

# CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE IPERÓ/SP: CRIAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DEMOCRÁTICA

## Municipal council of education of Iperó/SP: creation, implementation and democratic management

Jurany Leite Rueda – USP/São Paulo\*

Jociane Marthendal Oliveira Santos – UFSCar/Sorocaba\*\*

**Resumo:** Os conselhos municipais de educação são órgãos considerados fundamentais no processo de gestão democrática no Sistema Municipal de Ensino. Esta pesquisa em andamento sobre o Conselho Municipal de Educação de Iperó/SP – que se encontra em sua segunda etapa – tem como objetivo analisar a natureza, finalidade, organização e funcionamento do Conselho no processo da gestão democrática da educação no município. Para essa análise, utilizou-se documentos relacionados ao CME de Iperó/SP, tais como legislação municipal sobre o Conselho e atas das reuniões realizadas por esse órgão, além da Constituição Federal de 1988, LDB nº 9394/96 e autores que abordam os temas e suas correlações. A pesquisa evidenciou, por meio da legislação municipal, que o CME de Iperó é definido em sua natureza como órgão normativo, deliberativo e consultivo, tendo, pelo menos no que se refere à lei, autonomia para atuar no cumprimento de suas atribuições.

**Palavras-chave:** Conselho Municipal de Educação. Gestão democrática. Iperó/SP.

**Abstract:** The municipal councils of education are organs considered fundamental in the process of democratic management in the municipal education system. This ongoing research on the Iperó City Council - which is in its second stage - aims to analyze the nature, purpose, organization and functioning of the Council in the process of democratic management of education in the municipality. For this analysis, documents related to the Iperó's Council of Education were used, such as, municipal legislation on the Council, minutes of the meetings held by that body, besides the Federal Constitution of 1988, LDB nº 9394/96 and authors that approach the subjects and their correlations. The research evidenced through municipal legislation that the CME of Iperó is defined in its nature as a normative, deliberative and consultative body, having, at least as far as the law is concerned, autonomy to act in the fulfillment of its attributions.

**Keywords:** Municipal Council Education. Democratic management. Iperó/ SP.

### INTRODUÇÃO

O Conselho Municipal de Educação (CME) é um órgão que faz parte do Sistema Municipal de Ensino, com o papel de contribuir para a melhoria das políticas educacionais e que pode ser considerado um instrumento para o atendimento das demandas sociais no que se refere à educação. Nesse sentido, aqueles municípios que têm instituído como parte de seu sistema de ensino o conselho municipal de educação têm dado um passo no processo de construção da gestão democrática.

Diante disso, este artigo – que faz parte de uma pesquisa mais ampla acerca da investigação dos conselhos municipais de educação da região metropolitana de Sorocaba – tem como ponto de investigação o papel do Conselho Municipal de Educação de Iperó/SP no processo de construção da gestão democrática da educação no município. Para essa investigação, foram considerados documentos fundamentais relacionados ao CME (IPERÓ/SP, 1996; IPERÓ/SP, 2003a; IPERÓ/SP, 2017a;

\*Doutoranda em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), membro do GEPLAGE – Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento, Avaliação e Gestão da Educação da UFSCar-Sorocaba/SP. E-mail [jurany.rueda@outlook.com](mailto:jurany.rueda@outlook.com).

\*\*Mestranda em Educação pela UFSCar campus Sorocaba/SP, membro do GEPLAGE – Grupo de Estudos e Pesquisas Estado, Políticas, Planejamento, Avaliação e Gestão da Educação. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES, Brasil. E-mail: [jmarthendal@yahoo.com.br](mailto:jmarthendal@yahoo.com.br)

IPERÓ/SP, 2017b); com o objetivo de analisar a natureza, finalidade, organização e funcionamento do Conselho no processo da gestão democrática da educação no município. Esses aspectos são abordados no desenvolvimento deste trabalho, fazendo parte da segunda fase da pesquisa.

O texto procurou contemplar aspectos como a instituição do sistema de ensino no município e sua correlação com princípios legais no que se refere à organização e gestão democrática; à criação do CME e suas características quanto à composição, representatividade, definição e atribuições; à abrangência do município no atendimento educacional; à inserção do município no regime de colaboração entre os entes federados; e à relação do CME com os princípios da gestão democrática e autonomia.

Esses aspectos foram abordados em quatro tópicos no decorrer do texto, sendo estes: a) Conselho Municipal de Educação do município de Iperó/SP: criação e diretrizes; b) caracterização do CME de Iperó/SP: conceito, caracteres predominantes e representatividade; c) o atendimento à demanda educacional no município e a colaboração entre entes federados; d) da iniciativa da criação e implementação do CME à sua atuação sob o princípio da gestão democrática e qualidade. Estes tópicos foram organizados com o propósito de sistematização para melhor compreensão do papel do CME de Iperó/SP no Sistema de Ensino do município.

Diante disso, entende-se que este trabalho trará como contribuição um olhar mais aprimorado sobre o papel que o CME exerce no município de Iperó/SP diante do que está estabelecido na legislação, bem como, se essa legislação e os documentos atrelados ao Conselho trazem em seus termos a possibilidade de atuação autônoma do Conselho diante das questões educacionais.

### CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE IPERÓ/SP: CRIAÇÃO E DIRETRIZES

A criação de conselhos municipais de educação foi estimulada, de acordo com Bordignon (2009), apenas após a criação dos sistemas municipais de ensino pela Constituição Federal de 1988. Diante disso, este tópico visa abordar de maneira breve a criação do Sistema Municipal de Ensino para, a partir disso, compreender a criação e as diretrizes do Conselho Municipal de Educação de Iperó/SP. A criação do Sistema de Ensino de um município pode ser visto como um movimento em busca de construção da democracia e autonomia na condução de suas atribuições. Para Bordignon (2009), o Sistema Municipal de Ensino proporciona ao município definir a organização formal e legal do conjunto das ações educacionais, e sua instituição por lei municipal evidencia e declara o espaço da autonomia que lhe cabe, bem como suas responsabilidades diante da educação, possibilitando o exercício do poder local, assim como da cidadania atuante.

A criação de sistemas de ensino é amparada pelo artigo 211 da Constituição Federal de 1988, quando afirma que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino”. Isso tem como base a autonomia, princípio que foi instituído no artigo 18 da mesma Constituição, quando expressa que “[...] a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

O parágrafo 4º do artigo 211 da Constituição destaca a relação de colaboração que deve haver entre os entes federados no quesito da organização de seus sistemas de ensino, afirmando que “[...] na organização de seus sistemas de ensino, os estados e os municípios definirão a forma de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”. Tem-se mais avante, por meio da LDB, Lei nº 9.394 de 1996, a reafirmação do que foi posto na Constituição. No artigo 8º é dito que os entes federados organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. E no parágrafo 2º, é acrescentado que “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei”.

Essa composição legislativa dá suporte para que os entes federados – no caso aqui tratado, o município – tenham possibilidades, pelo menos no que se refere ao respaldo legal, para a atuação autônoma na gestão de suas atribuições. Para Bordignon (2009), esse movimento de criação dos sistemas de ensino está vinculado ao processo político da construção da democracia e afirmação da autonomia, mas que, por sua vez, ocorre em meio a tensões, principalmente no que se refere à centralização e descentralização, poder central e poder local.

O município de Iperó/SP traz em sua trajetória duas leis que dispõem sobre a criação do Sistema Municipal de Ensino. A primeira é a Lei nº 181, de 13 de maio de 1998, aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo prefeito Benedito Valério (IPERÓ/SP, 1998). A segunda é a Lei nº 459, de 4 de

dezembro de 2003 (IPERÓ/SP, 2003b), sancionada pelo prefeito Marcos Antônio Tadeu Andrade. Esta traz em seu último artigo nº 28º a revogação da primeira lei, bem como das disposições contrárias.

Cabe ressaltar que a lei municipal da criação do Sistema Municipal de Iperó/SP que está em vigor (IPERÓ/SP, 2003b), teve em relação à lei anterior reestruturações frasais de alguns artigos e parágrafos, ou seja, alteração da redação original. Em ambas fica claro na letra da lei os princípios postos na LDB, no que tange ao regime de colaboração, à gestão democrática, bem como às atribuições prioritárias do município com relação ao atendimento à educação infantil e ensino fundamental.

Na organização da educação, a Lei de Diretrizes e Bases nº.9394/1996 coloca no artigo 11 que “[...] os municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (BRASIL, 1996), deixando a possibilidade de fazê-lo para aqueles municípios que não desejarem criar um sistema próprio de ensino.

Apesar dessa possibilidade, Bordignon (2009) afirma que a construção do sistema municipal de ensino promoverá um diálogo entre pessoas e instituições, o qual permitirá reflexões sobre a concepção de educação, assim como as responsabilidades prioritárias do município, dando por sua vez coerência às especificidades do projeto de educação do município. No que se refere à legislação, Iperó/SP deu um passo ao dispor a constituição do seu próprio sistema de ensino. No artigo 6º da Lei 459 de 2003, é apresentada a estrutura de organização do Sistema Municipal de Ensino de Iperó/SP, que compreende: Gabinete do Prefeito Municipal; Secretaria da Educação; *Conselho Municipal de Educação*; Instituições do Ensino Fundamental e Médio, Educação Infantil e Educação Profissional, mantidas pelo poder público municipal; Instituições de Educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada (IPERÓ/SP, 2003b).

Como o foco desta pesquisa encontra-se na compreensão do processo de constituição e atuação do Conselho Municipal de Educação de Iperó/SP, destaca-se aqui o Conselho Municipal de Educação (CME) como um dos elementos da estrutura do Sistema de Ensino de Iperó/SP e apresenta-se aqui as competências atribuídas – além das fixadas em lei específica – a esse Conselho conforme a Lei nº 459 de 2003, artigo 9º:

- I) Formular os objetivos e traçar normas para a organização e o funcionamento do Sistema municipal de Educação;
- II) Fixar normas para a autorização de funcionamento de instituição de escolas públicas e das instituições de educação infantil da iniciativa privada (IPERÓ/SP, 2003b).

