concordamos com Romão quanto ao período de mandato dos conselheiros não coincidir com o mandato do Executivo para que não haja um esvaziamento do CME e conseqüentemente a interrupção das ações realizadas, já que este não deve configurar-se enquanto um braço do governo.

### **3.2.2. Atribuições e competências do COMERC: o que permanece e o que muda com a Lei nº 2.940/97?**

“As atribuições e competências [dos CMEs] são uma forma de explicitação de seu espaço institucional e de suas relações para com as demais estruturas administrativas das instâncias municipal, estadual e federal” (WERLE, 2008, p. 216). Quanto ao COMERC, o artigo 5º da Lei nº 2.772/95 aponta as diretrizes que devem nortear as atribuições e competências dos trabalhos a serem realizados pelos conselheiros.

No artigo 6º da lei supracitada encontramos as competências a serem seguidas pelo COMERC, além das atribuições já previstas na Lei Orgânica do Município.

Artigo 159 - os conselhos Municipais de cultura, de Defesa do consumidor, de Defesa dos Direitos da Pessoa Humanas, de Defesa do Patrimônio Cultural, de Educação, do Meio Ambiente, de Promoção Social, de Saúde e de Transportes, formados por representação das entidades comunitárias, com isenção e competência, poderão :

I - propor políticas de desenvolvimento;

II - propor critérios de atuação;

III - fiscalizar e acompanhar os planos, programas e projetos referentes às suas áreas;

IV - auxiliar nos sistemas de informação à comunidade;

V - determinar consultas populares;

VI - pleitear audiências públicas.

Parágrafo Único - Aos Conselhos Municipais franquear-se-á o acesso a toda documentação e informação, sobre qualquer ato ou projeto da Administração, responsabilizando-se pelos documentos e projetos franqueados.

O artigo 159 da LO do município de Rio Claro trata das atribuições de diversos Conselhos de forma generalizada, e até mesmo superficial, sendo, portanto, de extrema importância que as competências/ atribuições estejam colocadas com maiores detalhes em leis próprias de cada um dos órgãos colegiados.

A seguir apresentamos as competências/atribuições do COMERC presentes no Artigo 6º da Lei nº 2.772/95:

- I. fixar diretrizes para organização do sistema municipal de ensino ou para o conjunto das escolas municipais;
- II. colaborar com o Poder Público Municipal na formulação da política e na elaboração do plano municipal de educação;
- III. zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas em matéria de educação;
- IV. exercer atribuições próprias do Poder Público Local, conferidas em lei, em matéria educacional;
- V. exercer, por delegação, competências próprias do Poder Público Estadual em matéria educacional;
- VI. assistir e orientar os poderes públicos na condução dos assuntos educacionais do município;

- VII. aprovar convênios de ação Interadministrativa que envolvam o Poder Público Municipal e as demais esferas do Poder Público ou do setor privado;
- VIII. propor normas para aplicação de recursos públicos, em educação, no município;
- IX. propor medidas ao Poder Público Municipal no que tange à efetiva assunção de suas responsabilidades em relação à educação infantil e ao ensino fundamental;
- X. propor critérios para o funcionamento dos serviços escolares de apoio ao educando (merenda escolar, transporte escolar e outros);
- XI. pronunciar-se no tocante à instalação e funcionamento de estabelecimento de ensino de todos os níveis situados no município;
- XII. opinar sobre assuntos educacionais, quando solicitado pelo Poder Público;
- XIII. estabelecer a orientação para a educação no município de Rio Claro, respeitando as diretrizes propostas pela Conferência Municipal de Educação;
- XIV. fixar prioridades e fiscalizar o emprego de recursos destinados à educação, provenientes do Estado, da União e da arrecadação municipal ou de outra fonte e pronunciar-se sobre convênios;
- XV. opinar sobre os critérios para a concessão de bolsas de estudo;
- XVI. pronunciar-se sobre a incorporação ao Estado de escolas de qualquer grau e, bem assim, sobre a transferência de estabelecimentos educacionais para o município;
- XVII. elaborar e votar seu regimento, submetendo-o à oficialização pelo Prefeito Municipal;
- XVIII. fiscalizar nos termos do Artigo 259<sup>31</sup> da Lei Orgânica, as empresas instaladas em Rio Claro, para cumprirem a legislação pertinente à instalação de Creches para seus funcionários;
- XIX. elaborar e alterar o seu regimento.

---

<sup>31</sup> Artigo 259 - o Município fiscalizará as empresas instaladas em Rio Claro, para cumprirem a legislação pertinente à instalação de creches para seus funcionários, sob pena de cassação do alvará para funcionamento.

Apesar das competências/atribuições do CME serem determinantes para o cumprimento do seu papel enquanto órgão colegiado do sistema municipal de ensino, estas não foram muito discutidas na pré-conferência sobre o COMERC (setembro de 1997), tendo produzido apenas uma alteração registrada no Artigo 2º da Lei nº 2.940/97: “Fica suprimido, no inciso XII, do artigo 6º, a expressão: “Quando solicitado pelo Poder Público”.

De acordo com documento do Ministério da Educação e Cultura – MEC – elaborado no ano de 2004, denominado “Perfil dos Conselhos Municipais de Educação”,

dentre as atribuições desempenhadas pelos Conselhos em funcionamento as que mais se destacam são: aprovação do regimento interno (87%), proposição de diretrizes (85%), emissão de parecer (79%) e elaboração de normas (72%) (BRASIL, 2004, p. 51).

Diante do exposto acerca das atribuições do COMERC e os dados apresentados pelo MEC sobre os CMEs em funcionamento até o ano de 2004, pode-se depreender que, assim como a maioria dos Conselhos, o COMERC também apresenta enquanto atribuição a elaboração de seu próprio regimento (incisos XVII e XIX), o que, segundo Werle (2008), caracteriza-se enquanto uma função burocrática.

Quanto à proposição de diretrizes, encontramos tal atribuição nos incisos I e XIII. Causou-nos estranheza a ausência de uma atribuição explícita sobre a emissão de pareceres. Nos incisos VIII, IX e X encontramos atribuições referentes à elaboração de normas.

Embora tenha sido retirada a expressão “quando solicitado pelo Poder Público” do inciso XII, tal atribuição – “opinar sobre assuntos educacionais” – mostra-se bastante inócua, ou seja, muito ampla, dando margem para interpretações diversas. Sobre quais assuntos educacionais o COMERC pode opinar? Seria apenas sobre assuntos referentes à educação atrelada ao sistema municipal? A amplitude desta atribuição pode deixar os conselheiros confusos quanto ao seu papel, sem saberem de fato sobre o que podem e devem tratar numa reunião do COMERC.

Sobre este assunto, assim pronuncia-se o representante do PPM junto ao COMERC no ano de 1998: “Muitos conselheiros não entenderam o objetivo do

COMERC, qual era seu papel e a gente nem soube, na época, como explicar. Tudo era muito novo, nem nós tínhamos vivenciado isso também”.

