

A PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS NO CENÁRIO EDUCACIONAL BRASILEIRO¹

LA PARTICIPACIÓN DE LOS CONSEJOS MUNICIPALES EN EL ESCENARIO EDUCATIVO BRASILEÑO

THE PARTICIPATION OF MUNICIPAL COUNCILS IN THE BRAZILIAN EDUCATIONAL SCENARIO



Mariclei PRZYLEPA²
e-mail: maprzylepa19@gmail.com



Maria Alice de Miranda ARANDA³
e-mail: mariaalicearanda@gmail.com



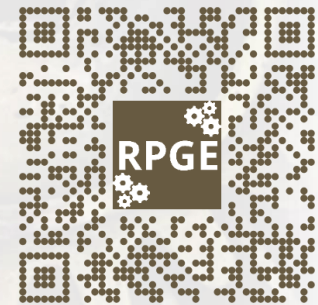
Ana Paula Moreira de SOUSA⁴
e-mail: profap.educa@gmail.com



Andréa Jara Peralta FREITAS⁵
e-mail: andreajpfreitas2@gmail.com

Como referenciar este artigo:

PRZYLEPA, M.; ARANDA, M. A. M.; SOUSA, A. P. M. A participação dos Conselhos Municipais no cenário educacional brasileiro. **Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 27, n. 00, e023061, 2023. e-ISSN: 1519-9029. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v27i00.18545>



| Submetido em: 10/05/2023
| Revisões requeridas em: 22/07/2023
| Aprovado em: 16/08/2023
| Publicado em: 02/10/2023

Editor: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes
Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Excerto da pesquisa de doutoramento de: PRZYLEPA, M. **A participação no controle social dos planos de educação (2015-2022): em foco os Conselhos Municipais de Educação de Rio Negro e Campo Grande/MS.** Dourados, MS: UFGD, 2022.

² Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados – MS – Brasil. Doutora em Educação pela Universidade Federal da Grande Dourados. Professora Coordenadora da Rede Municipal de Dourados – MS. É membro do Grupo de Estudos e Pesquisa Estado, Política e Gestão da Educação (GEPGE) e Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Conselhos Municipais de Educação no Brasil (GEPMEBr).

³ Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados – MS – Brasil. Doutora em Educação pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Diretora e docente da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados. É membro do Grupo de Estudos e Pesquisa Estado, Política e Gestão da Educação (GEPGE) e Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Conselhos Municipais de Educação no Brasil (GEPMEBr).

⁴ Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados – MS – Brasil. Doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Educação. Docente na Educação Básica das Redes Estaduais e Municipais de Mato Grosso do Sul. Foi Bolsista CAPES/DS. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação, Relações Étnico-Raciais e Formação de Professores Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva (GEPRAFE/PBGS).

⁵ Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados – MS – Brasil. Aluna Especial (Curso de Mestrado) pela Universidade Federal da Grande Dourados. Docente na Educação Básica da Rede Municipal de Ensino de Ponta Porã – MS. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisa Estado, Política e Gestão da Educação (GEPGE).

RESUMO: Este estudo pretende fomentar o debate acerca da relevância social de participação dos Conselhos Municipais de Educação no cenário educacional brasileiro. Corrobora-se com a perspectiva que tais Conselhos são parte constitutiva da superestrutura do Estado e, estando inseridos no Sistema de Ensino, enquanto instrumentos de gestão colegiada e sendo órgãos consultivos, deliberativos e normativos, estes devem protagonizar os processos que permeiam e orientam a construção da educação pública municipal. Logo, entende-se ser de competência e compromisso dos Conselhos Municipais de Educação a promoção da educação pública socialmente referenciada, preconizada pelo Plano Municipal de Educação.

PALAVRAS-CHAVE: Educação. Conselhos Municipais de Educação. Plano Municipal de Educação.

***RESUMEN:** Este estudio tiene como objetivo fomentar el debate sobre la relevancia social de la participación de los Consejos Municipales de Educación en el escenario educativo brasileño. Corroboramos la perspectiva de que tales Consejos son parte constitutiva de la superestructura del Estado y, al estar insertos en el Sistema Educativo, como instrumentos de gestión colegiada y ser órganos consultivos, deliberativos y normativos, deben liderar los procesos que permean y orientan la construcción de educación pública municipal. Por lo tanto, entendemos que es responsabilidad y compromiso de los Consejos Municipales de Educación promover una educación pública socialmente referenciada, recomendada por el Plan Municipal de Educación.*

***PALABRAS CLAVE:** Educación. Consejos Municipales de Educación. Plan Municipal de Educación.*

***ABSTRACT:** This study aims to foster debate about the social relevance of the participation of Municipal Education Councils in the Brazilian educational scenario. We align with the perspective that these Councils constitute a fundamental part of the State's superstructure and, being integrated into the Education System as instruments of collegiate management and serving as consultative, deliberative, and normative bodies, they should take the lead in the processes that permeate and guide the construction of municipal public education. Therefore, it is understood as the responsibility and commitment of Municipal Education Councils to promote socially referenced public education, as advocated by the Municipal Education Plan.*

***KEYWORDS:** Education. Municipal Education Councils. Municipal Education Plan.*

Introdução

O presente texto aborda a relevância social dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) no cenário educacional brasileiro. Reverbera-se a participação desses órgãos na gestão da educação, ou seja, na efetivação da educação pública desejada e delineada nos Planos Municipais de Educação (PMEs).

