



**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO E INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO,  
CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES**

**DISSERTAÇÃO**

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS:  
LUTAS, AVANÇOS, RETROCESSOS E INSTITUCIONALIZAÇÃO.**

**LEANDRO OLIVEIRA DA SILVA**

**2017**

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO E INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO,  
CONTEXTOS CONTEMPORÂNEOS E DEMANDAS POPULARES**

**O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS:  
LUTAS, AVANÇOS, RETROCESSOS E INSTITUCIONALIZAÇÃO**

**LEANDRO OLIVEIRA DA SILVA**

*Sob orientação do Professor Doutor*

**Fernando César Ferreira Gouvêa**

Dissertação submetida como requisito inicial para a obtenção do grau de **Mestre em Educação**, no Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares.

Seropédica, RJ  
Setembro, 2017

379.8153

S586c

T

Silva, Leandro Oliveira da, 1979-

O Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias : lutas, avanços, retrocessos e institucionalização / Leandro Oliveira da Silva - 2017.

177 f.

Orientador: Fernando César Ferreira Gouvêa.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares.

Bibliografia: f. 150-162

1. Educação e Estado - Duque de Caxias (RJ) - Teses. 2. Conselhos de educação - Brasil - História - Teses. 3. Política pública - Teses. 4. Planejamento educacional - Teses. 5. Democracia - Teses. I. Gouvêa, Fernando César Ferreira, 1961-. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares. III. Título.



**UFRRJ** UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL  
DO RIO DE JANEIRO

**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**INSTITUTO DE EDUCAÇÃO / INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR**  
Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e  
Demandas Populares (PPGEduc)

**LEANDRO OLIVEIRA DA SILVA**

**“O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE  
CAXIAS: lutas, avanços, retrocessos e  
institucionalização”**

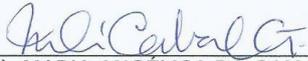
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas  
Populares da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,  
como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em  
Educação.

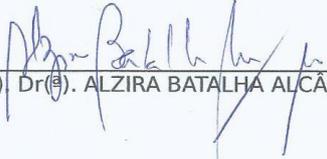
Linha de Pesquisa: Desigualdades Sociais e Políticas Educacionais

Dissertação aprovada em 14/11/2017.

**BANCA EXAMINADORA**

  
Prof. Dr. FERNANDO CÉSAR FERREIRA GOUVÊA - UFRRJ - Orientador

  
Prof.<sup>(a)</sup>. Dr.<sup>(a)</sup>. MARIA ANGÉLICA DA GAMA CABRAL COUTINHO - UFRRJ

  
Prof.<sup>(a)</sup>. Dr.<sup>(a)</sup>. ALZIRA BATALHA ALCÂNTARA - UERJ

Seropédica (RJ)  
Novembro/2017

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus, por tão grande amor e fidelidade.

À minha querida esposa Sabrina, pelo amor, carinho e incentivo.

Aos meus queridos filhos, Daniel e Sophia, fontes de minha inspiração.

## **AGRADECIMENTOS**

Certamente, uma empreitada de tamanha dimensão contou com a contribuição de diversas pessoas e instituições, a quem devo minha mais profunda gratidão.

Aos profissionais da educação que tive o privilégio de trabalhar nos diversos sistemas de ensino pelos quais passei ao longo destes anos de magistério.

Aos colegas da Escola Municipal Anton Dworsak, especialmente às minhas companheiras de equipe de longa caminhada, Rosângela e Celia, por todo apoio a esta caminhada.

Aos amigos de longa data, aos quais sempre me incentivaram a seguir em frente. Em especial, agradeço ao meu grande companheiro José Carlos e sua esposa Leir, com seus adoráveis filhos.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação, Contextos Contemporâneos e Demandas Populares, pelo enriquecimento que me proporcionaram com os ricos debates que me abriram muitos horizontes.

Aos companheiros da turma do mestrado, com os quais tive a oportunidade de vivenciar momentos de grande aprendizagem e troca.

Aos colegas do Laboratório de História da Educação Latino-Americana que, apesar de ainda estarmos iniciando nossa trajetória, apoiaram incondicionalmente o nosso trabalho. Em especial, à nossa turma de orientandos do professor Fernando, pela amizade e incentivo.

Aos integrantes do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias, especialmente à companheira Solange Bergami, que abriu muitas portas para que este trabalho se tornasse possível.

Às amigas do Centro de Pesquisa, Memória e História da Educação da cidade de Duque de Caxias e Baixada Fluminense - CEPEMHed, Márcia Spadetti, Cristiane e demais companheiros, pelas portas abertas e apoio incondicional.

Às professoras Maria Angélica Coutinho e Alzira Alcântara, por terem aceitado tão gentilmente o convite para participar da minha banca desde o exame de qualificação e pelo privilégio de terem lido meu trabalho. As inestimáveis contribuições foram fundamentais para chegar aqui.

À professoras Regina Ribeiro, e aos professores Aristeo Leite Filho e José Damiro, pela disponibilidade em integrar a minha banca como substitutos.