Merece destaque, ainda, a falta de atribuições referentes à garantia de participação, da comunidade escolar em órgãos colegiados. Como discutido anteriormente, uma das questões colocadas pelo prefeito que assumiu o governo de Rio Claro no ano de 1997, bem como pelo Secretário Municipal de Educação, era a necessidade de democratizar o COMERC. Assim sendo, não estaria faltando uma atribuição que visasse garantir uma gestão mais democrática tanto da escola como do sistema municipal de ensino, através de mecanismos de consolidação da participação efetiva da sociedade?

“A questão do *para quê* os CMEs está relacionada às atribuições que lhe são atribuídas” (WERLE, 2008, p. 215). Dessa forma, quanto mais explícitas e objetivas forem as atribuições colocadas na legislação dos CMEs melhor será o trabalho dos conselheiros, visto que terão, de fato, condições para compreenderem o motivo maior da existência desse órgão colegiado para a educação municipal.

### **3.2.3. Natureza do COMERC**

De acordo com Gohn (2001, p. 101), “os conselhos municipais de educação devem ser criados por lei municipal, sendo definidos como “órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema municipal de ensino”. No documento do Pró-Conselho do MEC encontramos, ainda, a função fiscalizadora.

No Artigo 2º da Lei nº 2.772/95 encontramos explicitada a natureza do COMERC: “é um órgão colegiado, com funções deliberativas, normativas, fiscalizadoras e consultivas da Política Municipal de Educação”. Vale ressaltar que este Artigo não sofreu alteração, nem tão pouco foi revogado após a promulgação da Lei nº 2.940/97, sendo, portanto, essas funções que deveriam permear todo o trabalho do COMERC no período de 1997 a 2004.

Para além das funções já citadas, o inciso II do Artigo 6º da Lei nº 2.772/95 – que não sofreu alteração – revela um COMERC também com função de assessoramento do Poder Público Municipal: “colaborar com o Poder Público Municipal (grifo nosso) na formulação da política e na elaboração do plano municipal de educação”.

As funções do CME revelam-se nas suas atribuições e efetiva-se nas reuniões ordinárias e extraordinárias deste órgão colegiado, pois os assuntos abordados e a forma de votação destes, revelam se de fato tais funções estão sendo exercidas, bem como se há prevalência de uma sobre as outras. Essa verificação seria possível somente com a análise profunda das atas do COMERC, abrindo espaço para a continuidade desta pesquisa.

### **3.2.4. Infra-estrutura e funcionamento do COMERC**

Segundo Romão (1992), o Conselho Municipal de Educação para se consolidar enquanto colegiado atuante precisa contar com infra-estrutura, uma vez que “sem recursos financeiros mínimos, não terá como expedir convocações, preparar processos e reuniões, fazer verificações *in loco*, providenciar diligências, proceder a estudos etc.” (ROMÃO, 1992, p. 104).

No que diz respeito à dotação orçamentária do COMERC, merece destaque o ofício enviado por este, em junho de 1998, ao Prefeito Municipal solicitando a verba referente ao cumprimento do artigo 28 da Lei nº 2.772/95:

Artigo 28 – Para cobrir as despesas decorrentes desta Lei, fica o Prefeito autorizado a abrir crédito especial no valor de R\$ 3.000,00 que obedecerá a seguinte classificação:

Material de Consumo: R\$ 1.000,00

Outros Serviços e Encargos: R\$ 1.000,00

Equipamento e Material Permanente: R\$ 1.000,00

Em resposta ao ofício 001/COMERC/98 de 05/06/98, a Secretaria Municipal de Economia e Finanças, sob orientação da Consultoria em Administração Municipal (CONAM), informou que “as despesas deverão ser supridas com dotação da Secretaria de Educação [...] Não comporta dotação específica”. Na ata da reunião ordinária do mês de outubro de 1998 encontramos registrado que esta resposta foi bastante discutida pelos conselheiros, “mas como tecnicamente não há outra solução, aceitaram a resposta. De acordo com Romão, “para fazer face à sua própria manutenção e preservar sua autonomia, o Conselho deverá ter dotação orçamentária própria, consignada à conta da Secretaria Municipal de Educação” (ROMÃO, 1992, p. 104).

Mais uma vez a realidade aponta para uma grande distância entre o “dito e o feito”, ou seja, aquilo que está colocado em lei nem sempre se efetiva. Na ata desta mesma reunião está registrada a fala do representante da SME esclarecendo “o funcionamento burocrático para destinação dessa verba”.

Encontramos esta situação revelada quando das entrevistas que realizamos com os representantes do PPM, PPE e SC:

O Conselho não tinha uma estrutura própria, uma secretária, um local para ele, na época. Era a estrutura da SME que proporcionava os encontros. Toda a questão de logística do Conselho, de você chamar as pessoas usando o computador da SME, a mala direta da SME. Nesse sentido, a SME tomava a frente, por conta do Conselho não ter uma estrutura administrativa independente (Representante do PPM junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

Não havia recursos para o mesmo. Falo isso, com a visão que tenho hoje, a partir da participação no CME de Uberlândia, onde temos sede e funcionários que atuam no conselho. Em Rio Claro dependíamos da secretária da SME (que era muito gentil e prestativa), mas que não podia nos assessorar. A falta de espaço físico e de infra-estrutura era um problema (Representante da SC junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

Não tinha estrutura nenhuma, a gente não tinha nada, parecia assim que era uma pró-forma, uma coisa da Secretaria, a gente não conseguia ter uma sala, um lugar, ter um nada. Eu cheguei a participar de Congressos em outras cidades que tinham uma estrutura totalmente diferente, se produzia realmente. Se você tem uma estrutura, se você tem um órgão estruturado, você tem respeito. Ali você era chamado quando precisava, lá dentro da própria Secretaria, com a presença das pessoas da Secretaria. Não tinha estrutura e eu acho que isso atrapalhou muito (Representante do PPE junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

O posicionamento dos entrevistados revela-nos a importância da infra-estrutura para a organização e o funcionamento de um CME, estando a ela atrelada a sua autonomia, indispensável para um órgão que surge com o intuito de atender ao princípio da gestão democrática do ensino público colocado em lei.

Outros estudos têm revelado dados semelhantes quanto à infra-estrutura dos CMEs em diversas regiões do Brasil. Em pesquisa realizada por Souza e Vasconcelos em 28 municípios do estado do Rio de Janeiro, constatou-se fato semelhante quanto à infra-estrutura dos seus CMEs.

[...] a SME atua intensamente como provedora de pessoal técnico-administrativo e como fornecedora de serviços de apoio – lanches, transporte, secretariado, promoção de intercâmbios, entre outros (38,1%) –, ao lado da sessão de infra-estrutura física – espaço físico, mobiliário e material de consumo (25,4%) [...] (SOUZA e VASCONCELOS, 2008, p. 247).

