

Gestão da Educação Municipal: Composição dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul

Flávia Obino Corrêa Werle

Resumo

O estudo está centrado na composição de Conselhos Municipais de Educação, considerando o texto das leis que os instituem. Estas leis são consideradas como uma política estruturadora por definir focos, instituições, processos referentes ao campo da educação municipal, e por fomentar o diálogo com entidades locais, promovendo a participação e o envolvimento da comunidade com as questões da educação. A análise considera

o texto de leis de 80 municípios, descrevendo também a metodologia de trabalho para proceder analiticamente com o material documental.

Palavras-chave: Políticas públicas. Colegiados escolares. Municipalização do ensino.

Abstract

Municipal education administration: the composition of the municipal councils of education in Rio Grande do Sul

This study is centered on the composition of the Municipal Council of Education, considering the text of the laws that

create these collegiates. These laws are considered as structuring policies, for defining focuses, institutions, processes, referring to the field of municipal education, and promoting the participation and the involvement of the community in the questions related to education. We will treat the explicit and implicit contents of the legal texts. The analysis considers the text of laws of 80 municipalities, describing also the

methodology of work in order to proceed analytically with the documental material. We identify a strong presence of three actors: the executive power, the municipal teachers and the

representation of the parents, or the APM of the municipality. There are laws that signalize to the dialogue with the actors and specific groups, among them syndicates, FUNAI (National Foundation for the Indigenous), OAB (Order of Brazilian Advocates), the representation of specific teaching establishments, identified by name in the text of the law. We conclude with the strong weight of the executive power in this collegiate in the configuration of who will be its integrants, which requires from the other

Flávia Obino Corrêa Werle

Doutora em Educação, PUC/RS

Prof^a do Programa de Pós-Graduação
em Educação, UNISINOS/RS

flavia@bage.unisinos.br

instances of society constant accompaniment and evaluation of its work and the requirement of transparency of the decisions.

Keywords: *Public policies. School collegiates. Municipalization of education.*

Resumen

Gestión de la educación municipal: composición de los Consejos Municipales de Rio Grande do Sul

El estudio está centrado en la composición de Consejos Municipales de Educación, considerando el texto de las leyes que los instituyen. Estas leyes son consideradas como una política estructural por definir focos, instituciones, procesos referentes al campo de la educación municipal, y por fomentar el diálogo con entidades locales, promoviendo la participación y el comprometimiento de la comunidad con las cuestiones de la educación. El análisis considera el texto de leyes de 80 municipios, describiendo también a metodología de trabajo para proceder analíticamente con el material documental.

Palabras clave: *Políticas públicas. Colegiados escolares. Municipalización de la enseñanza.*

O trabalho analisa as leis de criação dos CMEs como elementos do “mundo

constitucional” e como um importante contexto das políticas públicas educacionais brasileiras da atualidade. Considera tal legislação como uma política estruturadora e estabilizadora do sistema institucional da educação nos municípios. Entende-se política estruturadora com Frey (2000) como aquela que define instituições, processos, normatiza elementos referentes a uma área de ação. É um estudo que demonstra que as leis que criam os CME são instrumentos de políticas estruturadoras, embora analisando neste texto, apenas a composição de tais colegiados. É um trabalho que se propõe a compreender que setores da população e que atores político-administrativos estão envolvidos, indagando se os CME são espaços de participação da sociedade civil, da comunidade escolar e poder público na gestão da educação.

Este estudo¹ considera a legislação como um elemento ou dimensão das políticas públicas, ao lado de planos, projetos, sistemas de avaliação. Focaliza igualmente os atores nela envolvidos, diferenciados conforme as fases em que são implicados pelas mesmas - fase de formulação, de explicitação legal, de implementação. Esses atores imprimem novos elementos às políticas, pois delas se reapropriam, rearticulando-as, inserindo-lhes modificações e interpretações. A importância de estudar focalizadamente a diversidade de composição dos Conselhos Municipais de Educação - CMEs -, decorre de que os mesmos instituem novos atores políticos no cenário da educação local. Por outro lado, as políticas são “retrabalhadas, aperfeiçoadas, ensaiadas, crivadas de nuances e moduladas através de complexos processos de in-

¹ Este texto é uma versão do trabalho apresentado na ANPEd/Sul ocorrida na Universidade Federal de Santa Maria em junho de 2006, na mesa redonda intitulada Diferentes espaços para implantação da democratização da gestão da educação, coordenada pela professora Sueli Menezes Pereira (UFSM) com a participação da professora Marita Luz Sisson de Castro (PUCRS).

fluência, produção e disseminação de textos" (BALL, 2001, p. 102), o que também sinaliza para as ações dos CMEs que se manifestam e tomam decisões por meio de pareceres, resoluções, comunicam-se por meio de memorandos e outras diferentes formas. Estes "textos", que dão voz ao CME como colegiado, dialogam e decorrem de apropriações e interpretações de outros textos e documentos legais emanados das demais instâncias da administração da educação. Os processos de apropriação e rearticulação, pelos quais os textos legais passam, decorrem de condições específicas dos atores individuais e coletivos bem como da influência de fatores mais amplos e distanciados que convergem para o contexto local. Tais fatores mais amplos produzem e expressam um processo de desencaixe. (GIDDENS, 1991) ou deslocamento das relações que se descolam do cenário próximo e se referenciam ao que não está na cena imediata, mas permanece nela ocultado, indicando relações pertinentes a outros contextos espaço-temporais.