Ao professor Fernando Gouvêa, orientador e amigo, pela oportunidade concedida, pela atenção dedicada e pelos generosos ensinamentos, com palavras e exemplo, que nos inspiram a seguir em frente.

Aos meus familiares, que sempre torceram por mim e comemoraram intensamente cada conquista.

À Rosa Teixeira, pelo apoio incondicional e incentivo. Até o reencontro.

À minha amada mãe, Maria José, pelas muitas lições ensinadas, e pelas muitas que ainda serão aprendidas em nosso novo encontro. Ao meu querido pai, Paulo Roberto, que sempre me incentivou a estudar, acreditando, mesmo diante de todas as dificuldades.

Aos meus filhos, Daniel e Sophia, presentes de Deus que me ensinam pureza, amor e me inspiram a seguir em frente com a expectativa de um futuro melhor.

À minha amada Sabrina, companheira incansável, incentivadora constante, amor da minha vida. Obrigado por toda dedicação e carinho, e por me proporcionar o privilégio de compartilhar a minha caminhada com você. Eu te amo!

A Deus, por todo amor e pela dádiva que me proporcionou em ter uma família e amigos tão especiais.

## RESUMO

SILVA, Leandro Oliveira da. **O Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias: lutas, avanços, retrocessos e institucionalização.** 2017. 177 p. Dissertação (Mestrado em Educação) Instituto de Educação / Instituto Multidisciplinar / PPGEduc / Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2017.

Este trabalho tem como objetivo investigar o processo de institucionalização, a estrutura e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias. Para tanto, pretendemos realizar uma pesquisa bibliográfica, documental e histórica, assentada no pressuposto de que os conselhos de educação se constituem como uma estratégia fundamental de legitimação do princípio da gestão democrática da educação pública brasileira, uma vez que se estabelecem como órgãos públicos de pactuação de compromissos, tendo por atribuição fundamental a responsabilidade de ecoar as vozes dos diversos segmentos da sociedade interessados e implicados no ensino público de qualidade, além de promover o controle social das políticas públicas. Adotaremos, como referencial teórico, a perspectiva democrática de Norberto Bobbio, assim como o pensamento educacional de Anísio Teixeira, com o objetivo de encontrar o aporte de conceitos estruturantes para conceber uma perspectiva democrática de educação. Por fim, pretendemos analisar os limites e as possibilidades das condições operacionais do colegiado, sob a égide do princípio da democratização da formulação e controle das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Conselho Municipal de Educação; História dos Conselhos de Educação no Brasil; Políticas Públicas; Gestão Educacional; Democracia.

## ABSTRACT

SILVA, Leandro Oliveira da. **The Municipal Council of Education of Duque de Caxias: struggles, advances, setbacks and institucionalization.** 2017. 177 p. Dissertation (Master Science in Education) Institute of Education / Multidisciplinary Institute / PPGEduc / Federal Rural University of Rio de Janeiro, Seropédica, RJ. 2017.

This work aims to investigate the process of institutionalization, structure and functioning of the Municipal Council of Education of Duque de Caxias. In order to do so, we intend to carry out a bibliographical, documentary and historical research, based on the assumption that education councils constitute with a fundamental strategy for legitimizing the principle of democratic management of Brazilian public education, since they are established as public agencies of agreement of commitments, with the fundamental attribution of responsibility to echo the voices of the various segments of society concerned and involved in quality public education, as well as promoting the social control of public policies. We will adopt, as a theoretical reference, the democratic perspective of Norberto Bobbio, as well as the educational thinking of Anísio Teixeira, with the objective of finding the contribution of structuring concepts to conceive a democratic perspective of education. Finally, we intend to analyze the limits and possibilities of the collegiate operational conditions, under the aegis of the principle of democratization of the formulation and control of public policies.

**Keywords:** Municipal Council of Education; History of Education Councils in Brazil; Public Policies; Educational Management; Democracy.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Representantes do Poder Público Municipal no CMEDC no período 2000-2004 .....	75
<b>Quadro 2:</b> Representantes da Sociedade Civil no CMEDC no período 2000-2004.....	76
<b>Quadro 3:</b> Comparativo da estrutura básica do CMEDC nas legislações de 1997 e de 2005 .....	82
<b>Quadro 4:</b> Representantes do Poder Público Municipal no CMEDC no período 2005-2008 .....	82
<b>Quadro 5:</b> Representantes da Sociedade Civil no CMEDC no período 2005-2008 .....	83
<b>Quadro 6:</b> Estrutura básica do CMEDC no período 2005-2008 .....	83
<b>Quadro 7:</b> Deliberações aprovadas no CMEDC no período de 2005-2008 .....	90
<b>Quadro 8:</b> Eventos com participação de conselheiros do CMEDC no período de 2005-2008 .....	91
<b>Quadro 9:</b> Representantes do Poder Público Municipal no CMEDC no período 2009-2012 .....	93
<b>Quadro 10:</b> Representantes da Sociedade Civil no CMEDC no período 2009-2012 .....	93
<b>Quadro 11:</b> Estrutura básica do CMEDC no período 2009-2012 .....	93
<b>Quadro 12:</b> Segmentos da sociedade civil representados no CMEDC no período 2009-2012 .....	97
<b>Quadro 13:</b> Eventos com participação de conselheiros do CMEDC no período de 2009-2012 .....	99
<b>Quadro 14:</b> Eventos permanentes com participação de conselheiros do CMEDC no período de 2009-2012 .....	100
<b>Quadro 15:</b> Deliberações aprovadas no CMEDC no período de 2009-2012 .....	100
<b>Quadro 16:</b> Representantes do Poder Público Municipal no CMEDC no período 20013-2016 .....	101