De acordo com dados apresentados na publicação do MEC do ano de 2004, intitulada “Perfil dos Conselhos Municipais de Educação”, “observa-se que, em geral, as reuniões dos Conselhos ocorrem no prédio da Secretaria Municipal de Educação (68%) e apenas (37%) dos CME dispõem de mobiliário próprio”. (BRASIL, 2004, p. 49).

Dos estudos realizados pelo LAGE constatou-se que dos municípios da região metropolitana de Campinas/SP apenas um deles conta com “recursos próprios para suporte aos trabalhos do CME” (OLIVEIRA et al, 2006, p. 243).

Membros do CME de Juiz de Fora/MG, ao serem entrevistados por Alves para a realização de sua dissertação de mestrado, “reconhecem que existem limitações à autonomia do CME, relacionando-as como sendo originadas especialmente na inexistência de dotação orçamentária.”(ALVES, 2006, p. 234).

Ainda no que tange à organização e funcionamento do COMERC, encontramos nos Artigos 19 e 20 a hierarquização da sua estrutura interna através de um Conselho Diretor.

Artigo 19 – O COMERC será dirigido por um Conselho Diretor, cujos membros serão eleitos pelos seus pares com mandato de 03 (três) anos, podendo ser reeleito apenas uma vez para mandato subsequente.

Artigo 20 – O Conselho Diretor será composto de 03 (três) membros, a saber:

- a) Presidente
- b) Vice-presidente
- c) Secretário

No tocante à eleição do Conselho Diretor, o representante da SC entrevistado, que é eleito presidente na primeira composição após a reestruturação do COMERC (Lei nº 2.940/97) no ano de 1998, revela-nos o quão importante era para a SME, a pessoa que assumiria a presidência deste colegiado. Em muitos casos, o próprio Secretário Municipal de Educação é o presidente do CME, “constituindo o conselho como um braço do governo local” (WERLE, 2008, p. 228). Vale destacar, que em Rio Claro, houve processo de eleição.

O problema para a Secretaria era a eleição do presidente do COMERC. Havia um desconforto político dentro da coligação que elegeu o prefeito. De forma objetiva: uma militante do PMDB queria ser a Secretária da Educação, mas o PT acabou levando a Secretaria. Essa pessoa, por sua vez, conseguira uma vaga no COMERC e criou-se o desconforto na medida em que ela, desta feita, pleiteava a presidência do COMERC.

Ah, vamos ser mais objetivos. A pessoa era a professora [...] <sup>32</sup> que era supervisora na então Delegacia de Ensino de Rio Claro. A Delegacia tinha uma cadeira no COMERC e ela foi a indicada <sup>33</sup>. Ela havia se candidatado a vereadora pelo PMDB na eleição de 1996, mas não foi eleita.

Então, eu era representante dos pais. Esse era um fato muito importante. Mas, é preciso fazer considerações. O Secretário, que era [...] foi responsável pela minha eleição. Como eu disse, havia o problema político com a professora [...]. Assim, eu acabei sendo o nome que poderia solucionar o problema dentro do COMERC. Tanto, que o [...] me consultou e verificou se eu tinha a disposição de ser presidente do COMERC. Ele me colocou que era importante que eu assumisse tal empreitada. Eu acabei aceitando por minha simpatia com o processo democrático que vislumbrava. Eu acreditava que poderia haver gestão democrática do ensino público e que esse era o objetivo da administração municipal. O [...] articulou a minha candidatura a presidente do COMERC e neutralizou a professora [...] (Representante da SC junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

A eleição do Conselho Diretor do COMERC aconteceu em junho de 1.998, quando os conselheiros reuniram-se por convocação do Secretário Municipal de Educação.

Encontra-se registrado em ata que a suposta candidata à presidência do COMERC – como se apresenta no relato do representante da SC – questionou a implantação do Conselho Diretor dentro do COMERC. Segundo a conselheira, “as leis dos Conselhos Municipais deveriam seguir uma legislação básica federal e estadual e que as mesmas não diziam da implantação do Conselho Diretor”.

A representante da SME, por sua vez, indicou que tal Conselho Diretor estava colocado em legislação, tendo o Secretário Municipal de Educação dado seqüência à reunião, uma vez que se encontrava dentro da lei.

O único candidato à presidência do COMERC foi o representante da SC entrevistado, tendo este apresentado sua proposta aos demais conselheiros. Conforme registro em ata, o candidato posicionou-se dizendo

---

<sup>32</sup> Foi intenção da pesquisadora entrevistar a pessoa em questão, contudo esta já havia falecido.

<sup>33</sup> De acordo com a ata da reunião do dia vinte e dois de maio de 1998, na qual encontra-se registrada a posse dos conselheiros esta aparece enquanto representante sindical das entidades afins.

que o Conselho deve ser aberto, em concordância com todos; a coordenação deve estabelecer metas definidas claramente, cronograma de trabalho; um plano de trabalho para que haja democratização (formação de câmaras), organização das pautas com objetivos específicos. Reforçando como item principal a independência do Conselho (Ata do COMERC, 03/06/1998).

Ficou registrado, ainda, que o candidato foi eleito pela maioria dos votos.

Quanto ao fato de um representante da SC, mais especificamente um pai de aluno, assumir a presidência do COMERC, assim posiciona-se o representante do PPM:

Acho interessantíssimo um pai assumir a presidência de um Conselho Municipal de Educação, vamos chamar assim, um usuário do sistema de ensino. É ele que está, no seu dia-a-dia, vivenciando com seu filho, participando. Para ser um presidente do COMERC essa pessoa tinha uma vida atuante na escola. É o pai que sente o reflexo direto do sistema educacional e é ele quem vai dar esse 'feedback'. A educação não tem um fim em si mesma, então a gente precisa saber se o que a gente está fazendo está contribuindo para o desenvolvimento, para a aprendizagem, para a ampliação do conhecimento das pessoas (Representante do PPM junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

Do processo de eleição para o Conselho Diretor, visão bastante diversa apresenta o representante do PPE, confirmando sua percepção acerca da articulação apontada pelo representante da SC.

Foi uma eleição para mim muito frustrante porque chegamos e já tinha sido armado pelo pessoal do próprio esquema, uma eleição. Nós chegamos e já tinha um candidato, já tinha uma eleição praticamente pronta. Esse pai que na realidade não era um pai, era um professor, que era um professor universitário, que tinha interesse, que era lá do grupo deles, tudo mais. Acabou sendo ele o eleito. Um grupo já tinha se reunido antes, já tinha conversado, já tinha bolado todo um esquema que era de interesse da Secretaria da época [...] Ele estava lá como pai porque ele tinha o filho na escola municipal, mas ele representava também o interesse da prefeitura. Sem dúvida absoluta (Representante do PPE junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97)

Em pesquisa realizada por Werle junto aos CMEs do Rio Grande do Sul, esta conclui que

Quanto a organização e funcionamento do colegiado, 18,75% dos

municípios hierarquizam a estrutura interna do CME, pré-definindo presidência, vice-presidência, assessoria e secretaria na lei de criação/reformulação do CME, e em 12,50% dos casos indicam a duração do mandato do presidente e vice. Ora, o regimento que define o funcionamento do CME é que deveria descer a essas especificações (WERLE, 2008, p. 226).