Conforme a legislação municipal de Iperó/SP, o prefeito Marcos Antônio Tadeu Andrade sancionou a Lei ordinária nº 458 de 4 de dezembro de 2003, de criação do Conselho municipal de educação aprovada pela Câmara Municipal. No artigo primeiro dessa lei, é posto que o Conselho Municipal de Educação é um “[...] órgão de caráter normativo, consultivo e deliberativo do Sistema Municipal de Ensino do município de Iperó/SP, com a competência para decidir sobre todas as questões referentes à educação municipal, definidas nesta lei”. Contudo, cabe ressaltar que a criação do Conselho Municipal de Educação se deu em princípio no ano de 1996, com base na Lei municipal nº 49 de 1996, trazendo em sua redação as atribuições e composição do Conselho (IPERÓ/SP, 1996). A Lei nº 458 de 2003 apresenta uma alteração da redação original, adicionando mais critérios, sendo assim ampliada. Dentre as alterações, é importante destacar que no artigo 1º foi acrescentado o parágrafo 1º, em que afirma que “[...] o Conselho Municipal de Educação exercerá sua autonomia no cumprimento de suas atribuições, em harmonia com a Secretaria Municipal de Educação” (IPERÓ/SP, 2003a).

Esse parágrafo do artigo da lei referida confere legalidade ao Conselho possibilitando que esse órgão contribua de forma significativa para o desenvolvimento da gestão democrática da educação, pois, conforme Bordignon (2009, p. 53), “[...] a efetivação da gestão democrática da educação encontra nos conselhos, órgãos de representatividade social e deliberação plural, espaço privilegiado para estabelecer o contraponto da deliberação do Executivo”, bem como para a melhoria da educação no município, uma vez que, como órgão fiscalizador, o Conselho tem a função de acompanhar as políticas educacionais e sua implementação.

No que se refere à composição do Conselho, a primeira Lei nº 49 de 1996, coloca no artigo 3º que o Conselho “[...] seria constituído por 13 membros representantes de entidades do ensino público e privado, eleitos por voto direto e secreto pelas respectivas entidades” (IPERÓ/SP, 1996). A representatividade contemplava: um representante de ensino da rede municipal; um representante da

rede particular de ensino; um representante de diretores de escola da rede estadual; um representante de escola de 1º grau da rede estadual; um representante de escola de 2º grau da rede estadual; um representante de escola profissionalizante; um representante das Associações de Pais e Mestres (APM) de cada escola da rede estadual.

Essa constituição e representatividade que consta na Lei revogada nº 49 de 1996, diferem da Lei nº 458 de 2003 que está em vigor, uma vez que no artigo 6º é afirmado que “[...] o Conselho Municipal de Educação será constituído de nove membros titulares e nove membros suplentes, nomeados pelo chefe do poder Executivo, representando entidades ou segmentos sociais do município”, sendo estas:

- I. um representante da Secretaria da Educação do Município, indicado pelo poder público municipal;
- II. um representante do ensino da Educação infantil de escolas municipais, indicado pelo poder público municipal;
- III. um representante do ensino fundamental I de escolas municipais, indicado pelo poder público municipal
- IV. um representante do ensino fundamental II de escolas municipais, indicado pelo poder público municipal;
- V. um representante das escolas estaduais do município, escolhidos pelos diretores e coordenadores pedagógicos das escolas;
- VI. um representante da educação profissional, escolhido pelos representantes das instituições que promovem a educação profissional do município;
- VII. um representante de Diretores de escolas mantidas pelo poder público do município, escolhido entre seus pares;
- VIII. um representante das Associações de Pais e Mestres (APM) das escolas mantidas pelo poder público municipal, escolhido entre seus pares;
- IX. um representante do Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério (FUNDEF), escolhido entre os conselheiros (IPERÓ/SP, 2003a).

Diante disso, analisar os avanços e limitações com a atualização da legislação referente ao Conselho é um aspecto importante na compressão do papel que esse órgão exerce no município de Iperó/SP. Relacionar a composição proposta na legislação com o que se apresenta no ano vigente, bem como suas particularidades; são aspectos que se pretende abordar no tópico seguinte.

#### **CARACTERIZAÇÃO DO CME DE IPERÓ/SP: CONCEITO, CARACTERES PREDOMINANTES E REPRESENTATIVIDADE**

O Conselho é definido na Lei municipal nº 458 de 2003 – conforme já citado neste texto – como um órgão de caráter normativo, consultivo e deliberativo e com competência para decidir sobre todas as questões referentes à educação municipal, estabelecidas na lei. Conforme a legislação municipal a natureza da função do Conselho está compreendida como tendo função normativa, consultiva e deliberativa, informação essa que já estava presente na Lei nº 49/96, a qual foi revogada. Dessa maneira, o Conselho de Educação de Iperó/SP abarca em sua função: o “[...] poder de decisão final em matérias específicas definidas nos instrumentos normativos próprios”; a “competência de regulamentar o funcionamento do Sistema de Ensino”; e “[...] assessorar as ações do Governo na área de educação” (BORDIGNON, 2009, p. 75-76).