Analisando o texto legal, não estaremos considerando o CME em si, seu funcionamento, dificuldades operacionais, avanços e contribuições para a administração da educação local. Tem-se presente que o trabalho com textos legais não contempla o direcionamento processual ou a investigação da dinâmica interna dos processos político-administrativos, não detalha também a gênese e estratégias de constituição das leis, nem quem foram os atores que as conceberam como problemáticas importantes e aqueles que as formularam como discurso, quais seus instrumentos de ação e estratégias políticas, bem como quais as redes de relações que fomentaram sua

constituição. Outra relevante dimensão do processo político refere-se à sua temporalidade e esta também não será discutida, nem em suas fases ou ciclos que, no desenrolar temporal fazem com que as políticas tomem formas e exponham os efeitos de sua implantação. O que se pretende é discutir questões relacionadas aos textos de uma política educacional – a referente à criação de CMEs –, que se quer em princípio como democrática e descentralizadora tendo também presente que estamos num momento histórico de globalização, reestruturações e exclusões no qual a descentralização pode ser corrompida pela privatização e desregulamentação. A desregulamentação trabalha em sentido contrário à descentralização se encaminhar para a perda de direitos sociais no bojo de um Estado Mínimo controlado pelo mercado e a privatização constituir-se, mesmo que de forma gradativa, pela redução de políticas públicas sociais e de investimentos na educação pública (FRIGOTTO, 1996).

A importância de trabalhos dedicados a compreender estruturas intermediárias de administração da educação pública, como o são os CME, e a questionar seu papel democratizante e fomentador da participação da comunidade local relaciona-se com algumas características do mundo e da educação atual. O sistema capitalista neoliberal pressiona a privatização dos serviços públicos e produz uma reestruturação mundial dos sistemas de ensino (HILL, 2003, p. 25). Nesse contexto de patologização do modelo de mercado no qual imensas corporações destroem e incorporam empresas pequenas e inovadoras (HILL, 2003, p. 26), em que se mercantilizam os sistemas de educação, há que se questionar se ainda há interesse e espaço para a participação

nas decisões acerca da educação pública e qual o papel de órgãos colegiados na instância municipal. Os CME podem, neste contexto, ser uma estrutura comprometida com a equidade, com a organização dos professores, pais, comunidades e estudantes, um espaço de questionamento, crítica e avaliação de políticas e práticas e de articulação da educação escolar local?

Barroso (2002) identifica três dimensões na crise de gestão dos sistemas de ensino: a legitimidade do Estado, a governabilidade do sistema e a organização pedagógica. Para ele novas relações entre o Estado e a sociedade precisam ser construídas alertando entretanto para as diferentes lógicas que coexistem e interferem nessas relações – a lógica de mercado, a estatal, a corporativa e a comunitária. Os CMEs podem ser uma inovadora forma de relacionamento entre o Estado e a sociedade, uma alternativa para desenhar uma renovada gestão do sistema, embora possam também ser transpassados por essas diferentes lógicas. Em sua análise instaura-se a questão: a criação dos CME responde a que lógica, comunitária, estatal ou corporativa?

Composição dos CMEs

Este trabalho insere-se no projeto² de pesquisa “Georeferenciamento de Conselhos e Sistemas Municipais de Ensino do Rio Grande do Sul” (WERLE, 2004), focalizando as leis de criação de Conselhos Municipais de Ensino. O material empírico – leis de CME – foi coletado junto aos municípios em articulação com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs). Foi criada uma

ficha de análise do material e, mesmo que um município tivesse mais de uma lei relacionada à criação, funcionamento, estrutura, constituição do CME todas foram consideradas de forma a sintetizar num só registro as alterações ao longo do tempo e o perfil atual do referido colegiado em cada um dos 80 municípios estudados. O volume de material disponível e o conjunto de ricas informações que esta metodologia deu acesso está neste texto analisado no que se refere à composição do CME.

Os Conselhos Municipais de Educação não se constituem como colegiados numerosos, predominando os formados por menos de dez componentes. A maioria dos CME, 60%, têm 9 membros. Não somam 20% os municípios cujos CME são compostos por mais de 10 componentes – 8,75% têm 12 membros, 6,25% são compostos por 15 membros, chegando um deles a ter 16 membros e outro, 18 componentes.

O número de componentes é relevante pois está relacionado com a possibilidade de diversificação da origem e representação de seus membros - sociedade civil local, dos professores e dos pais ou do poder executivo local, dentre outras. Há municípios que, tendo criado há mais de dez anos o CME, foram rearticulando seus colegiados e introduzindo modificações em sua composição e funcionamento ao longo do tempo. Nesses casos, observam-se grandes modificações, como por exemplo a ampliação do número de componentes de 6 para 15. Este tipo de constatação oferece pistas para outras investigações que focalizam os motivos dessa ampliação ou os casos de redução do número de componentes.