Conforme Bordignon (2017), no Brasil, os Conselhos de Educação (CEs) foram oficialmente institucionalizados no Período Republicano. Na data de 05 de abril de 1911, origina-se o Conselho Superior de Ensino, o primeiro Conselho de Educação (CE) em âmbito nacional, exclusivo para o Ensino Superior. Em 1925, cria-se o Conselho Nacional de Ensino, abrangendo a educação nacional na totalidade. Em 1931, institui-se o Conselho Nacional de Educação (CNE). Em 1937, ele é reestruturado, passando a ser Conselho Federal de Educação, criado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, Lei n.º 4.024 de 29/12/1961, instituído em 12/02/62). Atualmente, tem-se o CNE⁶ criado pela Medida Provisória n.º 661/94 e regulamentado pela Lei n.º 9.131/95.

A criação do CNE adveio de um processo de lutas, após a Constituição Federal (CF) de 1988, em defesa da escola pública. De acordo com Gohn (2000, p. 37), a primeira proposta de um conselho nacional abrangente foi em 1994. “[...] Ele passou a ter um caráter eminentemente representativo, com proposta de participação que lhe dava uma grande perspectiva de autonomia. Por isso ele foi rapidamente desativado, e o antigo Conselho Federal restaurado. [...]”. Em 1996, o CNE foi recriado, e no período vivenciava-se o processo de eleições presidenciais, e com a promulgação da Nova LDBEN, em 1996, manteve-se o caráter centralizador do órgão.

A princípio, os CEs assumiram um caráter tecnocrático e se constituíram enquanto órgãos de governo. Após a promulgação da CF/1988, a participação popular encaminhou o cidadão a ser ator social na gestão pública, o que alterou o papel do CE, que passou a ser órgão de Estado. Essa alteração, segundo Bordignon (2017, p. 25), efetivou-se com a Lei n.º 9.131/95 que, ao instituir o novo CNE, “[...] introduziu o princípio da paridade entre os conselheiros

⁶ “Os conselhos de educação ganharam especial relevância na Constituição de 1934, sob a inspiração de alguns constituintes signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. A Constituição de 1934, no § único do Art. 152, estabeleceu que os estados e o Distrito deveriam criar seus conselhos de educação, com funções similares às do CNE. O dispositivo constitucional só veio a ser regulamentado em Lei em 29 de dezembro de 1961. [...]. De 1962 a 1965 foram criados conselhos de educação em todos os estados e no Distrito Federal. [...]. A trajetória dos conselhos municipais de educação registra algumas tentativas antes de ganhar *status* legal na Lei 5.692/71, com funções delegadas pelos respectivos conselhos estaduais (Art. 71). Sua consolidação veio com o dispositivo constitucional de 1988, que instituiu os sistemas municipais de ensino (Art. 211)”. (BORDIGNON, 2017, p. 24).

indicados pelo governo e pela sociedade na sua composição, o que levou o conselheiro Arthur Gianotti a [...] afirmar que o novo CNE se constituía como órgão de Estado. [...]

É importante esclarecer que os conselhos se constituem em órgãos de governo quando sua constituição e suas funções expressam e legitimam, junto à sociedade, a vontade governista. E são órgãos de Estado quando são, conforme Bordignon (2017, p. 25), “[...] fóruns articuladores da diversidade social para falar ao governo em nome da sociedade, representando e expressando a vontade da sociedade, formulando estrategicamente as políticas educacionais, para além da transitoriedade das vontades singulares dos governos”.

Entretanto, quando o Preceito Constitucional institui os conselhos gestores numa perspectiva democrática, altera-se a configuração dos CEs, oportunizando que deixem de ser órgãos técnicos de governo e passem a ser órgãos de Estado, fundamentados nas categorias de pertencimento e participação. Essas categorias, segundo Bordignon (2017), institucionalizam outra concepção de cidadão, que possibilita aos CEs constituírem-se em *locus* privilegiado de democratização do Estado.

Assim, a institucionalização e a gestão dos CEs acontecem em um contexto delineado por conflitos, contradições e lutas sociais, entre Estado, capital e sociedade civil, o que os constituem enquanto espaços de disputas políticas e ideológicas. Por isso, adverte-se ser prudente evitar os equívocos, superestimando o papel dos conselhos e negligenciando ao que Teixeira (2001, p. 104-105) afirma como “[...] o tipo de estrutura de poder em que os conselhos se inserem e os limites das atuais políticas neoliberais em execução”.