Portanto, o papel que esse órgão exerce na educação do município de Iperó/SP é relevante, uma vez que sua participação alcança funções importantes no processo de gestão da educação, e isso pode contribuir significativamente para o desenvolvimento da qualidade da educação no município. Contudo, Bordignon (2009, p. 78) alerta que “[...] não são muito claros os limites da autonomia do conselho no

exercício de suas competências legais”. O autor afirma que a maioria dos conselhos no exercício de suas competências fica subordinada à homologação para terem validade, isso pode retratar o exercício do conselho “resumido” em caráter consultivo. No caso de Iperó/SP, a Lei nº 458/03 descreve que há três formas básicas de manifestação do Conselho para o Sistema Municipal de Ensino, que são, conforme o artigo 14:

- I. Deliberação, de caráter normativo, e depende de homologação do Secretário da Educação do Município;
- II. Parecer, que, se normativo, depende de homologação do Secretário da Educação do Município;
- III. Indicação, que independe de homologação do Secretário da Educação do Município (IPERÓ/SP, 2003a).

No caso de Iperó/SP, o caráter mobilizador e fiscalizador não é contemplado no artigo 1º da Lei em vigor, e não o foi na Lei anterior de nº 49/96. Tradicionalmente são dois caracteres que não são contemplados nos conselhos, mas que, de acordo com Bordignon (2009, p.76), movidos pela aspiração da participação democrática na formulação e gestão das políticas públicas, os conselhos desenvolvem essas novas funções. O autor ressalta a importância dessas duas funções ao afirmar que elas estabelecem os conselhos no “[...] campo propositivo e de acompanhamento e controle da oferta de serviços educacionais”.

A composição do conselho para Bordignon (2009) deve representar o Sistema de Ensino, configurada por dirigentes, profissionais da educação, familiares e estudantes. Permitindo abarcar outras representações, como conselhos tutelares, associações comunitárias, entre outros. No caso de Iperó/SP, a representatividade exposta na Lei nº 458/03, conforme apresentado na seção anterior, contempla entidades e segmentos sociais relevantes para o processo de atuação desse órgão. Uma vez que houve um avanço com relação à representatividade posta na lei anterior revogada, que abarcava apenas representantes do ensino municipal de maneira geral, da rede privada, da rede estadual, do ensino profissionalizante e da APM. Nesse sentido, a lei em vigor trouxe mais representações em sua redação, mas ainda existem ausências de representação de segmentos sociais, tais como um representante da comunidade estudantil, representante dos pais de alunos etc. A presença representativa aumenta a diversidade, permitindo diferentes olhares sobre a educação no município, que, por sua vez, contribuirá para o processo democrático.

A composição dos membros para o biênio 2017-2019, presente no Decreto nº 1.710/2017, tem a seguinte representatividade: representante do FUNDEB, representante da APM, representante da Secretaria da Educação, representante dos Diretores das Escolas Municipais, representante da Educação Infantil das Escolas municipais, representante do Ensino Fundamental I das Escolas Municipais, representante do Ensino Fundamental II das Escolas Municipais, representante do Ensino profissionalizante das Escolas do Município (IPERÓ/SP, 2017).

Relacionando essa informação do decreto citado acerca da representatividade com o que está proposto na lei em vigor, observa-se que, na composição do biênio 2017-2019, não há representantes das escolas estaduais. De acordo com o Decreto nº 1.710 de 2017, estava-se aguardando a indicação para essa representatividade. Além disso, cabe ressaltar que, assim como na legislação, a formação do Conselho atual não apresenta representante dos alunos. A representatividade dos pais de alunos que não é expressa na lei, bem como não está expressa na constituição dos membros atuais do Conselho para este biênio, é assumida de maneira subjacente pelos membros do Conselho que são pais de alunos. Esse entrelaçamento de informações se amplia ao observar que, em 2007, foi promulgada a Lei municipal nº 622 (IPERÓ/SP, 2007), que alterou três artigos da Lei nº 458. No artigo 6º da legislação de criação do Conselho, a composição era de 9 membros titulares e 9 suplentes passando para 10 membros titulares e 10 suplentes, sendo acrescentada a representatividade do Poder Legislativo, indicado pelo Presidente da Câmara Municipal.

Outra alteração foi na redação do artigo 7º da Lei nº 458 de 2003, em que constava que “[...] o mandato dos Conselheiros será de 2 anos, permitida a recondução por mais um mandato ou a critério do Prefeito Municipal”, a redação atual da Lei nº 622 de 2007 fica proposto que “[...] o mandato dos Conselheiros será de 2 anos, permitida a recondução por mais um mandato”. O ato de suprimir a última parte do

artigo em que se refere a permanência ou não do conselheiro a critério da decisão do Prefeito Municipal, pode significar um avanço para o processo de gestão democrática.

### O ATENDIMENTO À DEMANDA EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO E A COLABORAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERADOS

O município de Iperó/SP apresenta, segundo os dados do IBGE (2010), uma taxa de escolarização de 98,9%. Embora a educação tenha sido o aspecto de maior crescimento em termos absolutos, com 0,369 entre 1991 e 2010 no município, ainda persistem as lutas a fim abranger de forma suficiente a sua competência na oferta educacional, conforme inciso V, artigo 11 da LDBEN 9394/1996 (BRASIL, 1996). O número de matrículas no ano de 2016 foi de 7.658 alunos no ensino básico regular, e no ano de 2017 foi de apenas 7.304 alunos. Acompanhe o número de matrículas dos anos 2016 para 2017 em diferentes faixas etárias.