<b>Quadro 17:</b> Representantes da Sociedade Civil no CMEDC no período 2013-2016 .....	102
<b>Quadro 18:</b> Representantes da Sociedade Civil no CMEDC após as mudanças em agosto de 2013 .....	102
<b>Quadro 19:</b> Estrutura básica do CMEDC no período 2013-2016 .....	102
<b>Quadro 20:</b> Deliberações aprovadas no CMEDC no período de 2013-2016 .....	108
<b>Quadro 21:</b> Eventos com participação de conselheiros do CMEDC no período de 2013-2016 .....	108

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

- ABE – Associação Brasileira de Educação
- ABESC – Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas
- AEC – Associação de Educação Católica do Brasil
- ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
- ANDE – Associação Nacional de Educação
- ANDES – Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
- ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação
- ANPED – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
- APAE/DC – Associação de Pais e Amigos da Escola Pública de Duque de Caxias
- APE/DC – Associação de Pais, Estudantes e Encarregados de Educação das Escolas de Duque de Caxias
- CAPES – Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CBPE – Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais
- CCAIC – Creche e Centro de Atendimento à Infância Caxiense
- CEAC – Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte
- CEDES – Centro de Estudos de Educação e Sociedade
- CEE/RJ – Conselho Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro
- CFE – Conselho Federal de Educação
- CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores
- CMDC – Câmara Municipal de Duque de Caxias
- CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
- CME – Conselho Municipal de Educação
- CMEDC – Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias
- CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CONAD – Conselho Nacional das Associações Docentes
- CPB – Confederação dos Professores do Brasil
- CUT – Central Única dos Trabalhadores
- FASUBRA – Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras
- FEBF – Faculdade de Educação da Baixada Fluminense

FENEN – Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública  
FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
INDEP – Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
IPES – Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais  
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MEC – Ministério da Educação  
MP – Ministério Público  
MUB – Federação Municipal das Associações de Moradores de Duque de Caxias  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PDS - Partido Democrático Social  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL - Partido da Frente Liberal  
PGM – Procuradoria Geral do Município  
PIB - Produto Interno Bruto  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PME – Plano Municipal de Educação  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PSB - Partido Socialista Brasileiro  
PSD – Partido Social Democrático  
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
REMEC/RJ – Representação do Ministério da Educação no Estado do Rio de Janeiro  
SBPC – Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SEAF – Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas  
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial  
SEPE – Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação  
SIE – Serviço de Inspeção Escolar  
SINEPE – Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado do Rio de Janeiro  
SINPRO/RJ – Sindicato dos Professores do Município e Região Metropolitana do Rio de Janeiro  
SME – Secretaria Municipal de Educação  
UBES – União Brasileira dos Estudantes Secundaristas  
UDN – União Democrática Nacional  
UE/DC – União dos Estudantes de Duque de Caxias  
UERJ – Universidade do Estado do Rio de Janeiro  
UnB – Universidade de Brasília  
UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação  
UNCME/RJ – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Núcleo do Rio de Janeiro  
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNE – União Nacional dos Estudantes  
UNIGRANRIO – Universidade do Grande Rio

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I – A História dos Conselhos de Educação no Brasil .....</b>	<b>5</b>
1.1 Os Conselhos de Educação no Período Imperial .....	5
1.2 A Primeira República .....	18
1.3 O Estado Getulista .....	28
1.4 O Período Democrático .....	33
1.5 O Regime Militar .....	40
1.6 A Redemocratização do Brasil .....	51
<b>Capítulo II – O Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias: trajetória, avanços e retrocessos .....</b>	<b>66</b>
2.1 O município de Duque de Caxias .....	67
2.2 História do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias .....	73
2.2.1 O início das atividades – Período de 2000-2004 .....	74
2.2.2 Período de 2005-2008 .....	80
2.2.3 Período de 2009-2012 .....	92
2.2.4 Período de 2013-2016 .....	101
<b>CAPÍTULO III - Discussão e análise de dados .....</b>	<b>110</b>
3.1 Democracia, gestão educacional e conselhos de educação .....	111
3.2 Análise dos dados .....	116
3.2.1 Marcos regulatórios .....	116
3.2.2 Composição do colegiado e segmentos representados .....	122
3.2.3 Autonomia de funcionamento .....	131

3.2.4	Produção técnica e a efetivação de diretrizes legais para as políticas públicas municipais emanadas do CMEDC .....	137
	<b>Considerações Finais .....</b>	<b>146</b>
	<b>Referencias .....</b>	<b>150</b>

## INTRODUÇÃO

A forma pela qual a educação pública é gerida pelos órgãos sistêmicos, a partir da articulação que desenvolvem na elaboração e execução de políticas e planos educacionais, é uma questão que possui implicações na qualidade do ensino ofertado nas escolas públicas do país. Desta forma, a gestão democrática da educação brasileira constitui-se um dos maiores desafios para que o avanço da qualidade do ensino público seja efetivado, uma vez que a formulação das políticas públicas educacionais não pode prescindir das demandas emergentes dos diversos setores que integram o contexto social no qual a educação é executada em sua instância de maior capilaridade, que é a escola pública.