² Sobre o projeto, ver página web (www.unisinos.br/pesquisa/educacao_municipal). Atuam como bolsistas de iniciação científica as acadêmicas Marzane Taroco Afonso (BIC/FAPERGS) e Sheila Eskeff Konarzewski (UNIBIC).

No caso de o colegiado funcionar com comissões ou câmaras dedicadas a preparar e aprofundar matérias a serem apreciadas em plenária, talvez a ampliação do número de componentes seja necessária e plenamente justificada. Caso o colegiado conte com assessores técnicos qualificados entretanto, um número mais restrito de componentes possivelmente não traga dificuldades de funcionamento. Se estas hipóteses são de ordem técnica, o maior número de componentes pode justificar-se do ponto de vista político. Um colegiado com maior número de componentes favorece uma diversificada representação de entidades da sociedade civil e da comunidade escolar.

A motivação para participar de CME relaciona-se possivelmente à visibilidade que tal posição possa trazer, à identificação da representação com posição importante e de poder ou a um ponto de vista político, identificando a contribuição potencial para a educação local. Isso pelo fato de os membros do CME não serem remunerados, recebendo, em alguns casos, jeton para representação institucional fora do Município, sendo sua função considerada “dever público, caracterizando-se como prática meritória, tendo prioridade sobre qualquer outra função pública ou vinculação com o ensino”. A análise da origem e quantidade dos participantes dos CME relaciona-se com a importante necessidade de “institucionalização da participação popular para que a ingerência da população possa se tornar duradoura e independente de trocas de governo” (FREY, 1996, p. 136), e com a dúvida levantada por esse mesmo autor acerca da limitada força de mobilização dos conselhos populares envolvidos com questões do dia-a-dia e temas pouco polêmicos.

Para além da consideração da quantidade de componentes do CME, há que identificar quem o compõe, quais as formas de representação institucionalizada nele presentes, que grupos estão neles representados e porque tais grupos conseguiram se fazer presentes e que outros foram evitados, silenciados, não considerados. As considerações a seguir mapeiam que instituições e segmentos compõem o CME.

De uma forma geral constata-se a preservação do poder local e explicitações ambíguas com relação aos demais membros indicados para a composição do CME.

O CME será composto da seguinte forma:

I - 1/3 dos membros serão indicados pelo Poder Executivo;

II - 1/3 dos membros serão professores municipais e estaduais, por eles indicados;

III - 1/3 dos membros serão professores indicados pelas seguintes entidades: Núcleo Cultural; [...]; ACI; Coral Municipal; Igrejas; CPMs; Grêmios Estudantis; Sindicato dos Trabalhadores Rurais; APAE, que participaram da discussão preliminar da organização do C.M.E.”.

O Conselho Municipal de Educação será constituído de doze membros, dentre estes um assessor técnico, nomeado pelo chefe do Poder Executivo. § 1º - Um terço dos membros do Conselho será de livre escolha do Prefeito Municipal, cabendo aos conselhos escolares e entidades educacionais a indicação dos demais. § 2º - Os membros do Conselho Municipal de Educação serão escolhidos entre pessoas de ilibada conduta social, moral, de reconhecida formação pedagógica e cultural.

Embora esses exemplos reafirmem o espaço do poder político e a ambigüidade da

procedência e representação do segmento dos professores, em mais da metade dos Municípios cujas leis de criação dos CME foram analisadas, três grandes presenças podem ser identificadas: a do poder executivo, a dos professores municipais e a de pais.

Em grande parte dos municípios cujas leis de criação dos CME foram analisadas, três grandes representações estão marcadamente presentes: a do poder executivo, a dos professores municipais e a de pais.

Mais da metade dos municípios cujas leis foram estudadas, 65%, abrem espaço no CME para “representantes do prefeito” ou são de “livre indicação do poder executivo” e, se considerarmos que em 27,5% dos municípios está explicitada a representação da Secretaria Municipal de Educação, muitas vezes além do poder executivo, constata-se a forte presença institucional do poder público local nos CME. Ou seja, há marcada presença do poder executivo municipal na composição do CME.

Uma das leis estudadas especifica que “os membros que constituem o Conselho Municipal de Educação e Cultura serão indicados pelos seus pares, nos segmentos que representam e encaminhados ao Executivo, para apreciação e aprovação”, formulação essa que atribui poderes ao executivo não apenas de aprovação dos indicados pelos segmentos, mas de apreciação e embargo de nomes.

Muitas vezes o maior número de componentes possibilita esta presença forte do poder local, como no caso de um município cujo CME é constituído de 15 membros dos quais um terço são representantes da Administração Municipal, de escolha do

poder executivo. Há leis que especificam que a indicação de membros pelo poder executivo inclui a representação da Secretaria Municipal de Administração e da Secretaria Municipal de Planejamento e Finanças. Nestes casos mesmo que detentores de cargo de confiança no poder executivo e de mandato legislativo não possam, por lei, compor o CME, a prerrogativa de indicar uma fração tão ampla dos componentes desse colegiado, configura-o como diretamente vinculado ao poder político local.