**Quadro 1:** Matrículas por faixas etárias

Faixas etárias	2016	2017
Até 3 anos	1.025	684
4 a 5 anos	904	852
6 a 10 anos	2.192	2.187
11 a 14 anos	1.699	1.743
15 a 17 anos	1.215	1.169

**Fonte:** INEP (2016 e 2017)

Em 2016, as matrículas da faixa etária de 4 a 5 anos foram de 904 alunos; na faixa de 6 a 10, o município tem um atendimento de 2.192 alunos. Das faixas etárias de 11 a 14 e de 15 a 17, vai ocorrendo um declínio no número de matrículas. No ano de 2017, o número de matrículas de 4 a 5 anos foi de 852 alunos, e na faixa etária de 6 a 10 anos foi de 2.187 alunos. Nas demais faixas ocorreram também um declínio. Na comparação de matrículas entre 2016 e 2017, no caso da faixa etária de 0 a 3 anos, ocorreu um decréscimo de 341 alunos. Segundo o Plano Municipal de Educação de Iperó/SP (2015), uma das estratégias é de “[...] realizar, periodicamente, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta” (IPERÓ/SP, 2015, p. 55).

As metas para a universalização do ensino ocorrerão enfaticamente dos 4 a 15 anos, até 2025 conforme o PME de Iperó/SP. A meta de número 1 era de “[...] universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade”, bem como “[...] ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste plano”, que será em 2025 (IPERÓ/SP, 2015, p. 55). Outra estratégia apresentada pelo PME (2015) em relação à educação infantil é de “definir, em regime de colaboração entre a União e o Estado, metas de expansão das respectivas redes públicas de Educação Infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais” (IPERÓ/SP, 2015, p.55). Na nova redação do artigo 211, da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, dá as incumbências de cada ente federado onde devem atuar.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988, p.206).

Embora a Lei apresente as atribuições de cada ente federado nos parágrafos 2º e 3º, no parágrafo 4º fica claro que cada ente tem a incumbência da oferta prioritária do nível de educação à luz do regime de colaboração. A ordenança da Lei não é de atribuições segmentadas, e sim articuladas. No caso do

município de Iperó/SP, o ensino fundamental está concentrado nas escolas municipais, conforme se observa no quadro 2:

**Quadro 2:** Quantidade de escolas por nível de ensino

Entidade Responsável	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio
Município	7	11	0
Estado	0	0	2
Rede Privada	2	1	0
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>2</b>

Fonte: IBGE (2015)

Observa-se, através do quadro 2, que o município de Iperó/SP municipalizou o ensino fundamental, uma vez que, de acordo com IBGE (2015), o ensino fundamental está concentrado nas escolas municipais. Na primeira parte da pesquisa mais ampla, que contempla os nove municípios constatou-se que Iperó/SP não ofertava, nas escolas estaduais do município, o ensino fundamental. Conforme Rueda e Santos (2017), dois municípios da sub-região 3 da Região Metropolitana de Sorocaba municípios de Iperó/SP e Araçoiaba da Serra, não contemplavam em suas redes estaduais a oferta dessa etapa – o ensino fundamental.

No caso de Araçoiaba da Serra, o seu PME (2015) afirma que o município não possui um sistema próprio de ensino, estando integrado ao sistema estadual de ensino. Já no que se refere à cidade Iperó/SP, esta possui seu sistema próprio de ensino – como já mencionado –, e a presença do ensino fundamental I e II somente nas escolas municipais acontece devido à municipalização dessa etapa de ensino. O Parecer do Conselho Estadual de Educação do Estado de São Paulo Nº 334/2000, aprovado em 4 de outubro de 2000, ressalta em sua apreciação:

Pela análise dos autos em questão, este Colegiado aprovou, através dos Pareceres CEE n.ºs. 373/97, 376/97, 406/97, 420/97, 443/97 e 23/99, os Termos de Convênio, em vigor, celebrados entre o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação, e as Prefeituras Municipais de Itararé, Iperó, Avaré, Hortolândia e Gabriel Monteiro, visando à implantação e o desenvolvimento do “Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para Atendimento ao Ensino Fundamental” (SÃO PAULO, 2000 - grifo nosso).

O ensino fundamental municipalizado pode trazer a ideia de proximidade, uma vez que a realidade escolar faz parte da realidade local. Nesse caso, poder-se-ia compreender que a ação de Iperó/SP em municipalizar o ensino fundamental é um passo no processo de gestão democrática, por haver, uma descentralização do ensino? A descentralização do ensino seria apenas uma transferência de responsabilidades de um ente federado para outro? Essa descentralização tem autonomia limitada? A municipalização do ensino fundamental poderia ser entendida como uma omissão do estado? Essas questões são importantes para se pensar no processo de descentralização e o regime de colaboração proposto na realidade brasileira, pois pensar na descentralização como uma delegação de tarefas, sem a correspondente autonomia do poder decisório, é no mínimo comprometedor para o processo de regime de colaboração entre os entes federados. Nesse sentido, para Gil e Arelaro (2004), a descentralização que ocorre por meio da municipalização do ensino fundamental faz parte de um processo de drenagem das políticas sociais.