Entretanto, segundo Bordignon (2017, p. 26), apesar dos CEs fazerem parte da estrutura governamental, eles se encontram em um país republicano e democrático. Portanto, eles devem servir a sociedade e “[...] sua posição não pode ser radicalizada num extremo. Precisam aceitar as diferenças, trabalhar no e com o contraditório, fazendo fluir ambas as vozes. Este é o sentido da composição paritária entre conselheiros indicados pelo governo e pela sociedade”.

Desse modo, os conselhos, enquanto instituições públicas, devem buscar se consolidar enquanto órgãos de Estado e não de governo, eles devem ser fóruns públicos e institucionalizados de participação social e política, conforme Bordignon (2017).

A perspectiva dos CEs, enquanto instituição de Estado e fóruns de participação social e política, advém da compreensão de que estes Conselhos, de acordo com Cury (2006, p. 41), são “[...] antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania [...]”. Além disso, tal perspectiva é condição *sine qua non* para a existência desse órgão, como prevê sua etimologia histórica:

Conselho vem do latim *Consilium*. Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto ouvir alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom-senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe com o ver e ser visto e, assim sendo, quando um Conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de partes destes, o próprio verbo *consulere* já contém um princípio de publicidade. (CURY, 2006, p. 47).

Os conselhos possuem caráter público, são organizações de sujeitos, a voz plural da sociedade civil, espaços de cidadania, de defesas coletivas e de sentimento de pertencimento. Portanto, nessa acepção, os CEs constituem-se em

[...] colegiado de educadores (cônsules ou magistrados - no sentido de que são representantes, defensores da cidadania educacional, dotados de poder de deliberação para tal), que fala publicamente ao governo em nome da sociedade, por meio de pareceres ou decisões, em defesa dos direitos educacionais da cidadania, fundada em ‘ponderação refletida, prudente e de bom-senso’. (BRASIL, 2004a, p. 24).

Assim, os CEs inseridos nos sistemas de ensino, tornam-se instrumentos de gestão colegiada e representam a vontade da sociedade civil na elaboração de políticas públicas, nas legislações educacionais e nas decisões governamentais.

Cada conselho tem suas próprias atribuições, mas geralmente exercem as seguintes funções, conforme Brasil (2004a): *Deliberativa* - o conselho tem poder de decisão sobre questões de ação do executivo; *Consultiva* - assessora por meio de pareceres o governo e a sociedade, interpretando a legislação, e/ou sugerindo medidas e normas, em relação à melhoria do ensino; *Fiscal* - possui competência legal para fiscalizar o cumprimento de normas e legitimidade em aprovar ou não ações governamentais, e propor alterações; *Mobilizadora* - ação mediadora entre governo e sociedade, que deve fomentar estratégias de participação social e de efetivo compromisso de todos com a qualidade da educação.

Por fim, é pertinente destacar a natureza e as fases históricas dos CEs, uma vez que possibilitam a apreensão de seu significado na gestão da educação brasileira. Conforme Brasil (2004a), inicialmente, em 1842, até a primeira década do século XX, existiram os Conselhos de Instrução Pública, constituídos por funcionários públicos e diretores de organizações de ensino, os quais possuíam como competência a definição de matérias e métodos de ensino, a elaboração de normas escolares, a fiscalização da postura dos educadores, dentre outras.

Para Bordignon (2017), os CEs paulatinamente foram se configurando enquanto órgãos de Estado, porém sua base histórica tecnicista apresentou resistência a essa configuração e

incidiu em sua atuação enquanto representante social nos diálogos com os governos estaduais. O autor destaca que os CMEs, por sua vez, nasceram a partir de nova configuração teórica entre Estado e sociedade, o viés democrático advindo da CF/1988, ao possibilitar a participação social, por meio da descentralização de poder e ao apreender o município enquanto ente federativo, oportunizou a esses Conselhos constituírem-se como *lócus* de exercício da cidadania, com base teórica de natureza republicana e democrática.

Contudo, é advertido que, apesar dos CMEs terem-se constituídos a partir dessa nova configuração social, fazem parte do contexto macrossocial liberal. Nessa conjuntura, as instituições públicas brasileiras são tomadas por uma cultura política corporativista e patrimonialista, que almeja referendar intenções singulares e particulares em detrimento de intenções sociais e coletivas. Esses conselhos não se encontram livres dessa cultura e podem, na prática, ser influenciados. Essa advertência, segundo Bordignon (2017, p. 26), perpassa pela compreensão de que “[...] uma cultura não se muda por meio de leis, mas por um lento processo de amadurecimento político, de mudança das consciências, do caráter das pessoas. Toda mudança de valores somente será possível se ocorrer antes nas consciências das pessoas”.

Percebe-se, ao analisar o percurso histórico da constituição dos CEs aos dias contemporâneos, que esses conselhos, em dado momento, se situam em defesa dos interesses das elites, pois de acordo com Bordignon (2009), eles tutelam “[...] a sociedade e suas instituições educacionais, ora, [...] nos tempos atuais, buscando a co-gestão das políticas públicas e constituindo-se em canais de participação popular na realização do interesse público”.