Há ainda a presença de duas outras representações institucionais, vinculadas a poderes do Estado: a Câmara Municipal, representação presente em 6,25% dos casos e a Delegacia de Educação, representação local da Secretaria Estadual de Educação, em 2,5% dos casos. Dentre as leis que especificam a representação do executivo municipal há as que se limitam a indicar a Secretaria de Educação e outras que especificam a Secretaria Municipal de Saúde e Promoção Social, ou Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer. Registra-se um caso em que há representação da Secretaria Municipal de Educação e da Secretaria de Cultura, Desporto e Turismo e outra cuja administração da educação insere-se numa estrutura com múltiplos focos de atenção – Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto, Turismo e Trânsito. Destaca-se que o executivo municipal nem sempre se organiza institucionalmente para constituir em estrutura específica o trato das questões da educação e que, nesses casos, é esta estrutura pouco específica que se faz presente no CME. Nesses casos em que uma secretaria municipal administra conjuntamente a educação, a promoção social, o trânsito, o desporto, o lazer ou o turismo, possivelmente o funcionamento do

CME assuma um perfil específico e enfrente debates mais constantes na focalização da educação pública, gratuita e de qualidade. Há inclusive leis que declaram dentre as atribuições do CME, algumas que sugerem dispersão de foco da ação, como por exemplo, “propor alterações na legis-

lação municipal referente à área de educação e áreas afetas à mesma”. Esta questão pode, se mais profundamente problematizada, constituir-se em uma questão de pesquisa no sentido de melhor compreender o funcionamento dos CME em articulação com as dinâmicas locais.

Tabela 1: Composição/representação dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul

ORIGEM DOS COMPONENTES DO CME	QTD. DE MUNICÍPIOS	%
Representante do prefeito/indicação do poder executivo	52	65,00
Representação da Secretaria Municipal de Educação	22	27,50
Representação da Câmara Municipal	5	6,25
Representação da SEC/RS	2	2,50
Representação de professores/escolas municipais	47	58,75
Representação de professores/escolas estaduais	31	38,75
Representação de professores/escolas particulares	17	21,25
Representação de escola técnica federal	1	1,25
Representação de professores/escolas por nível/modalidade de ensino	15	18,75
Representação de alunos	11	13,75
Representação de diretores de escola	9	11,25
Representação de servidores de escola	2	2,50
Representação de pais/APM	42	52,50
Representantes da comunidade/sociedade civil	33	41,25
Representação de sindicatos/associações	28	35,00
Representação de outros colegiados em funcionamento no Município	10	12,50

Fonte: Tabela construída especificamente para este estudo (2006).

A segunda presença mais forte é a representação de professores/escolas municipais, 58,75% e, em terceiro lugar, a dos pais/Associação de Pais e Mestres (APM), 52,5%.

Quanto à “representação de professores”, registra-se grande diferenciação na forma de escolha/indicação da mesma: eleitos

pelo segmento, representantes dos professores por tipo de escola de origem, por localização de escola, ou, simplesmente, representantes de escolas municipais. Assim, há leis que especificam a quantidade de representantes de “escolas municipais pólo” da sede do município e representantes de escolas multisseriadas de Ensino Fundamental, indicando diferenciação por localização

do estabelecimento de ensino. Outras especificam representação por tipo de escola – de Educação Infantil, de Educação Especial, representantes de escolas de Ensino Fundamental séries iniciais e de escolas de Ensino Fundamental séries finais. Embora estas representações possam parecer equivalentes entre si, quando os professores são chamados a representar a escola em que trabalham, assumem compromissos nitidamente de representação institucional. Esta lógica é bastante forte na composição do CME pois várias leis registram, por exemplo, um representante de escola de educação infantil e um representante de escola de ensino fundamental, séries iniciais. Por outro lado, quando a representação é dos professores municipais, possivelmente alianças sejam estabelecidas para preservar, promover, ampliar espaços profissionais de uma categoria, numa perspectiva mais corporativa. São lógicas diferentes presidindo a escolha dos representantes dos professores/escolas municipais. Ou seja, o fato de a representação dos professores ser nominada como “membros do magistério” ou representantes de estabelecimentos de ensino como anteriormente foi apresentado, acena para compromissos diferentes dos indivíduos que assim se assumem como membros do CME. Um componente do CME que assume a função como membro do magistério o vincula ao coletivo dos professores da rede municipal, enquanto que se sua vinculação é com a escola, indica sua posição de porta-voz de um estabelecimento, com um entorno muito definido, com compromissos com uma dada comunidade, com um grupo delimitado de professores, de pais, alunos e funcionários. Num e noutro caso as articulações e comunicação que o representante deve estabelecer são de natureza diversa, as lógicas de funcionamento são diferentes.