No entanto, existe, da parte dos municípios, um interesse no processo de municipalização do ensino fundamental, que, para Gomes (2008), teve como um de seus elementos o incentivo do FUNDEF – posteriormente FUNDEB –, mas que, para a autora, é apenas um dos elementos a ser considerado. Abrucio (2005) afirma que o Fundef impulsionou uma municipalização mais planejada e uma colaboração intergovernamental; para além disso, acrescentamos, depois o FUNDEB amplia e possibilita a constituição de um fundo contábil transversal à Educação Básica. Quanto à colaboração, Ramos e Santana (2014) ressaltam que “[...] o regime de colaboração é uma expressão técnica que ilustra a autonomia das diferentes instâncias do Governo e a cooperação entre estas no tocante à educação escolar e que pressupõe a descentralização como princípio de, não somente, efetivar este direito, mas também a qualidade do ensino”.

Garson e Araújo (2001) apontam que era possível observar uma crescente atuação municipal no ensino fundamental e que, no futuro, a expectativa era alcançar uma municipalização definitiva, ficando para os estados o ensino de 2º grau, ou seja, o ensino médio. Os autores apontaram isso no informe de 2001, e essa realidade se faz presente hoje, no caso do município de Iperó/SP, uma vez que o município assumiu o ensino fundamental I e II. Diante disso, o atendimento educacional, a municipalização ocorrida no município, assim como as questões levadas nesta seção, são importantes para pensar como tem ocorrido o regime de colaboração entre os entes federados, no caso específico aqui, entre o Estado de São Paulo e o município de Iperó/SP, aspecto esse que será abordado na terceira fase dessa pesquisa.

### DA INICIATIVA DA CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO CME À SUA ATUAÇÃO SOB O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E QUALIDADE

Como destacado anteriormente, o Conselho Municipal de Educação de Iperó/SP, conforme a legislação municipal, teve sua criação aprovada pela Câmara Municipal e a sancionada pelo prefeito Marcos Antônio Tadeu, em 1996. Essa primeira lei foi revogada, entrando em vigor a Lei nº 458 de 2003. Diante da primeira lei de criação CME de Iperó/SP, não é possível observar em sua redação o termo autonomia, sendo apresentadas apenas questões gerais, abordando a natureza, atribuições e composição. É possível, contudo, perceber que a Lei nº 458/03 em vigor traz em sua redação uma ampliação das atribuições do Conselho, além de estabelecer no artigo 1º:

Art. 1º Fica criado o Conselho Municipal de Educação, órgão de caráter normativo, consultivo, e deliberativo do Sistema Municipal de Ensino do Município de Iperó, com competência para decidir sobre todas as questões referentes a educação municipal, definidas nesta Lei.

§ 1º) O Conselho Municipal de educação exercerá sua autonomia no cumprimento de suas atribuições, em harmonia com a secretaria de educação (IPERÓ/SP, 2003a).

A legislação atual ao colocar o princípio de autonomia em sua redação permite, mesmo que de maneira tímida, a ação para um processo de gestão democrática. Pois, conforme Bordignon (2009, p. 80), “[...] a autonomia é um dos fundamentos da gestão democrática”. Mas será que a autonomia, que é expressa na lei, tem seu real sentido na ação desse órgão tão importante no processo democrático social? Quando é colocado na lei que o Conselho exercerá sua autonomia em harmonia com a Secretaria de Educação, essa harmonia prescrita na lei poderia comprometer a ação autônoma do CME de Iperó/SP? Para Bordignon (2009, p.80), “[...] as condições de funcionamento do conselho indicam o grau de autonomia e sua importância na gestão do Sistema de Ensino”.

A representatividade pode ser considerada um caminho para que as demandas sociais no âmbito da educação sejam atendidas. No caso da representatividade do CME de Iperó/SP, esta foi ampliada por meio da atualização da lei de criação do Conselho. Essa ampliação traz para o processo de atuação do Conselho uma maior participação da sociedade, que por sua vez contribui para a gestão democrática, já que o Conselho se torna um espaço da democracia representativa. Dessa forma, “[...] a representatividade social tem como fundamento a busca da visão de totalidade a partir dos olhares dos conselheiros desde os diferentes pontos de vista da sociedade” (BORDIGNON, 2009, p. 69). Mas cabe ressaltar que ainda existem representações de segmentos sociais que não foram contempladas no CME de Iperó/SP. Portanto essa ampliação que já se iniciou em certa medida precisa continuar, dando espaço para representantes de alunos, pais de alunos, entre outros.

Teixeira (2004, p. 692) afirma que, “[...] na atualidade, a constituição de conselhos tem sido percebida como a abertura de espaços públicos, de participação da sociedade civil, caracterizando a ampliação do processo de democratização da sociedade”. Nesse sentido, o Conselho Municipal de Educação tem sido considerado um órgão importante na atuação, acompanhamento e busca de uma educação de qualidade. No caso do CME de Iperó/SP, é possível observar por meio de algumas atas das reuniões realizadas no 2º semestre de 2017, que existe uma conscientização da importância da participação e atuação dos Conselhos. Nesse sentido, na reunião realizada em 31 de julho de 2017 (CME – IPERÓ/SP, 2017a), foi discutida a necessidade de garantir a participação dos conselheiros, sem ônus aos participantes. Para isso, foi deliberado que estes apresentariam uma Declaração de Comparecimento aos gestores das unidades escolares, garantindo participação democrática aos representantes nas datas de reunião previstas.