No caso do COMERC, ao que parece, a presença dos Artigos 19 e 20 na Lei de criação e a sua manutenção mesmo após a realização da Conferência facilitou a interferência do Poder Executivo no processo de eleição do Conselho Diretor. Nesse sentido, em entrevista, o representante do PPM destaca a importância da SME para garantir o caráter democrático do COMERC, uma vez que este acabou constituindo-se também por aqueles que o desejavam mais técnico.

A atuação da SME foi incisiva e determinante porque a gente lutou muito por esta proposta, a gente acreditava e acredita até hoje numa gestão mais democrática da educação. A SME teve um papel fundamental, em alguns momentos ela precisou direcionar algumas discussões para garantir esse caráter do Conselho. É muito difícil as pessoas se organizarem num primeiro momento. As primeiras diretrizes foram emanadas da SME, mas nesse sentido, de garantir esse caráter mais democrático ao Conselho (Representante do PPM junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

Teria sido esta a melhor forma de preservar o caráter democrático do COMERC? O fato é que a democracia é um processo em construção, bem como a gestão democrática do ensino. Os espaços para o exercício da cidadania, como deveria ser um CME, muitas vezes, ao invés de constituírem-se a partir do desejo de todos, ou seja, de serem cotidianamente conquistados, se revelam enquanto concessão de um poder maior.

De acordo com o Pró-Conselho, em 2004, dentre os municípios do Brasil que responderam ao questionário enviado aos CMEs, “a indicação dos presidentes em 64% dos casos é realizada por meio de eleição dos pares e 10% por indicação do Poder Executivo. Em 22% dos Conselhos em funcionamento o secretário de educação é o presidente” (BRASIL, 2004, p. 43). Rio Claro está entre os 64% dos municípios cujo presidente é eleito entre os pares, contudo, os relatos dos entrevistados, tanto do representante da SC quanto do PPE, apontam para influência do Poder Executivo, mais especificadamente da Secretaria da Educação, na escolha do presidente deste órgão colegiado.

### **3.3. Gestão democrática e participação: o COMERC na visão dos representantes entrevistados**

Tendo sido os CMEs, na sua grande maioria, instituídos na década de noventa, a partir da presença do princípio da gestão democrática do ensino público na CF de 1988 e na LDB 9.394/96, interessou-nos pesquisar a concepção dos representantes do COMERC quanto a este princípio, bem como a visão deste sobre participação.

#### **3.3.1. Gestão democrática e participação: o que pensam os conselheiros?**

No primeiro capítulo apresentamos as dificuldades que temos em produzirmos definições para os conceitos de gestão democrática e de participação, dentre outros a eles consignados, por sofrerem intensos processos de ressignificação. Para os entrevistados, esta tarefa também não pareceu tranqüila.

Gestão democrática para mim é participação, mas não uma participação entre aspas: eu faço de conta que participo, eu faço de conta que ouço, eu faço de conta que a idéia do outro é considerada. Eu não sei exatamente como fazer, mas é uma participação que vai além disso. Eu acredito que nada pode vir de cima para baixo. As coisas têm que ser gestadas na base. A escola tem que repensar demais o seu papel. Os órgãos colegiados são uma pedra no sapato da direção, está no calendário escolar, tem que fazer reunião de Conselho. Ou então eu chamo a APM porque eu vou fazer a Festa Junina. Vou reunir a APM porque tenho que correr atrás de prendas para a minha festa. Enquanto a gente tiver essa visão, a gente não vai avançar. É um processo de construção e a gente tem que aprender muito. A gente aprende tanto ouvindo as mães, ouvindo os pais, os irmãos mais velhos. A gente tem que abrir a escola. Conferências, o COMERC, os Conselhos de Escola são mecanismos de gestão democrática importantíssimos se a gente quiser desenvolver um processo educacional coerente com a realidade, se a gente quiser realmente avançar (Representante do PPM junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

Gestão democrática é um conceito muito complicado, muito usado, mal usado. Porque se você for pensar numa gestão democrática e colocar todo mundo representando todo mundo, você está prejudicando o andamento das coisas, porque em nome de uma democracia, de uma representatividade democrática você não consegue avançar nas discussões. Eu acho que seria muito mais democrático você ter pessoas que entendam do assunto e que tenham uma compatibilidade de poder transmitir essas coisas para as pessoas; que tenham a sensibilidade de estar ouvindo os anseios, de estar indo até a população escolar, até os pais e trazer para discussão. E não propriamente um pai, uma mãe, um funcionário estar fazendo parte significa que ele está representando o segmento dele, mesmo porque ele não ouve o segmento dele. Um pai vai para o Conselho Municipal de Educação, mas ele ouve o segmento dele?

Será que o democrático é ter pessoas que até podem representar seus segmentos, mas interessadas e que consigam discutir realmente educação e que consigam, numa via de mão dupla, ir lá saber o que acontece, ir lá dar o retorno das coisas e contrabalançar tudo isso e fazer o melhor para a educação? Será que democrático é todo mundo estar participando ou ter bons participantes que conseguem fazer esse intercâmbio com os segmentos? Eu prefiro a segunda opção. Participação para mim é abraçar a causa (Representante do PPE junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

É preciso saber o que estamos chamando de gestão democrática. Esse termo me parece, por vezes, tratado de modo abstrato. Eu participei, também da APM lá da escola [...]. A diretora manipulava os pais (menos eu, é claro). As pautas das reuniões se limitavam a decidir o preço do cachorro quente na festa junina. Decisões sobre a gestão mesmo não aconteciam. Se não fosse a minha participação, sequer a fiscalização do uso dos recursos aconteceria. Me lembro de uma vez, uma mãe, depois de verificar atentamente as notas fiscais e recibos do empenho de recursos da APM e sugerir para que ela fizesse, também, a conferência, me dizer: eu não faço isso, afinal eu não desconfio da diretora. Quer dizer, eu era o pai chato que desconfiava que a diretora roubava o caixa da APM. Não dá para impor a gestão democrática. Participar é necessário. Mas como fazer com que as pessoas participem? Eu costumo falar para os meus alunos que a gestão democrática do ensino se impõe como princípio ético. Professores, por exemplo, devem participar da gestão não porque isso é um direito, mas por ser um dever. A democracia só se constrói e se consolida com a participação geral. Se alguém deixa de participar, então, a democracia sofre um golpe. Os pais têm o mesmo dever. Só que, se para os professores o dever é de ofício, no caso dos pais o dever deriva das responsabilidades que eles possuem com os filhos e, portanto, com a qualidade do ensino a eles destinado. (Representante da SC junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

Na tentativa de definir gestão democrática e participação, os entrevistados acabaram por apontar, ainda, as dificuldades de colocá-las em prática. Tanto o representante do PPM como o representante da SC, citou a APM como um mecanismo que mais serve para consolidar as decisões do diretor do que para promover a participação, decisões estas relacionadas com a preocupação em angariar recursos.