Há casos em que a representação do magistério municipal se dá por indicação feita pelo sindicato de professores do Município, quando os interesses das organizações dos trabalhadores em educação – formas de contratação, retribuições salariais, duração da jornada de trabalho, condições de trabalho e atualização devem ser mediados no contexto dos trabalhos do CME. Há uma sinalização mais corporativa na hipótese de a indicação de professores representantes no CME ser feita pelo sindicato ou associação de docentes do que nos casos anteriores.

Por outro lado, como afirmamos anteriormente, embora muitas das leis indiquem que os membros do CME devem ser professores – representantes do magistério público e particular, possuidores de reconhecida formação pedagógica ou cultural, outras leis, aceitando inclusive a condição de professores inativos, além dos ativos, ou indicando o tipo de vínculo, efetivos na rede municipal, ou exigindo um certo grau de profissionalidade, como por exemplo, 10 anos de exercício do magistério, outras leis, referindo “professores de notório saber” - especificuem um quantitativo de dois terços de professores, em sua grande maioria, a prerrogativa de indicação dos membros, como representantes do poder executivo, do prefeito ou da Secretaria Municipal de Educação assegura uma forte presença do poder municipal nesse colegiado.

A Lei estadual nº 5.751 de maio de 1969 que instituiu o Sistema Estadual de Ensino do Rio Grande do Sul indicava, em seu artigo 15, que lei municipal poderia criar um CME o qual deveria ser integrado por 2/3, no mínimo, de professores do ensino público e particular. A grande maioria das leis de cria-

ção de CME examinadas, repete esta prescrição, mantendo a fração de 2/3 de professores, embora, pelo fato de nem todos os municípios possuírem escola particular instalada, a recomendação de representação de mantenedoras não públicas eventualmente possa ser suprimida. Esta constatação reforça a hipótese de vários autores (BOAVENTURA, 1997; FERREIRA, 1992; WERLE, 1998, 2005a, 2005b), de que os colegiados são instituições tradicionalmente presentes na educação brasileira da qual decorre a nossa hipótese de que os CME são modelados por essa perspectiva histórica a qual é transpassada por estruturas de diversas instituições distantes no tempo e no espaço, as quais conformam a atual composição, estrutura e funcionamento, como se existisse um campo em que os colegiados funcionassem em reflexo, mimetismo e reapropriação.

Por outro lado, uma lei que acena para a presença de professores da rede municipal numa perspectiva mais ampla, referindo apenas “indicados pelo segmento dos professores”, dá espaço para a organização mais autônoma dos professores. Estamos aqui considerando que há leis que se mostram menos coercitivas na composição do CME referindo apenas o número de professores indicados pelos segmentos educacionais com sede no município. Nesse caso, uma organização dos professores de diferentes estabelecimentos escolares e de diferentes mantenedoras seria necessária pois o documento legal sugere que os segmentos educacionais escolares e até não escolares se reuniram e acordariam uma forma de escolha e indicação de seus representantes o que possivelmente acrescentaria uma dificuldade maior na escolha da representação docente ou em estímulo para sua organização coletiva.

Há um percentual de 38,75% de leis que indicam como componentes do CME sejam professores vinculados a escolas mantidas pelo poder público estadual ou indicados por esse tipo de escola, ou ainda indicados pelo Centro de Professores do Estado do Rio Grande do Sul/Sindicato dos Trabalhadores em Educação (CEPERS/Sindicato) ou o núcleo dessa organização na região. Algumas leis referem-se a “professores representantes do magistério estadual público de 1º. grau”, expressando uma compreensão de que o CME restringe-se a focalizar necessidades e problemas desse nível de ensino sem abranger o ensino médio e outras modalidades de formação.

A representação de escolas “particulares” ocorre em quase um quarto das leis de CME estudadas, 21,25%. Há casos em que a lei assegura representação não ao estabelecimento de ensino, mas à Congregação Religiosa que o mantém, em outros, o professor representante indicado pelo Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul (SINPRO) que congrega os professores de estabelecimentos particulares de ensino. Em algumas leis a referência é um representante da “escola X”, indicando nominalmente a escola a ter uma cadeira no CME. Há formulações que sugerem ambigüidade – dois representantes de professores da rede particular; um professor indicado pelas escolas da rede particular de ensino; dois representantes de escolas particulares eleitos pelo segmento; um representante de escolas comunitárias, ou um representante da União das Escolas Comunitárias. Ora, a não ser no caso de um dos municípios em que as escolas privadas estão organizadas em forma de uma “União”, as escolas particulares não formam uma rede, tendo mantenedoras diferentes e mui-

tas vezes concorrendo entre si frente a possíveis candidatas. A partir daí pode-se imaginar que indicar um professor representante de mais de uma escola privada existente no Município, exige uma articulação prévia desses estabelecimentos o que é um fator de complexidade para a composição e funcionamento do CME a não ser que a indicação fosse feita pelo sindicato dos professores das escolas particulares.