A composição do biênio 2017-2019 apresenta por meio do presidente do Conselho uma preocupação a efetivação da gestão democrática, bem como a conscientização dos membros do Conselho e da comunidade escolar sobre a importância da gestão democrática. Na reunião realizada em 31 de agosto de 2017 (CME – IPERÓ/SP, 2017b), o presidente do Conselho propôs que fosse oferecida formação sobre gestão democrática, e ficou acordado nessa reunião que uma pequena comissão advinda do Conselho estruturaria juntamente com a Secretaria de Educação uma possível formação por meio de parcerias com universidades, no objetivo de trazer formação para os professores sobre o assunto da gestão democrática.

Nas atas do segundo semestre de 2017 analisadas (atas de 31/07/2017; 10/08/2017; 31/08/2017; 22/09/2017) foi possível observar que, além dos assuntos recorrentes sobre o funcionamento do Sistema Municipal de Ensino, apareceu com certa recorrência o tema da gestão democrática. Fica, portanto evidente a preocupação da composição atual do Conselho com o processo de gestão democrática e o combate aos elementos que interferem prejudicando esse processo, bem como é relatado diante dessa situação nos documentos a preocupação do Conselho com a construção de uma escola pública de qualidade enquanto prioridade.

No CME de Iperó/SP, não fica expresso na legislação termos como gestão democrática ou qualidade da educação, contudo é possível observar nas atribuições do CME ações que visam contribuir para a melhoria da qualidade da educação. Para além da legislação municipal, as atas permitiram a ampliação do olhar sobre a atuação do CME no município de Iperó/SP, à luz da gestão democrática. Contudo, para além da discussão pela busca por uma qualidade da educação percebida nos documentos, a abordagem e compreensão do que seria essa qualidade da educação parece ainda não estar muito clara. Conforme Dourado e Oliveira (2009, p. 205), a qualidade da educação é:

[...] um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos.

Ela deve ser alicerçada em uma qualidade socialmente referenciada que passa por vários aspectos, envolvendo, conforme Dourado e Oliveira (2009, p. 210), “[...] intra e extraescolares, devem ser consideradas de maneira articulada na efetivação de uma política educacional direcionada à garantia de escola de qualidade para todos, em todos os níveis e modalidades”.

Por isso, compreende-se que a conscientização dos membros do Conselho sobre qualidade da educação deve ultrapassar a apreensão de uma qualidade da educação no sentido da produtividade, indo além dos conceitos de eficiência e eficácia. A qualidade que deve ser almejada e alcançada ultrapassa a concepção da quantidade de alunos por sala, estrutura física da escola, entre outros aspectos; considerando contextos sociais, econômicos e culturais. Essa conscientização dos conselheiros torna-se um movimento fundamental na atuação desse órgão, que contribuirá significativamente no funcionamento do Sistema Municipal de Ensino para a existência de uma qualidade de educação para todos, bem como no processo gestão democrática.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste texto foi possível observar o papel que o órgão do Conselho Municipal de Educação exerce no funcionamento do Sistema de Ensino do município. A natureza, as atribuições e funcionamento do Conselho ditam de certa forma o tom que se propõe para a educação do município. Iperó/SP apresenta-se, por meio da legislação municipal, como um município que tem caminhado em busca de uma educação de qualidade, uma vez que teve a criação do Conselho Municipal de Educação, em 1996, por meio da Lei nº 49/96, que foi revogada, entrando em vigor a Lei nº 458/03 que apresenta em seu texto uma redação com maior entendimento sobre o papel do Conselho e suas atribuições.