O representante do PPM aponta os órgãos colegiados como sendo “uma pedra no sapato da direção” e afirma que a reunião do Conselho de Escola muitas vezes acontece por encontrar-se prevista no calendário escolar. Segundo Paro (2001), o Conselho de Escola deveria auxiliar e colaborar com o diretor na sua tarefa de administrar a escola, mas ao contrário disso, tem sido “considerado mais um encargo, às vezes pesado, do qual ele precisa se desincumbir” (PARO, 2001, p. 83).

Ainda no que concerne às dificuldades para a implantação de mecanismos de gestão democrática, o representante da SC alerta para a participação enquanto um dever tanto dos professores como dos pais. De acordo com o mesmo autor, no caso

dos professores, a participação em órgãos colegiados praticamente faz parte de seu trabalho e pode integrar-se às demais tarefas que executa na escola. Contudo, para os pais, participar de conselhos não é uma das suas atribuições profissionais, por isso é preciso convencê-los da importância dessa participação e mostrar as reais vantagens desta (PARO, 2001b).

Quanto ao posicionamento do representante do PPE, este demonstra uma preocupação no que diz respeito à qualidade da democracia, como se esta pudesse ser alcançada apenas por aqueles que entendem de educação, os chamados “bons participantes”, deixando de lado novamente aqueles que sempre estiveram aliados dos processos decisórios por não serem competentes para discutirem educação, que é um direito civil, portanto, de todo cidadão. Em pesquisa realizada por Mendonça (2000) acerca dos mecanismos de gestão democrática, instaurados nas diversas regiões do Brasil, este apresenta dados relevantes sobre outros estudos nos quais grande parte dos docentes revela uma postura negativa quanto à participação dos usuários na gestão da escola, por julgá-los inabilitados para essa empreitada.

### **3.3.2. O papel do COMERC e os obstáculos a serem transpostos para a sua concretização enquanto mecanismo de gestão democrática**

Compreender o papel a ser exercido pelo COMERC na democratização da gestão do sistema de ensino rio-clarense torna-se imprescindível para que os conselheiros eleitos possam efetivamente representar seus segmentos, trazendo para o interior deste mecanismo os anseios da população no que concerne à educação desejada a todos.

Nessa direção, os apontamentos feitos pelos representantes do PPM, do PPE e SC podem denunciar aquilo que vem impedindo a ação do COMERC, bem como anunciar possibilidades para o seu efetivo funcionamento.

Para o representante do PPM, o Conselho deve ser um mecanismo de controle e para funcionar precisa estar integrado com as escolas. “Por que o Conselho não se reúne, cada mês numa escola? Por que não aproveitar a oportunidade para conhecer a realidade daquela escola, daquela comunidade?”. Em sua visão, o Conselho Municipal de Educação parece atuar como um órgão à parte, “falta essa ponte de integração”.

É um círculo vicioso. A comunidade está à margem da escola, a escola está à margem da Secretaria Municipal de Educação e está tudo à margem do COMERC. Algum membro do COMERC já visitou sua escola? Será que eles conhecem a realidade? (Representante do PPM junto ao COMERC na primeira composição após promulgação da Lei nº 2.940/97).

Ainda conforme a representante, há a necessidade de fortalecimento, primeiramente dos Conselhos de Escola para que o COMERC possa funcionar. Nesta perspectiva,

a escola seria um pólo canalizador daquela comunidade, dos seus anseios e a SME deveria estar incentivando a escola e formando os educadores para isso. Daquela célula menor vão surgir lideranças, pessoas que vão chegar até o COMERC. [...] As pessoas que assumirem o Conselho Municipal têm que estar preparadas para isso, têm que ter a formação anterior e permanente.

O representante do PPE enfatiza a necessidade do COMERC ser independente, realmente autônomo, deliberativo, podendo, dessa forma, determinar as necessidades da educação do município, além de fiscalizar a aplicação de verbas.

Diferentemente do que pensa a representante do PPM, para ele,

Primeiro é preciso fortalecer o Conselho Municipal de Educação para ser mais um aliado nessa luta de trazer o pai para a escola. Precisaria ter um COMERC forte para fazer um trabalho em cima disso, das escolas e convencer os pais e tudo mais que devem participar dos Conselhos Escolares.

Na visão do representante da SC, o CME deve ser um órgão normativo, deliberativo e avaliador, destacando, ainda, a importância de este ser independente e estar integrado às escolas.

O Conselho Municipal, penso, hoje, tem de ser um órgão normativo do sistema. É absolutamente necessário isto. Não podemos deixar a Secretaria normatizar sozinha. Mas precisa, ao mesmo tempo, ser aberto às demandas e discutir as políticas educacionais, fazer a avaliação das mesmas, fazer propostas nesse sentido. Mas, para isso, ele precisa estar em sintonia com as escolas. CME é um órgão de Estado. Se vincular à Secretaria Municipal de Educação - que lhe fornece a estrutura para funcionar - mas que precisa de autonomia em relação a essa. Autonomia entendida como princípio de responsabilidade. Ao CME cabe além de normatizar, avaliar as políticas públicas de educação e fazer proposições em relação a estas. Esta é a responsabilidade.

A integração com as escolas, assim como para a representante do PPM, dar-se-ia através de Conselhos Escolares atuantes, “para que levem temas para a pauta do Conselho Municipal de Educação”.

O representante da SC destaca também a necessidade de espaços como o “Fórum de defesa da escola pública” e da capacitação técnica do CME para que este possa de fato tornar-se atuante. Complementa ainda, ressaltando que “o peso dos modelos do CNE e dos CEEs é muito grande. Os CMEs são distintos destes e estão, ainda, para encontrar um modelo apropriado.

Quanto aos obstáculos para a implantação dos CMEs e, em específico, o COMERC, a representante do PPM destaca a necessidade de mudança de mentalidade. “Eu tenho que me desconstruir para isso. Eu tenho que desconstruir uma série de conceitos e construir outros. Eu tenho que me reorganizar, mas é tão dura desconstruir!”

Para o representante do PPE, o grande complicador para o funcionamento do Conselho está em trazer para este, pessoas que de fato se interessem pela educação e assumam o compromisso de participar das reuniões. E acrescenta,

Ele até pode ser democrático, mas tem que ter uma estrutura que sustente tudo isso [...] Não pode ficar nesse eterno jogo de quem está no poder, de como pensa, como faz, [...] se não é sempre um recomeçar e a gente não consegue avançar nunca.

A composição do CME é vista pelo representante da SC como um “problemão” a ser bastante discutido, haja visto a disputa ocorrida dentro do COMERC.