Entretanto, ratifica-se com a assertiva de Gohn (2011, p. 110) de que a exigência de uma “[...] democracia participativa deve combinar lutas sociais com lutas institucionais, e a área da educação é um grande espaço para essas ações, via a participação nos conselhos”. Ademais, a autora compreende os conselhos como espaço e instrumento “[...] operativo a favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Eles podem se transformar em aliados potenciais e estratégicos na democratização da gestão das políticas sociais”.

Além disso, embora o contexto social brasileiro seja historicamente marcado por conflitos e lutas sociais de toda ordem, na atualidade, as injustiças sociais agravam-se pela significativamente acentuada retirada de direitos sociais conquistados outrora. Portanto, a resistência à hegemônica representatividade ultraconservadora dominante, que advoga a favor do mercado e contra o Estado social interventor, faz-se necessária. A resistência só pode ser

construída pela sociedade civil organizada, por meio de diferentes movimentos e instituições sociais, que defendem os princípios democráticos e buscam o exercício do controle social das ações do Estado.

Nessa construção, no âmbito educacional, os CEs são mecanismos importantíssimos de gestão e de controle da educação, no caso, no controle social dos Planos Decenais de Educação. Considerando a relevância desses planos em assegurar a qualidade social da educação brasileira, o controle a ser exercido deve perpassar todos os processos que consubstanciam a construção e a materialização dessa política educacional para que se obtenha êxito.

Reitera-se que o processo de redemocratização do Estado brasileiro, preconizado na CF/1988, ao assegurar a participação social por meio de órgãos representativos nas ações dos governos, possibilita pensar e construir caminhos que podem levar a constituição da democracia participativa nas instituições públicas. A construção dessa forma de democracia torna-se necessária, pois fomenta a participação plena da sociedade nas tomadas de decisão acerca de projetos sociais de Estado.

Todavia, apesar da prerrogativa Constitucional ampliar a participação social e representar um primeiro passo a favor da superação da cultura patrimonialista que perpassa as instituições públicas, ela somente não é suficiente. Faz-se necessária a construção de uma cultura coletiva, que advém da formação de uma consciência política real, ampla de sociedade civil. Consciência construída por sujeitos, seres históricos, que por meio do processo catártico, ou seja, momentos de reflexões, elevam suas consciências do senso comum ao senso crítico.

A consciência crítica é a base para a apreensão e compreensão das contradições sociais inerentes à sociedade capitalista. Ela suscita o rompimento da concepção de classe em si à classe para si, ultrapassando a consciência meramente sindicalista e corporativista, e alcança a consciência político-universal (movimento do singular e particular para o coletivo).

Essa consciência política-universal, ao subsidiar diálogos que encaminham ações coletivas com vistas à democratização do Estado, oportunizam a construção de interesses coletivos e éticos-políticos em detrimento de interesses econômicos corporativistas, mantenedores dos ideários da classe dominante.

É assegurado que não se trata de uma “sacralização” da participação social, nem tampouco da democracia participativa. Não se trata de defesas utópicas em relação à constituição de instituições sociais autogovernáveis, segregadas do Estado, detentoras de um poder capaz de controlar o capital e as totalidades de políticas públicas sociais que emanam do Estado-Nação.

O que é vislumbrado, por meio da consolidação de *locus* públicos democráticos no contexto vigente, é a possibilidade de construção de uma democracia mais participativa possível dentro do Estado neoliberal. Dito de outra forma, entende-se que é preciso buscar construir uma democracia que oportunize a todos e a cada um a igualdade de condição em participar das tomadas de decisão junto ao Estado em relação aos projetos sociais. Além disso, é preciso a constituição de instituições públicas democráticas, que, pelo exercício do controle social, democratizem as políticas públicas sociais. Nessa acepção, defende-se a constituição de um Estado do povo, e não para o povo. Uma descentralização do poder estatal, não uma desconcentração de responsabilidades sociais. E a constituição de instituições públicas enquanto *locus* de reflexão, formação de consciência política, e mobilizadoras da participação no controle social das políticas públicas.

A defesa é por um controle social para além do viés fiscalizador. Um controle enquanto soberania popular que oportunize às classes subalternas a constituição de uma cultura hegemônica de acompanhamento, verificação e avaliação das ações do Estado. Um controle social que ressignifique a descentralização estatal, de cunho neoliberal, tecnicista e economicista, propõe o ajuste fiscal das políticas públicas sociais e não a sua democratização. Entende-se que o contexto social contemporâneo necessita de conselhos gestores democráticos, efetivamente participativos nos processos de elaboração, implementação e de controle dos projetos de Estado-Nação.

Nessa direção, os CEs nos âmbitos federal, estadual e municipal ocupam uma posição privilegiada, pois podem assegurar a educação socialmente referenciada, quando assumem, conforme Bordignon (2017, p. 23), a condição de “[...] fóruns articuladores e mobilizadores da participação social, por meio de audiências públicas, realizações de conferências e outros mecanismos de escuta pedagógica dos interesses e aspirações da sociedade”.