Para a implementação de uma gestão democrática na educação pública é preciso considerar um elemento muito importante na consolidação desse modelo de gestão: o papel das instituições que são responsáveis pela captação e reprodução dos interesses dos diversos segmentos envolvidos na oferta de uma educação qualificada. Conforme Batista nos assegura, dentre essas instituições, merecem especial destaque os conselhos de educação, que se constituem como fortes aliados na conquista por uma educação mais democrática:

Assim, se pode destacar que os estudos têm demonstrado que entre conselhos e sistemas existe uma articulação institucional legal histórica e que, com a nova arquitetura da federação brasileira desenhada a partir da Constituição de 1988, é coerente a possibilidade de constituição de sistemas municipais de ensino sob uma concepção de gestão participativa onde os conselhos municipais de educação, dada a sua característica de representação plural da sociedade, se constituem em atores centrais. (BATISTA, 2015, p. 113).

As atribuições desses colegiados são diversas, tendo como plataforma de ação as suas funções de natureza consultiva, propositiva, mobilizadora, normativa, deliberativa e fiscalizadora<sup>1</sup>. Segundo Souza e Vasconcelos (2007), um grande desafio, no entanto, que se estabelece, é que nem sempre as suas funções são desempenhadas em estrita

---

<sup>1</sup> Atribuições elencadas a partir da análise das principais funções atribuídas aos Conselhos Municipais de Educação, conforme levantamento do Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação, no ano de 2007, em publicação do Ministério da Educação sobre o Perfil dos Conselhos Municipais de Educação.

observância dos propósitos e fundamentos que as consagram e, no contexto educacional que estamos inseridos, o desempenho dos conselhos de educação que negligenciam essa premissa não atingem os objetivos para os quais foram formulados, dentro de uma estrutura institucional que privilegia a gestão democrática da educação.

Em alguns casos, falta a devida articulação dos representantes com os segmentos representados e, apesar de existirem legalmente, alguns conselhos não conseguem estabelecer os canais de comunicação que são necessários para a articulação dos interesses políticos da comunidade educacional. Em outros, a composição desses órgãos não garante a distribuição equânime do poder decisório entre os diversos segmentos representados. Compreender a estrutura, as condições de funcionamento e os entraves que inviabilizam o desempenho das atividades desses colegiados são questões estratégicas para aprofundarmos uma análise sobre a gestão participativa estabelecida nos fundamentos legais do projeto de educação nacional.

É nesse contexto que se torna relevante um estudo sobre o papel do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias na gestão democrática da educação pública do município, considerando a relevância estratégica que possui na construção de uma educação democrática e de qualidade. Afinal, segundo Cury:

A existência desses Conselhos, de acordo com o espírito das leis existentes, não é o de serem órgãos burocráticos, cartoriais e engessadores da dinamicidade dos profissionais e administradores da educação ou da autonomia dos sistemas. Sua linha de frente é, dentro da relação Estado e Sociedade, estar a serviço das finalidades maiores da educação e cooperar com o zelo pela aprendizagem nas escolas brasileiras. (CURY, 2004, p. 45).

Diante da relevância da questão ora apresentada, o presente estudo tem por objetivo geral investigar o Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias (CMEDC) a partir de sua história, estrutura e funcionamento, delimitando como marco temporal o período compreendido entre a sua criação em 1990 e o ano de 2016. Além do objetivo geral que norteia a pesquisa, existem outras questões que delineamos como objetivos mais específicos, a saber: compreender o desenvolvimento histórico dos conselhos de educação no Brasil; analisar o papel institucional do CMEDC na estrutura do Sistema Municipal de Ensino de Duque de Caxias, sobretudo em sua relação com a Secretaria Municipal de Educação e, ainda mais especificamente, investigar o contexto

de formulação das deliberações municipais que regulamentam o sistema municipal de ensino, estruturando uma concepção de política pública no município.

Para alcançar os objetivos propostos adotaremos, como procedimento metodológico, a realização de uma pesquisa bibliográfica, documental e histórica. Como referencial teórico, optaremos por refletir sobre as contribuições de Norberto Bobbio (2004; 2012; 2013; 2015), uma vez que se constituem um referencial estratégico para apresentar a concepção de democracia trabalhada referencialmente neste estudo. Além disso, buscaremos investigar como o debate sobre uma organização democrática de sociedade foi sedimentado em um projeto de gestão educacional e compreender o papel que os conselhos de educação ocupam na arquitetura institucional derivada dessa perspectiva. Para tanto, teremos por referência a contribuição de diversos autores que ancoram o debate sobre a gestão educacional numa ordem democrática e sobre os conselhos de educação como subsídio institucional deste projeto. Figuram, dentre esses referenciais, o educador brasileiro Anísio Teixeira (1959; 1962; 2009; 2011), que lançou os pilares que referenciam a luta no país pela escola pública, gratuita, de qualidade e democrática, além de autores contemporâneos como Cury (2004; 2006; 2009; 2013a; 2013b), Saviani (2008a; 2008b; 2013), Souza e Vasconcelos (2007), Souza e Alcântara (2015), Frigotto (2004) e Leher (2004).