Através dos posicionamentos aqui registrados percebe-se que a importância do CME é indiscutível para a gestão do sistema de ensino. Por tratar-se de estrutura relativamente nova, erros e acertos devem ser divulgados a fim de buscar o modelo ideal para este órgão colegiado, ideal no sentido de uma eterna busca para transformá-lo num mecanismo de gestão democrática que de fato possa agregar pessoas “diferentes” para tomarem decisões acerca da educação do município em que vivem.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa, focada no Conselho Municipal de Educação de Rio Claro/SP, buscou apontar os avanços e retrocessos no processo de efetivação do princípio da gestão democrática da Educação presente em legislações das três esferas administrativas – federal, estadual e municipal. No decorrer da análise dos dados, foi possível desvelar o quanto ainda impera o “patrimonialismo” e o “clientelismo” na gestão da coisa pública e como o processo de democratização desta fica, muitas vezes, à mercê do governante de turno.

Apenas a criação do COMERC não foi suficiente para colocar em prática o princípio da gestão democrática do ensino público, gerando, portanto, ampla discussão na I Conferência Municipal de Educação de Rio Claro/SP, a fim de reestruturá-lo, principalmente no que concerne à sua composição. Evidenciou-se, ainda, que o desejo por esta reestruturação fazia parte do plano de governo da coligação “Frente Rio Claro” que venceu as eleições no ano de 1996 e que permaneceram, no poder, de 1997 a 2004. Vale destacar que as ações do poder executivo, principalmente na figura do prefeito municipal, filiado ao Partido Verde, apontavam para um modelo de gestão mais participativo, incluindo, portanto, a formação de Conselhos Municipais em diversas áreas.

Abordar os conceitos de democracia, participação, sociedade civil e cidadania, mostrou-se fundamental para a incursão no princípio da gestão democrática da educação e, particularmente, dos sistemas municipais de ensino. Faz-se necessário ressaltar que os debates acerca de tais conceitos fazem parte do processo de democratização de toda a sociedade brasileira e não apenas do setor educacional.

A intensificação da globalização e da lógica neoliberal que permeiam as diretrizes dos organismos internacionais atingiu a educação brasileira, na década de noventa, pelas vias da reforma do Estado. Neste contexto, os conceitos acima explicitados, ganharam, nos discursos oficiais, significados e sentidos diversos daqueles pensados, proclamados pelos setores mais “progressistas” da sociedade.

Dessa feita, como apontado no Capítulo I, passamos a vivenciar o que Dagnino (2004) denominou de “confluência perversa” entre dois projetos bastante distintos, um de caráter democratizante, participativo, e outro neoliberal. Esta confluência está determinada pela apropriação, pelo segundo, dos referidos

conceitos – que sempre foram bandeira de luta do primeiro –, mudando seus sentidos e significados a fim de cada vez mais eximir o Estado de suas obrigações. Verificamos ainda neste capítulo, o quanto programas filantrópicos e de voluntariado têm sido exaltados como a solução para a concretização dos direitos sociais.

Tendo o COMERC surgido na década de noventa – Lei nº 2.772/95 – e neste mesmo período sofrido certa reestruturação – Lei nº 2.940/97 –, sua legislação e seu funcionamento não ficaram isentos da influência dos projetos supracitados.

A reestruturação deste órgão colegiado deu-se a partir da I Conferência Municipal de Educação, realizada em 1997, tendo sido enfatizado o problema quanto à sua composição. Uma das críticas feitas à Lei nº 2.772/95 concerne à representatividade do Poder Público Municipal (37,5%), bastante superior ao número de membros do Poder Público Estadual (6,25%). Outra problemática levantada diz respeito aos grupos que compunham a representação da Sociedade Civil (56,25%).

A realização desta Conferência foi um marco para a história da educação dos rio-clarenses, sendo este um importante mecanismo de gestão democrática do sistema municipal de ensino. A pré-conferência tendo como tema o COMERC foi palco de disputa entre duas concepções diferentes para a formação deste órgão colegiado, uma de caráter mais participativo, com representantes de diversos segmentos da sociedade, defendida pela SME e outra de caráter mais técnico, com ênfase na participação de especialistas em educação, proposta por grupos do PPE, mais especificamente, por representantes da antiga Delegacia de Ensino de Rio Claro.

As duas propostas foram colocadas em discussão na Plenária Final da I CME, tendo sido vencedora aquela que enfatizava maior participação da comunidade e que foi incorporada ao Projeto de Lei nº 99/97, que propôs alterações à Lei nº 2.772/9, de criação do COMERC, encaminhado pelo Prefeito Municipal para apreciação e votação da Câmara Municipal de Rio Claro.

A tramitação do PL 99/97 na Câmara Municipal ocorreu de forma tranqüila, sem apresentar muita resistência da oposição, embora não tenha sido aprovado por unanimidade. Tal fato nos surpreendeu, pois a história tem apontado as disputas que se travam, fora e dentro do legislativo, quando se trata de normatizar essas instâncias, particularmente no que se refere à composição e atribuições. A exemplo do que ocorreu com o Conselho Nacional de Educação, quando da tramitação da

LDB, esperávamos encontrar na Câmara Municipal um campo de embate, com disputas acirradas entre diferentes e conflitantes projetos. O projeto, encaminhado pelo prefeito, em consonância com as decisões da I CME, deu origem à Lei nº 2.940/97. Deste modo, evidenciamos o quanto, os governantes de turno podem exercer influência na estruturação deste órgão colegiado, uma vez que as suas concepções acerca da gestão da coisa pública é que podem determinar o caráter mais ou menos democrático do CME.

Pela Lei nº 2.940/97, ficou solucionado o problema quanto à superior representatividade do PPM em detrimento do PPE, ficando estes com um número equivalente de representantes, perfazendo, cada um, 23,81% dos membros do COMERC. Se por um lado, isto representou um grande avanço para a gestão democrática do sistema municipal de ensino, por outro, trouxe alguns entraves, principalmente porque dentre os membros do PPM e do PPE estavam aqueles que apresentaram as duas propostas bastante díspares para a composição do COMERC. Assim, a dinâmica deste mecanismo de gestão democrática ficou marcada pela disputa de poder entre grupos de interesses diversos, embora proclamassem que estavam em defesa da educação rio-clarense.

Vale lembrar aqui, as promessas não cumpridas apontadas por Bobbio (1986), dentre elas a do modelo do estado democrático fundado na soberania popular. Sendo a sociedade pluralista, ou seja, formada por grupos lutando por seus próprios interesses para assumir a supremacia, o que temos é a prevalência da representação de interesses dos grupos que em determinado momento histórico conseguem manter sua hegemonia. No caso do COMERC, assistimos, no período de 1997 a 2004, à disputa entre aqueles que o desejavam mais participativo e aqueles que viam a necessidade de um conselho mais técnico, apresentando-se, inclusive, enquanto um entrave para a atuação deste enquanto um mecanismo de gestão democrática.