Outrossim, coaduna-se com a concepção de Gohn (2011), em que a efetivação da democracia participativa advém da convergência de lutas sociais com lutas institucionais, e o campo educacional é um espaço significativo e propositivo para essas ações, via participação social nos CEs. É salientado que a institucionalização desses Conselhos no Brasil decorre de processos de correlações de forças, disputas e negociações entre a sociedade política e a sociedade civil. Nesses processos, encontram-se implícitas distintas perspectivas de participação na materialização das políticas educacionais.

A intencionalidade da sociedade política é referendar uma participação social representativa, que delega poderes a outrem, e torna os sujeitos meros coadjuvantes dos projetos

em curso. Essa sociedade busca legitimar o controle social do Estado, advoga a favor de uma política educacional consubstanciada na lógica economicista e mercadológica, e concebe os CEs enquanto instituições governamentais, órgãos deliberativos e normatizadores da concepção de educação advinda do Poder Executivo.

A sociedade civil busca legitimar uma participação social pautada na democracia participativa, em que os sujeitos são partícipes dos projetos sociais. Essa sociedade objetiva o exercício de um controle social das ações do Estado, busca a consolidação de uma educação com qualidade social para todos e todas, e concebe os conselhos como instâncias sociais, *locus* democráticos, que representam a voz plural da sociedade na efetivação de uma educação como prática social e ato político.

Partindo desse contexto, e vislumbrando os CEs, dentre eles os CMEs, instâncias sociais de mediação entre a sociedade civil e a sociedade política, em permanente diálogo entre os poderes constituídos, entender sua participação nos processos inerentes aos Planos Educacionais possibilita evidenciá-los como *locus* democráticos, instrumentos democratizadores das políticas educacionais ou mero espaços de retórica democrática e de controle da educação pública. Na sequência, é dialogado acerca desses conselhos no cenário social e educacional brasileiro.

Conselhos Municipais de Educação: a participação social no cenário educacional

Na materialização da gestão democrática da educação, os CMEs⁷ consubstanciam-se, de acordo com Bordignon (2009), em instâncias que representam a sociedade em decisões plurais em detrimento de decisões singulares do Poder Executivo, principalmente em relação aos encaminhamentos das políticas educacionais. Apesar desses Conselhos terem uma origem tecnicista e de assessoramento aos governos, atualmente buscam assumir um caráter político no cenário social e educacional.

A Legislação brasileira, após 1988, buscando ampliar a participação social na administração pública local, incorpora os CMEs nos processos de descentralização e de participação na (co)gestão municipal e assegura seu poder deliberativo e sua paridade

⁷ “Reconhecendo a autonomia dos entes federados (Estados, DF e Municípios), a LDBEN dispõe em seu Art. 8º, § 2º, que os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei, sem determinar a existência de conselhos como órgãos normativos na estrutura dos sistemas. Ao mesmo tempo, ao longo do seu texto, a Lei refere-se em dois momentos (Arts. 60 e 90) a órgãos normativos dos sistemas de ensino e prevê em seu Art. 9º, § 1º a existência do Conselho Nacional de Educação, com funções normativas, supervisão e atividade permanente na estrutura educacional, criado por Lei. Por outro lado, a Lei do FUNDEF, em seu Art. 4º, IV, § 3º menciona representantes dos Conselhos Municipais de Educação entre os integrantes desse Conselho no Município”. (BRASIL, 2004b, p. 15).

representativa. Porém, ao situá-los na estrutura do Poder Executivo, conferiu-lhes um certo *status* de órgão colaborativo da gestão municipal.

Tendo em vista esse *status*, nos municípios em que a sociedade civil não possui uma concepção organizativa, os conselhos representam apenas um ordenamento jurídico, quando não se tornam muitas vezes, segundo Gohn (2008, p. 103), “[...] um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e de fiscalização dos negócios públicos”.

Bordignon (2009) destaca que a CF/1988, em seu Art. 211, ao instituir os Sistemas Municipais de Ensino, oportuniza a criação dos CMEs com funções próprias, uma vez que eram anteriormente subordinados aos CEs. Contudo, o autor salienta que houve algumas propostas de CMEs anteriores à referida Constituição. Em 1925, propôs-se a criação dos CMEs na Bahia, porém não foram implantados. Em 1936, o município Candelária, no estado de Rio Grande do Sul (RS), por meio do Decreto n.º 1 de 05 de agosto, institui seu Conselho Municipal, de caráter consultivo em relação às questões do ensino público municipal. Em 05 de maio de 1958, Nova Hamburgo (RS) também institui o seu conselho. Entretanto, a institucionalização propriamente dita dos CMEs ocorre somente nas décadas de 1970 e 1980, baseados na Lei n.º 5.692/71, Art. 71, concentrados principalmente no estado do RS.

Cabe ressaltar que a Legislação Federal não delibera sobre a criação dos CMEs. Tal decisão fica a cargo dos municípios. Contudo, é salutar asseverar que a institucionalização de um conselho deve advir da vontade política da sociedade civil, e não se trata de uma mera formalidade jurídica. Nesse sentido, Bordignon (2009, p. 72) pontua que “[...] o processo de criação do conselho é mais importante do que a qualidade final da lei. O perfil do conselho, sua organização, composição, funções e atribuições devem resultar de ampla discussão com a comunidade”.