Uma das leis que cria CME apresenta em sua formulação uma alternativa também muito complexa de preenchimento de vagas que por algum motivo tenham sido declaradas vagas

composição do Conselho Municipal de Educação, onde ocorrer vaga, as Escolas de Ensino Fundamental Ensino Médio e Educação Infantil da Rede Pública Municipal, Estadual e Particular farão democraticamente a indicação de dois (02) membros para preencher a vaga, sendo que o primeiro nome mais votado assumirá a vaga e o segundo nome ficará para suplência.

Esta articulação de todas as escolas de diferentes níveis e mantenedoras é muito provavelmente de difícil viabilização por procedimentos participativos e democráticos.

Em um dos municípios, onde está situada uma escola federal, a composição do CME inclui um representante da mesma. Embora essa ocorrência represente 1,25% dos casos, revela como a referida comunidade considera o papel do CME e a possível contribuição de escolas de outras mantenedoras, sugerindo uma visão mais articulada da educação escolar.

Em vários casos (18,75%) a representação de membros do magistério indica

níveis e modalidades de ensino, reiterando que o professor é considerado em sua posição institucional mais do que como membro de uma categoria profissional. Nessa dimensão há leis que indicam a representação de Instituição de Ensino Superior local, a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), representante de escola especial, e representação de escolas de ensino médio e de escolas de educação infantil.

A metade, 52,5%, das leis dos CME inclui dentre os componentes desse colegiado pais ou representantes de Associação de Pais e Mestres (APM). A formulação da representação de pais é diversificada. Por vezes refere-se a um pai eleito por seus pares, outras, a um pai indicado pela APM das escolas municipais e outras vezes a um representante da Associação de APMs da localidade. Há casos de clara referência a representantes das APM das escolas municipais, deixando de fora escolas de outras mantenedoras, mas o que pressupõe uma articulação entre tais associações de todas as escolas do município. Outras vezes, a especificação é de dois representantes de APM das três redes, situação esta possivelmente muito difícil de articular organicamente e manter em funcionamento e com comunicação entre representantes e representados.

Há casos que se referem a que o representante deve ser escolhido em assembleia geral do segmento, o que conforme a quantidade de escolas do município é um requisito quase impossível de ser realizado (assembleia geral de todos os pais de alunos do município). Outro caso de também complexa funcionalidade e execução indica dois representantes de es-

colas municipais escolhidos em assembleia geral nas comunidades. Em outros, a especificação é de um representante da APM de escolas de educação infantil e um representante da APM de escolas de ensino fundamental. Há leis cuja indicação é mais geral, especificando um representante da APM da rede pública e outros em que a referência é de um representante de APM das escolas municipais e um representante de escolas estaduais, ou dois representantes das redes municipal, estadual e particular. Portanto, embora bastante freqüente a representação de pais no CME, é problemática em exequibilidade e funcionamento.

Algumas leis de CME (13,89%) se referem aos alunos como membros desse colegiado³; em alguns casos a representação é de estudantes maiores de idade, em outros, de representante indicado por alunos de escolas municipais e estaduais, ou de estudantes de ensino médio. Há leis que especificam a idade do estudante representante – maior de 18 anos –, e quem deve indicá-lo – entidades representativas dos estudantes. Há também formulações amplas como “um representante do grêmio de alunos ou entidades estudantis”, ou como a menção à representação estudantil indicando um representante de alunos de escolas de ensino fundamental da sede e um representante dos alunos de escolas municipais pólo de ensino fundamental. Essa lógica de representação por tipo de escola adotada para a definição da representação discente segue de perto a assumida para a dos professores, pres-

supondo, ambas, a articulação entre si de segmentos da comunidade escolar de escolas diferentes. Esta situação é bastante complexa pois sabe-se o quanto de esforço e de formação de consciência cívica demanda a organização do corpo de alunos de uma dada escola, quanto mais entre escolas, numa posição de representação pública junto ao CME.

Em 11,25% das leis estudadas há registro de representação de diretores de escolas municipais, sendo que, em alguns casos, a representação deverá ser por tipo de ensino, um de escola de educação infantil e outro de escola de ensino fundamental, havendo ainda registros de diretor de escola particular. Quanto a representação de servidores das escolas, apenas uma das leis estudadas (2,5%) os especifica como componentes do CME. A invisibilidade dos servidores no contexto da escola de educação básica e em Conselhos Escolares foi também discutida em Werle (2003, 2005a, 2005b) e na discussão da composição do CME reaparece.

Grande parte das leis estudadas, 41,25% referem-se a representantes da comunidade na composição do CME. Nessa grande categoria “membros da comunidade” incluem várias entidades da sociedade civil, tais como clubes de serviço, entidades ligadas ao comércio, indústria, agropecuária, confissões religiosas, igrejas, cultura, movimentos sociais. O quadro a seguir especifica os tipos de entidades citadas nas diferentes leis analisadas, ordenadas por temáticas.