A Lei nº 2.940/97 avançou quanto à representatividade da Sociedade Civil, garantindo a participação das entidades empresariais e dos sindicatos de entidades afins. O número de conselheiros também foi ampliado de dezesseis para vinte e um. Se por um lado há um ganho significativo quando o número de representantes passa a ser ímpar, o que pode evitar um possível empate em alguma votação, em contrapartida, uma maior quantidade de membros foi motivo para a não realização de algumas reuniões, visto que não era possível se alcançar o quorum regimental,

gerando, conseqüentemente, grande dificuldade, para as tomadas de decisão coletivas.

As entrevistas realizadas com os representantes dos três segmentos, qual seja, o PPM, o PPE e a SC, apontaram que a ausência de vários conselheiros nas reuniões do COMERC acabou por produzir seu esvaziamento e, conseqüentemente, sua inoperância, revelando-se enquanto obstáculo para a concretização da gestão democrática. Tal fato reforçou os argumentos do grupo que o desejava mais técnico.

Mais uma vez cabe-nos citar as idéias de Bobbio (1986) acerca da democracia, já que se faz necessário refletir sobre seu desenvolvimento, que não está atrelado ao aumento do número daqueles que têm direito de participarem nas decisões que lhes dizem respeito, mas sim no aumento dos espaços de participação. Os vinte e um membros do COMERC tinham garantido o direito à participação nas reuniões, no entanto, este órgão colegiado, estava, de fato, mostrando-se enquanto um espaço para a concretização da democracia?

A dificuldade de participação pode ser apontada enquanto um problema a ser superado pela grande maioria dos CMEs, a fim de que estes se tornem verdadeiramente atuantes. Como nos aponta Mendonça (2000) e Bordignon e Gracindo (2000), para que a comunidade participe das decisões acerca da escola pública, faz-se imprescindível publicizá-la, ou seja, conscientizar a população de que esta pertence ao público em geral e não aos dirigentes e governantes.

Nesta perspectiva, consideramos oportunas as considerações dos representantes do PPM e da SC no que tange à necessidade de integração entre o COMERC e as escolas por meio dos Conselhos Escolares, uma vez que estes podem caracterizar-se como um importante espaço para o processo de “publicização” do espaço escolar.

Afora o Art. 8º da Lei nº 2.940/97, a Proposta de Emenda nº 05/97 a LOM, também encaminhada pelo prefeito à Câmara Municipal de Rio Claro, abordava a questão da representatividade junto ao COMERC, sendo esta bastante discutida, culminando com uma nova proposta elaborada por dois vereadores, a qual foi aprovada por unanimidade. É preciso considerar, que sendo a “democracia participativa” o eixo principal dos discursos do prefeito, a proposta apresentada pelos vereadores, que institucionalizou a garantia de representatividade dos mais diferentes segmentos, mostrou-se muito mais avançada que a dele, aparentemente conservadora.

A paridade, princípio fundamental para a concretização da gestão democrática, que estava contemplada na LOM, foi suprimida após a aprovação desta emenda. Cabe-nos aqui, um questionamento: existe interesse em que todos tenham o mesmo poder nos processos decisórios?

Identificamos, ainda, a influência do Poder Executivo na organização do COMERC, seja pela falta de infra-estrutura que interferiu claramente em sua autonomia – as reuniões eram realizadas na própria Secretaria Municipal de Educação –, ou pela maneira como foi eleito o primeiro presidente após a promulgação da Lei nº 2.940/97.

Quanto à sua natureza, não houve alterações, devendo o COMERC, constituir-se num órgão deliberativo, normativo, consultivo e fiscalizador. Destacamos a necessidade de uma análise mais profunda do seu funcionamento a fim de perceber se na dinâmica das reuniões de fato este tenha assim se configurado.

Vale destacar, também, que a organização dos CMEs ainda está muito atrelada aos modelos advindos de seus congêneres, o CNE e do CEE. A forma, às vezes, inconsciente, de vê-lo como um órgão técnico é consequência do processo histórico de criação de colegiados vinculados aos sistemas de ensino, sendo estes, muitas vezes, palco de disputas político-partidárias, além de constituir-se como um apêndice do governo local.

As dificuldades de implementação da legislação que regulamenta os CMEs não devem sobrepor-se à importância do CME na democratização da gestão dos sistemas de ensino. Para tanto, precisamos compreender que tudo faz parte de um processo de idas e vindas, com as contradições próprias de uma sociedade democrática em construção.

Finalmente, a consolidação de mecanismos de gestão democrática do ensino requer a posição de governantes e espaços de poder nos quais os diferentes sujeitos possam se encontrar a fim de conquistarem sua cidadania. Para tanto, faz-se fundamental a institucionalização de colegiados consultivos e deliberativos.

Diante do exposto, há que se considerar a importância de pesquisas para o diagnóstico e análise dos impactos gerados pelas ações dos CMEs sobre o Estado e a sociedade, pois são “essenciais para a compreensão do processo de construção da cidadania, assim como para avaliar as possibilidades de aprofundamento do processo de democratização da sociedade brasileira” (GOHN, 2001).

## REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, R. P. de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P. de.; ADRIÃO, T (orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2004.

\_\_\_\_\_; SILVEIRA, A. A. D. O FUNDEF e a educação básica em São Paulo: análise de quatro municípios. **EDUCAÇÃO: Teoria e Prática** - vol. 12, nº 22, jan.-jun.-2004 e nº 23, jul.-dez.-2004, p. 43-48.

\_\_\_\_\_. Oferta do ensino fundamental em São Paulo: um novo modelo. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, nº 102, 2008.

ALVES, D. M. V. **Conselho Municipal de Educação de Juiz de Fora: democratização, participação e autonomia**. Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2005. Dissertação de Mestrado.

AZEVEDO, J. C. Prefácio. Conselhos Municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUZA, D. B. (org). **Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_; BOVERO, M. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 2ª ed., 1987.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 3ª ed., 1990.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4ª ed. 1992.

BOFF, L. **A águia e a galinha: uma metáfora da condição humana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 9ª ed., 1997.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da Educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (orgs). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Planejamento Político Estratégico 1995-1998**. Ministério da Educação e Cultura. Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei 9394**, de 20 de dezembro de 1996. “Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Diário Oficial da União, Brasília/DF: Gráfica do Senado, nº 248, p. 27833/41, de 23 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira**. II CONED, Belo Horizonte, MG, 09/11/1997 (PL nº 4155/98, Câmara Federal).

\_\_\_\_\_. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação**. Ministério da Educação e Cultura/ Secretaria de Educação Básica. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. **Subsídios para o Planejamento de Conferência Municipal de Educação**. Brasília, DF, 2005.

CALDERÓN, A . I. Conselhos Municipais: representação, cooptação e modernização da política patrimonialista. Conselhos Municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUZA, D. B. (org). **Conselhos Municipais e controle social da educação**: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

CUNHA, L. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1995.