Como se sabe, os municípios brasileiros apresentam diferenças significativas quanto aos aspectos socioeconômico, cultural, geográfico e histórico, o que inviabiliza o estabelecimento de regras para a institucionalização dos CMEs. Diante desse contexto social diverso, não há, portanto, um formato de conselho a ser seguido.

Contudo, Bordignon (2009) entende que os municípios, a partir de suas realidades singulares e de seus Sistemas de Ensino, podem institucionalizar os CMEs, bem como estruturar suas competências e atuações, de modo que atendam da melhor forma a sociedade que representam. Visto que muitos CMEs foram instituídos em um cenário de gestão democrática e

de participação cidadã, Bordignon (2009) advoga a favor da proposição de conselhos deliberativos, consultivos e atuantes na mobilização e no controle social das políticas educacionais. Proposição essa ampliada e legitimada pela CF/1988 e LDBEN/1996.

Inclusive, o Ministério da Educação (MEC) para o desenvolvimento do Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME)⁸, conforme Brasil (2006a), elaborou o documento *Caderno de Textos v. 1*, no qual traça um paralelo entre os CMEs tradicionais e os constituídos após 1988, visando elucidar o princípio da gestão democrática do ensino público, Art. 206/VI/CF e Art. 3º/VIII/LDBEN, e sua materialização aos principais aspectos de sua organização.

Após a CF/1988, a natureza do CME ao contemplar a participação da sociedade civil em seu bojo, bem como suscitar a perspectiva de uma autonomia financeira e administrativa do órgão, configura-se muito mais democrática do que burocrática, o que certamente incide em suas funções. Ocorreram ampliações nas funções desse órgão, numa perspectiva propositiva, mobilizadora, normativa e fiscalizadora, que, ao mesmo tempo, legitima sua natureza democrática, o que possibilita ao conselho o exercício do controle social das ações do Estado em âmbito educacional.

Observa-se que tais funções legitimam a autonomia dos CMEs, enquanto instâncias públicas de poder, e oportunizam aos conselheiros municipais a participação no controle social de todos os processos que consubstanciam as políticas educacionais, como definição, elaboração, avaliação e materialização, possibilitando assim a efetivação da educação socialmente referenciada.

Ademais, os preceitos democráticos Constitucionais oportunizam aos CMEs uma composição pluralista e ampliam os espaços de participação social ao assegurarem a representatividade de diversos segmentos da sociedade civil nas discussões, nos debates e nas proposições acerca da educação pública municipal. Outrossim, entende-se que o acréscimo das novas funções (normativa, fiscalizadora, mobilizadora e de controle social) possibilita também aos CMEs a efetivação da cidadania e a democratização das políticas educacionais.

Autores como Cury e Bordignon asseveram tal compreensão. Cury (2006) concebe a relevância da função normativa por permitir ao conselho a interpretação e a aplicação da lei na

⁸ “O Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME) é uma iniciativa do Ministério da Educação (MEC), em parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), com o objetivo de fortalecer a atuação dos dirigentes ante a gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais, bem como com o de contribuir para o avanço do País em relação às metas do Plano Nacional de Educação (PNE)”. (BRASIL, 2006b, p. 7).

garantia do direito à cidadania. Bordignon (2017), por sua vez, entende que as práticas dessas novas funções possibilitam aos conselhos serem propositivos em seus encaminhamentos no controle da oferta da educação pública.

Nessa direção, o documento do MEC intitulado *Caderno de Textos v. 3* pontua que os CMEs são espaços de construção da democracia participativa e orienta a prática das funções normativa, fiscalizadora, mobilizadora e de controle social, defendendo que:

[...] a luta dos movimentos sociais na área da educação inaugurou uma importante tradição no Brasil: a da participação social e do controle social. Inúmeros espaços foram criados, outros tiveram suas funções redefinidas ou acrescidas e foi alterada a forma de constituição, para incorporar as representações da sociedade, os espaços se tornaram locais privilegiados para o exercício e o aprendizado da democracia participativa, o que contribuiu para a democratização da sociedade brasileira. Espaços como os conselhos de educação de âmbito nacional, estadual e municipal, conselhos escolares, o orçamento participativo, [...], são alguns exemplos da riqueza das relações de um novo tipo que se estabelecem e se cristalizam a cada dia em todo o território nacional. (BRASIL, 2006b, p. 32).

O documento ainda evidencia a necessidade de autonomia dos CMEs, para o efetivo exercício do controle social nas ações dos governos. Para tanto, elenca novas atribuições e papéis a serem desenvolvidos por esses conselhos após a LDBEN/96. Dentre elas, conforme Brasil (2006b, p. 41), estão: “acompanhar e avaliar a execução dos planos educacionais do município; deliberar sobre políticas, planos e programas referentes à política educacional; estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos e programas educacionais no âmbito municipal”.