³ São poucos os estudos acerca da participação de alunos em colegiados. Com relação ao Conselho Estadual de Educação do Paraná, Wachowicz (1992, p. 309) constatou pouca substantividade na representação estudantil cuja causa a autora atribui ao breve mandato de um ano. Com relação a Conselhos Escolares a representação discente é tratada na condição de “filhos” e de “alunos”, e não um outro segmento com igual status, com isso, muito freqüentemente, os alunos se evadem desses colegiados (WERLE, 2003).

Quadro 1: Entidades da sociedade civil citadas na composição de Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul

TIPOS DE ENTIDADES CITADAS NAS LEIS	
Afirmativas generalizantes	Representante de segmentos da sociedade; Representante de sociedades civis constituídas legalmente; Representante de entidade patronal; Representante da sociedade local; Representantes de entidades religiosas, sociais, culturais e de classe da comunidade; Indicado pelas associações; 15 representantes da sociedade civil.
Confissões religiosas, Igrejas, movimentos	Representante de entidades religiosas formalmente organizadas e sediadas no Município Representante das igrejas locais; Representante do meio religioso; Indicado pela Pastoral da Saúde; Representante da pastoral
Entidades ligadas ao setor rural	Representante das classes trabalhadoras, por suas associações ou sindicatos urbanos ou rurais; Representante da EMATER; Representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais; Representante da FUNAI
Clubes e Associações Indústria e comércio	Representante indicado pelos clubes de serviço; Representante da BRASPOL - Representação da Comunidade Brasileiro-Polonesa no Brasil; Representante do Lions Club; Representante da União das Associações de Moradores; Representante da OAB Representante da Associação Comercial e Industrial (ACI); Representante do SESI/SENAI; 3, entre as seguintes entidades: Lyons , Rotary, Câmara dos Dirigentes Lojistas, Centro Empresarial, Câmara Jr, Sindicato do Mobiliário e Construção, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Sindicato dos Servidores Públicos Municipais, Comissão Assistencial, Conselho Geral de Clube de Mães
Cultura	Representante da cultura; Representante do meio artístico; Representante do Núcleo Cultural; Representantes de entidades ligadas à cultura no Município
Indicações pessoais poder político	Empresário indicado pelo prefeito; Advogado indicado pelo prefeito

Fonte: Tabela construída especificamente para este estudo (2006).

Identificam-se formulações amplas e outras ambíguas e dificilmente viabilizadas, como todas as formas relativas ao meio artístico, ou representante indicado pelos clubes de serviço, ou representante das igrejas locais e outras demonstradas no quadro anterior. Esta forma de indicação, pela impossibilidade da organização dos citados que não se constituem em um segmento com identidade compartilhada, pode favorecer a que o poder político exerça sua força e a representação resulte de uma indicação mais ou menos direta do mesmo poder. Nesse sentido os últimos registros assentados no quadro anterior bem demonstram a força do poder executivo na indicação dos componentes do CME, casos em que fica mais explícita a prática de princípios de hierarquia administrativa (executivo submete o CME) e subordinação ao prefeito, reforçando sua prerrogativa de indicar pessoas que terão papel importante nas políticas locais de educação. Assim, mais do que participação popular e da sociedade civil, diversidade de interesses e democratização, pressupostos que poderiam fundamentar a constituição dos CMEs, especialmente após a Lei 9394/96 em cujos princípios lê-se a gestão democrática da educação, observa-se uma tendência ao autoritarismo e prevalência do poder executivo. Há ainda a registrar que em algumas leis dos CME, 35% referem-se à composição desse colegiado a partir da indicação de sindicatos e associações, o que pressupõe uma instituição previamente organizada, sustentando a representação. Dentre elas: representação da Associação de Professores Municipais, da Associação dos Círculos de Pais e Mestres; um membro indicado pelas Associações (formulação extremamente ampla em um dos municípios), Sindicato dos Professores Municipais, SINPRO, CEPERS/Sindicato, e, como citamos anteriormente, quando discutimos a origem dos membros da sociedade civil, associações de moradores e de trabalhadores rurais além da

Associação Comercial e Industrial (ACI). Estudos aprofundando o grau de institucionalização e participação destas entidades nas decisões e articulações dos CME seriam de grande relevância em especial pelo que afirmam estudos como o de Frey (1996, p. 136):

é preciso resgatar o potencial renovador da sociedade civil, dos movimentos sociais (sindicatos, comunidades eclesiais de base, associações por moradia, associações ambientais, etc) que por vezes não são muito bem organizados, mas que geralmente são bem ativos, e que poderiam desempenhar papel fundamental na vida pública brasileira.

Em 12,5% das leis de criação dos CME, dentre seus componentes poderão estar representantes de outros colegiados, tais como: representante do Conselho Tutelar, dos Conselhos Escolares, do Conselho de Alimentação Escolar, do Conselho do FUNDEF, do Conselho Municipal da Saúde, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Essa forma de representação – colegiado presente em colegiado – não é comum, mas pode indicar o valor que o CME goza no município e uma alternativa de integração de ações na área social. Há casos também em que o CME tem como atribuição participar do Conselho do Fundef, o que foge das funções mais disseminadas e discutidas na literatura acerca dos CMEs, quais sejam a normativa, a deliberativa, a fiscalizadora e a consultiva. Bier (2004, p. 188-189).