CURY, C. R. J. Os Parâmetros Curriculares Nacionais e o ensino fundamental. **Revista Brasileira de Educação**. Mai-Ago 1996, nº 2. Disponível em [http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE02/RBDE02\\_03\\_CARLOS\\_ROBERTO\\_JAMIL\\_CURY.pdf](http://www.anped.org.br/rbe/rbedigital/RBDE02/RBDE02_03_CARLOS_ROBERTO_JAMIL_CURY.pdf). Acesso em 10 de Nov. de 2007.

\_\_\_\_\_. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (orgs). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, D. A. (org) **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 3ª ed., 2001.

DAGNINO, E. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. Disponível em : <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/1983/1732>. Política & Sociedade, v. 5 – outubro de 2004. Acesso em 15/10/2008.

DIAS, R. **Apresentação impressa no caderno da I Conferência Municipal de Educação de Rio Claro**. Secretaria Municipal de Educação, Rio Claro/SP, 1997.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: Políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N.S.C. (org). **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2006.

FERNANDES, L. Neoliberalismo e reestruturação capitalista. In: SADER, E.; GENTILI, P. (orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

FINA, R. P. **As esquerdas em Rio Claro**: das sementes e raízes aos primeiros verdes frutos. Rio Claro: Degaspari, 2004.

FONSECA, D. M. da. **O pensamento privatista em educação**. Campinas: Papirus, 1992 (Coleção Magistério: formação e trabalho pedagógico).

GADOTTI, M. **Sistema Municipal de Educação: estratégias para a sua implantação**. Disponível em [http://www.paulofreire.org/twiki/pub/Institucional/MoacirGadottiArtigoslt0019/Sistema\\_Municipal\\_1999.pdf](http://www.paulofreire.org/twiki/pub/Institucional/MoacirGadottiArtigoslt0019/Sistema_Municipal_1999.pdf). Acesso em 05 de Jun. de 2006.

GANZELI, P. **O processo de construção da gestão escolar no município de Campinas : 1983/1996**. Universidade Estadual de Campinas. Campinas/ SP. Tese de Doutorado, 2000.

GENTILI, P. **A falsificação do Consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da Nossa Época; 84).

GRACINDO, R.V. **O escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos**. Campinas/SP: Papirus, 2004.

GUTIERREZ, G. L.; CATANI, A. M. Participação e gestão escolar: conceitos e potencialidades. In: FERREIRA, N.S.C. (org). **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2006.

JUNIOR, J. R. S.; SGUISSARDI, V. Reforma da educação superior no Brasil: renúncia do Estado e privatização do público. In: **Revista Portuguesa de Educação**, ano/vol 13, nº 002. Universidade do Minho. Braga, Portugal pp. 81-110, 2000.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

MARTINS, M. do C. Da doutrina à regra: repensando o Conselho Federal de Educação e a definição do discurso sobre educação. **Rev. online Prof. Joel Martins**. Campinas, SP, v. 1, n° 4, p. 131-142, out. 2000.

MAURO, C. A . de. **Apresentação impressa no caderno da I Conferência Municipal de Educação de Rio Claro**. Secretaria Municipal de Educação, Rio Claro/SP, 1997

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na Educação Brasileira**. Campinas, FE/UNICAMP, 2000.

MINTO, C. A .; MURANAKA, M. A . S. **Lei Darcy Ribeiro: um olhar crítico-social.** Texto mimeografado solicitado pela APEOESP. São Paulo, 1997.

MURANAKA, M. A . S. **O Estado na definição de um projeto educacional: o público e o privado na trajetória da LDB.** Universidade Federal de São Carlos. Centro de Educação e Ciências Humanas. São Carlos, SP. Tese de Doutorado, 1998.

OLIVEIRA, C. de. A municipalização do ensino brasileiro. In: \_\_\_\_\_ (et al). **Municipalização do ensino no Brasil.** Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999.

\_\_\_\_\_. (et al). **Conselhos Municipais de Educação: um estudo na região metropolitana de Campinas.** Campinas, SP: Editora Alínea, 2006.

OLIVEIRA, D. A . A gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (orgs). **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** São Paulo: Cortez, 2000.

PARO, V. H. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, L. H. Da (org). **A escola cidadã no contexto da globalização.** Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Gestão democrática da escola pública.** São Paulo: Atica, 2001a.

\_\_\_\_\_. **Escritos sobre educação.** São Paulo: Xamã, 2001b

PEREIRA, L. C. B. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Brasília: **Cadernos do MARE** – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p.

\_\_\_\_\_. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição Brasileira. Brasília: **Cadernos do MARE** – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/98ReforamaAparelhoEstado&Constituicao.pdf>. Acesso em 12/04/2006.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990.** São Paulo: Xamã, 2003.

\_\_\_\_\_. Conselhos Municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUZA, D. B. (org). **Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.** São Paulo: Xamã, 2008.

**PROGRAMA DO PARTIDO VERDE.** Disponível em [http://www.pv.org.br/interna\\_programa.shtml](http://www.pv.org.br/interna_programa.shtml). Acesso em 12 Abr. 2006.

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

RIO CLARO, Prefeitura Municipal de. **Lei Orgânica do Município de Rio Claro**. Rio Claro, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.492**. Plano Diretor do Município de Rio Claro, de 06 de agosto de 1992.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 2.772**, de 15 de setembro de 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei Municipal nº 2.940**, de 30 de dezembro de 1997.

ROMÃO, J. E. Poder local e educação. São Paulo: Cortez, 1992.

SANFELICE, J. L. **Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC**. Revista Educação e Sociedade. Campinas, v. 24, nº 85, 2003.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 39-82.

SÃO PAULO. **Constituição do Estado de São Paulo**: promulgada em 5 de outubro de 1989. São Paulo, 1989.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 9.143**, de 09 de março de 1995. Estabelece normas para a criação, composição, atribuições e funcionamento de Conselhos Municipais e Regionais de Educação. São Paulo, 1995.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9394/96. **Ensaio: aval. pol. publ. educ.**, Rio de Janeiro, v. 12, nº 45, p. 925-944, out/dez. 2004.

\_\_\_\_\_; VASCONCELOS, M. C. C. CMEs: espaços de controle social? Conselhos Municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUZA, D. B. (org). Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

TEIXEIRA, A. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ. 1957.

TEIXEIRA, F. J. S.; OLIVEIRA, M. A. de. (orgs). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 1996.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Caderno de Pesquisa**. São Paulo, v. 34, nº 123, 2004.

VELLOSO, J. O público e o privado no projeto de LDB: organização, gestão e recursos de ensino. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da CD. São Paulo: Cortez, ANDE, 1990.

VIEIRA, S. L. Em busca de uma LDB cidadã. In: SAVIANI, D. (et al). **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da CD. São Paulo: Cortez, ANDE, 1990.

WERLE, F. O . Corrêa. CME como política estruturadora do campo da Educação no município. Conselhos Municipais em tempos de redefinição do conceito democracia. In: SOUZA, D. B. (org). **Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008.