As novas atribuições delegadas aos CMEs como acompanhamento, avaliação, proposição e deliberação suscitam o desempenho de um novo papel no cenário educacional, ou seja, os conselhos são chamados a participarem do controle das políticas educacionais. Esse novo papel desempenhado pelos CMEs, juntamente com suas novas atribuições, assegura sua legitimidade no controle da educação pública municipal, oportunizando com isso a democratização das políticas educacionais.

Apesar da participação social ser inerente à construção de relações democráticas, de acordo com Lima (2010, p. 30), uma vez que “[...] não existe democracia sem que as pessoas se envolvam em projetos transformadores, de forma substantiva, atuando nos campos decisórios, o que remete ao campo do controle social”. No entanto, não são todas as formas de participação que oportunizam aos sujeitos tais envolvimento. Uma participação ampliada e consciente da sociedade civil pode desvelar as contradições sociais e desencadear práticas

democráticas no contexto capitalista. Os sujeitos sociais, segundo Gramsci (1999, p. 94), devem “[...] participar ativamente na produção da história do mundo, ser o guia de si e não mais aceitar do exterior, passiva e servilmente, a marca da própria personalidade [...]”, pois necessitam protagonizar seus fazeres e construir a resistência social por meio das instituições públicas.

No âmbito educacional, tal protagonismo pode ocorrer por meio da participação social nos CMEs. Para tanto, os conselheiros necessitam de uma postura ético-política, baseada na filosofia da *práxis* e no compromisso social com a educação pública. Além do mais, para exercício do controle da educação municipal, os conselheiros precisam desfrutar, segundo Valle (2008, p. 72), de plena “[...] autonomia política para discordar ou aprovar as ações governamentais, independentemente do prefeito [...] e do partido político ao qual ele pertença”.

No entanto, Gohn (2008) salienta que os CMEs são órgãos incipientes na educação e não foram ainda devidamente absorvidos como espaços de participação social. A autora adverte que essa apropriação se faz necessária, uma vez que os conselhos representam a presença da sociedade civil na arena de decisões, acerca dos destinos e das prioridades da educação municipal, e são espaços que ecoam as vozes dessa sociedade, visto que:

é no espaço da participação que se insere, na estrutura do Sistema Municipal de Ensino (SME), o Conselho Municipal de Educação (CME), como mecanismo de gestão colegiada e democrática para tornar presente a expressão da vontade da sociedade na formulação das políticas e nas decisões dos dirigentes. O Conselho não fala pelo governo, mas fala ao governo, em nome da sociedade, uma vez que sua natureza é de órgão de Estado. O Estado é a institucionalidade permanente da sociedade, enquanto os governos são transitórios. (BRASIL, 2006b, p. 97).

Inclusive a Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) ao assegurar a efetivação da gestão democrática⁹, e a sua Estratégia 19.5, ao fomentar, conforme Brasil (2014, p. 60), “[...] a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos de educação, assegurando a formação de seus conselheiros [...]”, oportunizam a mediação social na dinâmica estatal, tendo em vista que favorecem a constituição de canais democráticos que podem propiciar à sociedade civil construir sua hegemonia, seu protagonismo de ação social e política no Estado, pois:

⁹ Rememora-se que a gestão democrática da educação nas instituições educativas e nos sistemas de ensino é um dos princípios constitucionais garantidos ao ensino público, segundo o Art. 206 da CF/1988. Por sua vez, a LDBEN confirmando esse princípio e reconhecendo a organização federativa, no caso da educação básica, repassou aos sistemas de ensino a definição de normas de gestão democrática, explicitando dois outros princípios a serem considerados: “a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”. (BRASIL, 2014, p. 59).

[...] a participação da sociedade civil na gestão pública introduz uma mudança qualitativa na medida em que incorpora outros níveis de poder além do Estado, e isto se configura como um direito ao auto-desenvolvimento que pode ser alcançado numa sociedade participativa que contribui para a formação da cidadania qualificada [...]. (JACOBI, 2008, p. 118).

Pressupondo a existência de uma relação social orgânica, em que o controle social perpassa as classes sociais e sua conquista consiste em legitimar a contra hegemonia da sociedade civil no Estado, as instâncias sociais necessitam se constituir em *lôcus* democráticos, que privilegiem a prática da participação no controle social dos Planos, programas e projetos governamentais. Posto isso, apreende-se que os CMEs devem e podem contribuir para o exercício do controle social dos Planos Educacionais.

Considerações finais

Corroborar-se que os CEs, dentre eles os CMEs, são parte constitutiva da superestrutura do Estado, e estando inserido no Sistema de Ensino, enquanto instrumentos de gestão colegiada, possuem, segundo Lima, Raimann e Santos (2018, p. 323), uma “[...] função primeira, a efetivação do controle social da educação de qualidade para todos e a formulação das políticas educacionais” [...].