Observa-se nesse processo a atuação do Conselho como órgão normativo, deliberativo e consultivo no processo das políticas educacionais e no funcionamento do Sistema de Ensino do município. Existem, contudo barreiras que precisam ser ultrapassadas, como uma maior ampliação da representatividade no Conselho, a conscientização da comunidade escolar, bem como de alguns conselheiros sobre a importância da gestão democrática na educação.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>. Acessado em: 11 jul. 2018.
- ARAÇOIABA DA SERRA. *Plano Municipal de Araçoiaba da Serra*, 2015. Disponível em: [http://aracoiaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/leis/Lei%202001-2015\\_com%20anexo%20%C3%BAnico.pdf](http://aracoiaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/leis/Lei%202001-2015_com%20anexo%20%C3%BAnico.pdf). Acessado em: 11 jul. 2018.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. *Educação Crianças e Jovens*, 2010. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/ipero\\_sp](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/ipero_sp). Acessado em: 27 jun. 2018.
- BORDIGNON, G. *Gestão da Educação no Município: sistema, conselho e plano / Genuíno Bordignon*. – São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. Disponível em: [http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3082/1/FPF\\_PTPF\\_12\\_079.pdf](http://www.acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3082/1/FPF_PTPF_12_079.pdf). Acessado em: 11 jul. 2018.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em: 06 jun. 2018.
- BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acessado em: 10 jun. 2018.
- CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SÃO PAULO. *Parecer nº 334/2000*. Disponível em: <http://iage.fclar.unesp.br/ceesp/textos/2000/440-97EOTS.CPL.doc>. Acessado em: 11 jul. 2018.
- DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; A Qualidade da Educação: perspectivas e desafios. *Cad. Cedes, Campinas*, vol. 29, n. 78, p. 201-215, mai./ago. 2009. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br/>. Acessado em: 01 de jul. de 2018
- GARSON, S.; ARAÚJO, E. A. 2001. Federalismo fiscal e ações sociais básicas: descentralização ou municipalização? *Boletim BNDES*, Rio de Janeiro, n. 23, jan. Disponível em: [https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conheciment o/informesf/inf\\_23.pdf](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conheciment o/informesf/inf_23.pdf). Acessado em: 11 jul. 2018.
- GIL, J.; ARELARO, L. R. G. Contra a municipalização do ensino à brasileira. In: GIL, J. *Educação municipal: experiências de políticas democráticas*. Ubatuba: Estação Palavra, 2004.
- GOMES, S. C. *Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)*. 265 f. Tese (Doutorado em ciências Sociais) – Universidade de São Paulo. São Paulo. 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-30072008-134133/en.php>. Acessado em: 11 jul. 2018.
- IBGE. *Panorama*, 2010. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ipero/panorama>>. Acessado em: 6 jul. 2018
- IBGE. *Panorama*, 2015. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/sp/ipero/panorama>. Acessado em: 6 jul. 2018.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse Estatística na Educação Básica 2017*. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acessado em: 27 de jun. de 2018.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse Estatística na Educação Básica 2016*. Brasília: Inep, 2017. Disponível em:

<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica> . Acessado em: 27 de jun.de 2018.

IPERÓ/SP. *Conselho municipal de educação*: ata de reunião de 31 de agosto de 2017b.

IPERÓ/SP. *Conselho municipal de educação*: ata de reunião de 31 de julho de 2017a.

IPERÓ/SP. *Decreto nº 1.710 de 4 de agosto de 2017*. Nomeia os membros do Conselho Municipal de Educação – CME – Biênio 2017/2019 e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.ipero.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/DECRETO-N%C2%BA-1710-DE-4-DE-AGOSTO-DE-2017.pdf>. Acessado em: 12 jul. 2018.

IPERÓ/SP. *Lei nº 181 de 18 de maio de 1998*. Dispõe sobre a criação, do Sistema Municipal de Ensino. Disponível em: <http://camaraipero.sp.gov.br/legislativo/leis-municipais/>. Acessado em: 6 jun. 2018.

IPERÓ/SP. *Lei nº 458 de 04 de Dezembro de 2003*. (2003a). Dispõe sobre a criação, do Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ipero.sp.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/LEI-N%C2%BA-458-DE-04-DE-DEZEMBRO-DE-2003.pdf>. Acessado em: 27 jun. 2018.

IPERÓ/SP. *Lei nº 459 de 04 de dezembro de 2003*. (2003b). Dispõe sobre a criação, do Sistema Municipal de Ensino, e dá outras providências correlatas. Disponível em:

<http://www.ipero.sp.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/LEI-N%C2%BA-459-DE-04-DE-DEZEMBRO-DE-2003.pdf>. Acessado em: 29 mai. 2018.

IPERÓ/SP. *Lei nº 49 de 18 de setembro de 1996*. Criação, do Conselho Municipal de Educação.

Disponível em: <http://camaraipero.sp.gov.br/legislativo/leis-municipais/>. Acessado em: 17 jun. 2018.

IPERÓ/SP. *Lei nº 622 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre alteração do Artigo 3º, 6º e 7º da Lei Municipal nº 458 de 04 de dezembro de 2003 e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.ipero.sp.gov.br/wp-content/uploads/2013/07/LEI-N%C2%BA-622-DE-18-DE-DEZEMBRO-DE-2007.pdf>. Acessado em: 19 jun. 2018.

IPERÓ/SP. *Plano Municipal de Educação, 2015. Lei 868/2015*. Disponível em:

<http://www.ipero.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/06/Lei-868-2015-Anexo-I-Plano-Municipal-de-Educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acessado em: 03 jul. 2018.

RAMOS, J. F. P; SANTANA, L. da S. G. Da municipalização induzida à estadualização do ensino médio. *Revista Educere Et Educare*, vol. 9, n. 18, jul./dez. 2014, p. 661 - 674. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/10124/7896>. Acessado em: 03 jul. 2018.

RUEDA, J. L.; SANTOS, J. M. O. O conselho municipal de educação de Piedade/SP: caracterização do município e estrutura educacional. *Ensaios Pedagógicos (Sorocaba)*, vol.1, n.3, set./dez. 2017, p. 44-52. Disponível em: <http://www.ensaiospedagogicos.ufscar.br/index.php/ENP/article/view/47/76>. Acessado em: 10 jul. 2018.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos Municipais de Educação: Autonomia e Democratização do Ensino.

*Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 123, set./dez. 2004. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a09v34123.pdf>. Acessado em: 10 jul. 2018.

Recebido em: 10.06.2018

Aprovado em 10.07.2018