Conclusões ainda que provisórias

O Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul em seu Parecer 26/2005 caracteriza o CME como um órgão colegiado que “visa ao exercício do diálogo, do debate e da decisão participada, gozando de autonomia para a tomada de decisões”, referindo, quanto à compo-

sição, que esses colegiados devem ser integrados por “representantes da comunidade escolar indicados por entidades representativas dos docentes de todas as redes de ensino, dos pais de alunos, das associações e das entidades municipais”. Esta caracterização desconhece indicações quanto ao escopo da ação desse colegiado, afigurando-se como fraca em conteúdo e centrada no processo – autonomia e participação. A autonomia considera sua relação com o executivo municipal e as condições de exercer suas atividades, bem como a interação com outras instâncias da administração da educação, enquanto a participação indica sua forma de funcionamento mas também a composição, escolha e origem de seus membros. Nesse estudo demonstramos que os CME são colegiados constituídos com poucos componentes, predominando 9 membros titulares, mas um local ocupado largamente pelo poder político, o executivo local. Em dois terços dos casos estudados há representação do gabinete do prefeito, do prefeito ou indicação direta do poder executivo. Reforçando esta prevalência, um quarto dos municípios estudados reserva espaço para representantes do órgão municipal de educação, o qual obviamente vincula-se com o poder executivo municipal. A representação dos professores é ambigualmente

vinculada ao segmento e/ou ao estabelecimento de ensino, predominando docentes vinculados à rede municipal. Várias leis especificam a natureza do atendimento, dos serviços prestados no estabelecimento de ensino para a indicação de representantes para o CME (representação da APAE, Escolas especiais, localização na sede ou em outras zonas, ensino superior). Tais constatações reafirmam as indicações do CEED/RS de que 2/3 dos componentes dos CME deve ser de professores. Há também significativa menção à participação de pais ou representantes de suas associações. Embora em alguns casos a lei se refira aos pais como representantes da comunidade, muitas leis, mencionam quem da sociedade civil e entidades externas ao poder público deverão compor o CME. Estes quantitativos podem sugerir que o CME esteja numa lógica comunitária de funcionamento, embora a estatal, de mediador/representante do governo local fique muito evidente. Há ainda que referir que algumas leis exigem a presença de outros conselhos como participantes constantes e não na posição de convidados, do CME, questão esta a ser investigada com mais detalhe pois acena para um relacionamento ambíguo entre os mesmos ou que a representação em colegiados é inócua, exigindo representação de representações multiplicadas indefinidamente.

Referências

- BALL, S. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. *Currículo Sem Fronteiras*, [S.l.], v.1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.
- BARROSO, J. Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização colectiva. In: MACHADO, L. M.; FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- BIER, S. E. *Compartilhamento de saberes: a constituição dos Conselhos Municipais de Educação no Estado do Rio Grande do Sul*. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação)-Programa de Pós-Graduação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, 2004.
- BOAVENTURA, E. *A educação brasileira e o direito*. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.
- FERREIRA, M. G. Conselho Federal de Educação: o coração da reforma. In: VELLOSO, J. et al. (Org.). *Estado e educação*. Campinas: Papyrus, 1992.
- FREY, K. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. *Lua Nova: revista de cultura e política*, São Paulo, n. 37, p. 107-38, 1996.
- _____. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, DF, n. 21, p. 211- 257, jun. 2000.
- FRIGOTTO, G. A formação e profissionalização do educador: novos desafios. In: SILVA, T. T.; GENTILI, P. *Escola S. A: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo*. Brasília, DF: CNTE, 1996.
- GIDDENS, A. *As conseqüências da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.
- HILL, D. O neoliberalismo global, a resistência e a deformação da educação. *Currículo Sem Fronteiras*, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 24-59, jul./dez. 2003.
- PAZ, R. Os Conselhos como forma de gestão das políticas públicas. In: SCHEINVAR, E.; ALGEBAILLE, E. (Org.). *Conselhos participativos e escola*. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.
- WACHOWICZ, L. A. Breve histórico do Conselho Estadual de Educação do Paraná e sua especificidade no contexto brasileiro atual. In: VELLOSO, J. et al. (Org.). *Estado e educação*. Campinas: Papyrus, 1992.
- WERLE, F. O. C. *Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

WERLE, F. O. C. Conselhos Municipais de educação: estudo genético-histórico. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 103, p. 123-135, mar. 1998.

_____. *Georeferenciamento de Conselhos e Sistemas Municipais de Ensino no Rio Grande do Sul*: projeto de pesquisa. São Leopoldo, RS: Unisinos, 2004. Mimeografado.

_____. *O nacional e o local: ingerência e permeabilidade na educação brasileira*. Bragança Paulista, SP: Ed. USF, 2005a.

_____. Terceirização e democratização na instituição escolar: serviços de merenda e limpeza. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1/2, p. 115-135, jan./dez. 2005b.

Recebido em: 17/07/2006

Aceito para publicação em: 12/09/2006