De acordo com o exposto, este trabalho será organizado em três capítulos, na forma que passamos a descrever:

No primeiro capítulo, apresentaremos um breve histórico dos conselhos de educação no Brasil, buscando compreender o contexto histórico em que se desenvolveram, a relação com o projeto educacional perseguido em cada período histórico e os desdobramentos que determinaram o papel desses colegiados numa conjuntura democrática.

O segundo capítulo será destinado à investigação do desenvolvimento histórico do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias desde sua criação até o ano de 2016. Preliminarmente, apresentaremos uma breve contextualização do município de Duque de Caxias, a partir de uma pesquisa bibliográfica. Em seguida, passaremos a descrever a história do CMEDC, utilizando como opção metodológica a periodização das gestões municipais que compreenderam o marco temporal delimitado neste estudo. Como fonte de dados, utilizaremos as legislações municipais que regulamentaram o

órgão e suas atas de reuniões. A partir da análise destas fontes documentais, sinalizaremos as categorias de análise que subsidiarão a apresentação do histórico do CMEDC, além de darem o aporte para a discussão e análise dos dados.

Uma vez estabelecido o referencial de criação do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias, que se constitui o objeto de estudo desta pesquisa, no terceiro capítulo procederemos à discussão e análise dos dados. Introdutoriamente, apresentaremos a concepção de democracia que se constitui o eixo referencial deste trabalho. A partir daí, buscaremos compreender o modo como uma perspectiva democrática de organização do Estado pavimentou o debate sobre a gestão educacional no país, destacando as possibilidades de contribuição dos conselhos de educação como aparato institucional de democratização da gestão dos sistemas de ensino, bem como observando os seus limites.

Em seguida, procederemos à análise dos dados coletados, tendo como base as categorias de análise que emergiram da pesquisa documental e que referenciaram a apresentação do histórico do CMEDC no capítulo anterior.

Finalmente, apresentaremos nossas considerações finais sobre o trabalho, buscando refletir sobre os caminhos percorridos, mas também sinalizando para as outras possibilidades e estradas que se abriram. Reafirmando, ainda, nosso compromisso com o ideal democrático, ressaltando nosso desejo de dialogar com novos estudos sobre a gestão educacional e os conselhos de educação no país.

## **CAPÍTULO I**

### **A História dos Conselhos de Educação no Brasil**

A ideia dos conselhos de educação frequentou os debates sobre a arquitetura institucional da educação brasileira desde o século XIX, atravessando, inclusive, as primeiras décadas do século XX. Ao longo dos anos, a forma que eles se apresentaram no cenário educacional sofreu diversas alterações de acordo com as expectativas que eram depositadas sobre eles a partir das concepções político-ideológicas que determinavam o projeto de sociedade correspondente em cada momento histórico. Dessa forma, esses colegiados adquiriram características desde órgãos de assessoria da estrutura do poder executivo responsável pela formulação das políticas públicas educacionais até a estruturação que assumiram no contexto da redemocratização do país na década de 1980, que permitiu a compreensão de que se constituem instituições fundamentais num projeto de sociedade comprometido com uma concepção democrática de gestão pública.

Assim como os projetos educacionais no país foram marcados por muitas disputas, essas tensões reverberaram na composição dos conselhos de educação e no elenco das competências que assumiram durante os anos. Compreender o desenvolvimento histórico desses órgãos se constitui um objetivo estruturante para entender as correlações de forças que operam a partir deles, bem como viabiliza a possibilidade de ampliar os mecanismos que asseguram o seu funcionamento comprometido com um projeto nacional de educação universal e de qualidade.

#### **1.1 Os Conselhos de Educação no Período Imperial**

Após a proclamação da Independência em 1822, surgiu a necessidade de estabelecer a organização e a unidade política do Estado que acabara de surgir. Essa unidade era necessária para a consolidação da Independência do Brasil que, mesmo tendo ocorrido com relativa brevidade, não o fez sem que alguns conflitos importantes acontecessem, alguns deles se estendendo até o final de 1823. Embora o reconhecimento da Independência do Brasil pela Metrópole tenha ocorrido em agosto

de 1825, o período entre os anos de “1822 e 1840 seriam marcados por uma enorme flutuação política, por uma série de rebeliões e por tentativas contrastantes de organizar o poder” (FAUSTO, 2015, p. 127). É exatamente nesse contexto de instabilidade política que o Imperador D. Pedro I convocou uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, no dia 3 de maio de 1823. No discurso de abertura dos trabalhos da comissão, um embrião de projeto de educação começou a ganhar espaço no cenário nacional, no qual o próprio Imperador “destacou a necessidade de uma legislação especial sobre instrução pública” (SAVIANI, 2013, p. 119).