Por conseguinte, a sociedade contemporânea perpassada por inúmeros processos de exclusão social, os CMEs são, conforme Gohn (2006, p. 10), possibilidades “[...] concretas de desenvolvimento de um espaço público que não se resume e não se confunde com o espaço governamental/estatal” [...]. Haja vista que a sociedade civil, ao realizar mediações sociais na gestão pública, garante a “[...] instauração de um novo padrão de interação entre governo e sociedade; novas arenas de intermediação e novos mecanismos decisórios implantados poderão ter a capacidade de incorporar uma grande pluralidade de atores e de diferentes interesses”, e dessa forma, tais conselhos estariam cumprindo seu papel enquanto órgãos de mediação social.

Contudo, é salientado que não se trata de considerar os CEs enquanto reduto revolucionário da sociedade capitalista posta. É comungado somente da perspectiva que a sociedade civil organizada possui condições, conforme Teixeira (2001, p. 52), de “[...] captar e tematizar problemas e de exercer um papel crítico e propositivo em relação às demais esferas e a ela mesma, apesar das restrições e barreiras que lhe impõem os sistemas (político e econômico) e as limitações da cultura política vigente na sociedade como um todo”. Da mesma forma, compreende-se que tais conselhos enquanto órgãos deliberativos e normativos devem

protagonizar os processos que permeiam e orientam a construção da educação pública municipal.

Portanto, é de competência desses conselhos o compromisso com a promoção do controle social da política educacional, com vistas a assegurar à efetivação da educação socialmente desejada, preconizada pelos PMEs. Para tal, acredita-se que um dos caminhos possíveis seria os conselhos desenvolverem ações propositivas, contínuas e sistemáticas de acompanhamento, monitoramento e avaliação de todos os processos constitutivos que perpassam essa política.

REFERÊNCIAS

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano.** São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009. Disponível em:

<http://www.acervo.paulofreire.org/xmlui/handle/7891/3082>. Acesso em: 10 set. 2020.

BORDIGNON, G. Conselhos municipais de educação. *In*: LIMA, A. B. (org.). **CMEs no Brasil: qualidade social e política da educação.** Campinas: Alínea Editora, 2017. p. 17-34.

BRASIL. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares** – conselhos escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Elab. Genuíno Bordignon. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004a. *E-book*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho:** guia de consulta. Brasília, DF: MEC/SEB, 2004b. *E-book*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro_cons/guia_consulta.pdf. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Pradime:** Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação. Caderno de textos, v. 1. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006a. *E-book*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_1.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Pradime:** Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação. Caderno de textos, v. 3. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006b. *E-book*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_3.pdf. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Planejando a próxima década:** conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014. *E-book*. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 22 out. 2020.

CURY, C. R. J. Conselhos de educação: fundamentos e funções. **RBP**, v. 22, n. 1, p. 41-67, 2006. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/18721/10944>. Acesso em: 12 mar. 2019.

GOHN, M. G. Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado. *In:* CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (org.). **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p. 35-40.

GOHN, M. G. Conselhos gestores e gestão pública. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 5-11, 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93842101>. Acesso em: 03 mar. 2021.

GOHN, M. G. Conselhos municipais de acompanhamento e controle social em Educação: participação, cidadania e descentralização? *In:* SOUZA, D. B. **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 97-113.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GRAMSCI, A. **Cadernos de Cárcere**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1. Disponível em: https://static.fecam.net.br/uploads/1521/arquivos/1349633_gramsci_cadernos_do_carcere_vol_1.pdf. Acesso em: 30 set. 2019.

JACOBI, P. R. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. *In:* SOUZA, D. B. **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 115-130.

LIMA, A. B. de. Conselhos de educação, movimentos sociais e controle social. **Educação em Perspectiva**, v. 1, n. 1, p. 28-46, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/educacaoemperspectiva/article/view/6443/2635>. Acesso em: 24 out. 2020.

LIMA, A. B. de; RAIMANN, A.; SANTOS, F. Estado democrático e a concepção de democracia e representatividade nos Conselhos Municipais de Educação no Brasil. **Rev. Diálogo Educ.**, Curitiba, v. 18, n. 57, p. 307-325, 2018. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/de/v18n57/1981-416X-rde-18-57-307.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2021.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1744?mode=full>. Acesso em: 02 out. 2019.

VALLE, B. de B. R. do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. *In:* SOUZA, D. B. **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 53-74.

CRedit Author Statement

Reconhecimentos: Agradecer a orientadora do estudo e à Universidade Federal da Grande Dourados.

Financiamento: Não há

Conflitos de interesse: Não há.

Aprovação ética: Não houve análise de Comitê de Ética, por se tratar de uma proposta estritamente bibliográfica e documental, em aspectos teóricos.

Disponibilidade de dados e material: Como é um excerto de tese de doutoramento, o trabalho final encontra-se na base de dados da UFGD: <https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-DOCTORADO-EDUCACAO/Teses%20Defendidas/MaricleiPrzylepa%20-%20Tese.pdf>.

Contribuições dos autores: Mariclei Przylepa – Construção teórica e analítica; Maria Alice de Miranda Aranda – Orientadora do estudo; Ana Paula Moreira de Sousa – Correções ortográficas e gramaticais; Andréa Jara Peralta Freitas – Aspectos técnicos e da ABNT.

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação.
Revisão, formatação, normalização e tradução.