No dia 04 de junho de 1823, o então deputado constituinte Belchior Pinheiro de Oliveira, integrante da Comissão de Instrução Pública, apresentou uma proposta pela qual convoca os cidadãos com notável conhecimento a apresentarem um “tratado completo de educação” (BRASIL, 1874, v.2, p. 11). No dia 17 de junho, a Comissão recebeu a redação de um projeto e, dez dias depois, no dia 27 de junho de 1823, a urgência do projeto foi aprovada e o mesmo entrou na pauta da constituinte.

O projeto apresentado determinou uma compensação para o melhor plano educacional apresentado até o final daquele ano, como podemos verificar no artigo 1º do projeto apresentado no dia 17 de junho de 1823:

Art. 1º Será reputado benemerito da patria e como tal condecorado com a ordem imperial do cruzeiro, ou nella adiantado se já a tiver aquelle cidadão, que até o fim do corrente anno apresentar á assembléa o melhor tratado de educação physica, moral e intellectual para a mocidade brasileira. (BRASIL, 1874, v.2, p. 61)<sup>2</sup>.

No discurso do deputado constituinte José Martiniano de Alencar, proferido dia 27 de junho de 1823, ficou evidenciada a necessidade de promover a educação no país:

Não póde duvidar-se que é grande o atrasamento em que nos achamos a respeito de educação, e que é preciso aplicar meios de a promover [...]. O que considero indispensável é tratar-se de educar a nossa mocidade [...] (BRASIL, 1874, v.2, p. 141).

Na ocasião, Martim Francisco Ribeiro d’Andrada Machado apresentou uma proposta que ficou conhecida como a ‘Memória de Martim Francisco’ A proposta já

---

<sup>2</sup> A grafia original será mantida em todas as citações.

tinha sido objeto de apresentação anterior por ocasião da pretensão de reformar os estudos na província de São Paulo, no ano de 1816 (SAVIANI, 2013, p. 120). A proposta foi apreciada pela Comissão de Instrução Pública da Assembleia Constituinte que emitiu o seguinte parecer no dia 07 de julho de 1823:

A comissão de instrucção publica examinando a memoria oferecida pelo ilustre membro desta assembléa o Sr. Martim Francisco Ribeiro de Andrada, e por ele feita, há muitos anos, para a reforma dos estudos menores da província de S. Paulo, reconhecendo nella um verdadeiro methodo tanto de ensinar, como de aprender, pelo arranjo analytico, com que classifica o começo e progresso gradual dos acontecimentos humanos, e pela indicação que faz das matérias que sucessivamente devem ser ensinadas, do methodo a seguir, da escolha dos compêndios e sua composição, lamenta os malles que tem sofrido a instrucção publica pela falta de publicação e adopção de um tão luminoso systema em todas as províncias do Brasil; e é de parecer:

1º. Que seja recebido por esta assembléa, com especial agrado, um oferecimento tão interessante á educação publica.

2º. Que se mande imprimir a sobredita memoria, fazendo-se a despeza pelo tesouro publico, para que quanto antes possa servir de guia aos actuaes professores e de estímulo aos homens de letras para a composição de compêndios elementares, enquanto se não dá uma adequada fórma á instrucção publica. (BRASIL, 1874, v.3, p. 31).

Embora a proposta tenha sido admitida pela Comissão, os debates sobre a mesma não foram aprofundados e o projeto foi abandonado juntamente com a dissolução da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa, no dia 12 de novembro de 1823, pelo Imperador.

No dia 25 de março de 1824, a primeira Constituição do Império do Brasil foi outorgada<sup>3</sup> pelo Imperador. No texto constitucional, a instrução primária gratuita foi estabelecida como um direito e deveria ser gratuita a todos os cidadãos<sup>4</sup>. O inciso XXXII do artigo 179 estabeleceu a primeira regulamentação sobre a educação básica pública no país independente. Apesar de ser uma perspectiva ainda muito embrionária, inclusive não determinando a obrigatoriedade do Estado para assegurar esse direito, tratou-se da oficialização do ensino público no Brasil.

Como o tratamento do tema da educação fora contemplado de forma muito superficial pela Constituição, surgiu a necessidade de ampliar a discussão sobre o

---

<sup>3</sup> A expressão outorgada se refere à legislação imposta por um governo autoritário. Ao contrário da legislação elaborada por representantes do povo, que, neste caso, utilizamos a expressão “promulgada”.

<sup>4</sup> Aqui considerados os cidadãos livres, de acordo com o artigo 6º, do texto constitucional.

problema da instrução pública no país. A reabertura do Parlamento em 1826 ofereceu as condições para a retomada desse debate em torno de algumas propostas que tramitavam na casa legislativa. Dentre as muitas propostas apresentadas, o projeto que surgiu como a primeira legislação específica sobre o ensino do país foi o que culminou na Lei de 15 de outubro de 1827. Tratava-se de um projeto muito circunscrito ao ensino elementar, mais especificamente à criação da “Escola de Primeiras Letras” no país.

Além da questão curricular, a legislação de 1827 tratou da política expansionista das unidades escolares nas respectivas províncias, sobre a formação do magistério, remuneração, forma de provimento do cargo, dos incentivos à carreira e fiscalização das escolas e dos profissionais. Embora não tenha sido criada uma estrutura administrativa específica para a área educacional pela lei, é interessante observar que, dentre as prerrogativas atribuídas aos Presidentes das Províncias, juntamente com os Conselhos Gerais das Províncias, algumas delas passariam a compor o elenco de atribuições dos conselhos de educação, a partir da instituição desses órgãos. Dentre essas atribuições, a questão da autorização de funcionamento de instituições de ensino, fiscalização das escolas e fomento da valorização do magistério são exemplos típicos de atribuições assumidas pelos conselhos de educação ao longo de sua trajetória.

No período de promulgação da Lei de 15 de outubro de 1827, a instabilidade política que assaltava o governo de D. Pedro I era muito intensa. Além dos problemas enfrentados pelo Imperador na questão sucessória portuguesa, Fausto (2015, p. 133) nos assegura que a guerra entre Brasil e Argentina perdida em 1827, o recrutamento forçado para a guerra, os gastos militares excessivos que agravaram a situação econômica do país que já era problemática, a queda do preço dos produtos de exportação, o imperialismo inglês que privilegiava a entrada de seus produtos no país dificultando o desenvolvimento da produção nacional, a insatisfação dos militares e o fechamento do Banco do Brasil em 1829, dentre outros fatores, foram ingredientes determinantes na abdicação do Imperador em 07 de abril de 1831, dando início ao período regencial que vigorou de 1831 até 1840 (FAUSTO, 2015).

O período regencial foi um momento de muitos embates políticos que cresceram durante a década de 1820, ecoando as disputas nas décadas seguintes. De um lado, os conservadores que apoiavam a monarquia centralizada por serem beneficiados pelas políticas que mantinham o privilégio da elite que eles compunham, do outro os liberais

que reivindicavam a descentralização do poder, possibilitando maior autonomia das províncias. Foi no contexto dessas disputas que a Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 foi promulgada, ficando conhecida como o Ato Adicional de 1834. A reforma do Estado promovida pela lei de 1834 promoveu uma descentralização da educação nacional e, conseqüentemente, “o governo central desobrigou-se de cuidar das escolas primárias e secundárias” (SAVIANI, 2013, p. 129), pois a competência de legislar sobre esse nível de ensino foi transferida aos governos das Províncias, que agora contavam com um corpo legislativo próprio - as Assembleias Legislativas Provinciais. Conforme nos assegura Anísio Teixeira, a descentralização operada a partir do Ato Adicional de 1834 ficou circunscrita ao ensino elementar que deveria ser promovido para o povo brasileiro, uma vez que as elites mantiveram as suas instituições blindadas dos efeitos dessa política:

Por isso mesmo, quando, com a independência e as ideias então dominantes de monarquias constitucionais liberais, procurou-se organizar o País, já com o pensamento na educação do povo brasileiro, confiou-se esta tarefa às Províncias, deixando-se o sistema da elite sob a guarda do poder central, afim de se lhe salvaguardar o caráter anterior. Chamou-se a esse Ato Adicional de 1834 de descentralizador, quando, na realidade, pelo menos em educação, só descentralizava algo que não considerava suficientemente importante. (TEIXEIRA, 2011, p. 332).

Diante de um quadro de instabilidade política e econômica, a ascensão de D. Pedro II ao trono ocorreu em julho de 1840, com a antecipação de sua maioridade. Todavia

Nem tudo se decidiu na época regencial. Podemos mesmo prolongar a periodização por dez anos e dizer que só por volta de 1850 a Monarquia centralizada se consolidou, quando as últimas rebeliões provinciais cessaram. (FAUSTO, 2015, p. 139).

É no contexto que atribuiu maior autonomia às províncias que o primeiro conselho de educação foi criado no Brasil. A Lei da Província da Bahia nº 172, sancionada em 25 de maio de 1842, estabeleceu o Conselho de Instrução Pública, que se consagrou como o primeiro conselho de educação no Brasil. A supervisão dos estabelecimentos públicos ou privados, a regulamentação do ensino, a seleção do

material didático, a distribuição das unidades de ensino, a organização dos regulamentos das escolas e do próprio Conselho, a fiscalização dos profissionais da educação e das comissões municipais que seriam criadas para acompanhar o ensino nos municípios, figuraram entre as atribuições do Conselho (BAHIA, 1842).

Após a experiência da Província da Bahia, a discussão ocupou o debate nacional com o projeto que fora apresentada na Câmara dos Deputados, no dia 27 de junho de 1846, cuja proposta defendeu a criação do primeiro conselho de educação em nível nacional. O Conselho Geral de Instrução Pública fazia parte de um conjunto de projetos apresentados naquele dia sobre a regulamentação da educação nacional, ainda fragmentada pelos efeitos do Ato Adicional de 1834.

As disputas políticas que se iniciaram na década de 1820 e se estenderam durante a década de 1840 foram muito intensas, eclodindo, inclusive, em diversas rebeliões que ocorreram nas Províncias. A continuidade da busca pela centralização do poder pelos membros do Partido Conservador que desejavam manter os seus privilégios em oposição aos Liberais que objetivavam mais espaço no cenário nacional através de uma política mais descentralizada foi o fator desencadeador dessas rebeliões.

Essa conjuntura demandou algumas medidas para acomodar os interesses e manter a ordem que garantia os privilégios da elite brasileira, para isso

O Conselho de Estado foi restabelecido, e o Código de Processos Criminal, modificado em 1841. Todo o aparelho administrativo e judiciário voltou às mãos do governo central, com exceção dos juízes de paz. Mas eles perderam importância, em favor da polícia. (FAUSTO, 2015, p. 151).

Foi exatamente a adoção dessas medidas de reforço da centralização do poder no governo central que favoreceu uma discussão sobre um projeto nacional de educação e, dentre os seus elementos administrativos centrais, a formação do Conselho Geral de Instrução Pública.

Segundo a proposta, o Conselho deveria ser criado em âmbito nacional e consistiria de “huma junta destinada a auxiliar o governo na organização, inspecção, e direcção da instrução pública em todo o império” (CONGRESSO NACIONAL, 1846, p. 476). Sua composição constaria de vinte membros, conforme discriminado nos quatro parágrafos do artigo 2º do projeto de Lei apresentado:

§1.º Dos directores da escola de medicina, d'academia militar, do lyceu nacional, d'academia das belas artes, do director do museu, e do reitor do collegio de Pedro II.

§2.º De dous professores de cada huma das cinco escolas enumeradas no paragrapho antecedente.

§3.º De três cidadãos graduados em direito, e que tiveram residência continua na capital.

§4.º Do official maior da secretaria dos negocios do imperio. (CONGRESSO NACIONAL, 1846, p. 476).

As atribuições do Conselho Geral de Instrução Pública, pelo texto da proposta, seriam: a elaboração da política nacional da instrução pública; o estabelecimento das diretrizes doutrinárias, metodológicas, de material didático e programática dos cursos dos estabelecimentos de ensino; exercer a assessoria direta do governo sobre os assuntos educacionais do Império; nomear os membros e normatizar as regras da inspeção dos estabelecimentos públicos e particulares de ensino; regulamentar o código de ética dos profissionais do ensino; além de dar posse e juramentar os professores da instrução secundária. A proposta não chegou a ser regulamentada e o Conselho Geral de Instrução Pública não foi implantado.

Com o fim das rebeliões provinciais, que contribuiu para a consolidação do poder do Imperador, aliado a necessidade de desenvolver a instrução pública elementar, que caminhava com dificuldades e ainda estava sob a égide nacional da Lei de 15 de outubro de 1827 e do Ato Adicional de 1834, a década de 1850 foi oportuna para a realização de uma reforma no ensino primário e secundário no município da Corte, que deveria exercer um papel protagonista frente à necessidade do desenvolvimento da educação nacional. Essa regulamentação se deu em 1854, com a aprovação do Decreto nº 1.331 A, de 17 de fevereiro de 1854, que tratava da reforma do ensino primário e secundário no município da Corte.

A Reforma de 1854, promovida pelo então Ministro e Secretário dos Negócios do Império, Luiz Pedreira do Coutto Ferraz, criou a primeira estrutura administrativa que tratava especificamente dos assuntos educacionais, e com ela o primeiro conselho de educação municipal do país. Essa estrutura era composta pelo próprio Ministro e Secretário dos Negócios do Império, por um Inspetor Geral, por um Conselho Diretor e por Delegados distritais. A composição do Conselho Diretor, de acordo com o artigo 8º do decreto, seria integrada pelo Inspetor Geral, que exerceria a presidência do

colegiado, pelo Reitor do Colégio Pedro II e por mais cinco membros designados anualmente pelo Governo, sendo, dentre eles, dois professores públicos e um particular. As suas atribuições mais específicas foram elencadas no artigo 11:

Art. 11. O Conselho Director tomará parte em todos os negocios em que a sua intervenção he exigida por este Regulamento.

Terá especialmente a seu cuidado:

1.º O exame dos melhores methodos e systemas praticos de ensino.

2.º A designação e revisão dos compendios na fôrma do Art. 4º

3.º A criação de novas cadeiras.

4.º O systema e materia dos exames.

Em geral será ouvido sobre todos os assumptos litterarios que interessem a instrucção primaria e secundaria, cujos melhoramentos e progresso deverá promover e fiscalizar, auxiliando o Inspector Geral.

Julgará as infracções disciplinares, a que esteja imposta pena maior que as de admoestação, reprehensão ou multa, quer dos professores publicos primarios e secundarios, quer dos professores e directores das escolas, aulas e collegios particulares. (BRASIL, 1854)

A composição do Conselho Diretor, na qual seus sete membros eram nomeados pelo Governo, evidenciou que o seu papel deveria ser de um órgão de assessoria do Governo. Sobre as suas atribuições, é possível verificar que se tratou de um repertório amplo e que podem ser divididas questões de natureza pedagógica e outras de caráter administrativo.

Em relação às atribuições pedagógicas, pode ser destacado como seu principal objetivo a melhoria e o desenvolvimento da instrução primária e secundária, não somente mediante a sua função fiscalizadora, mas também como elemento de promoção da qualidade no ensino. Sobre as atribuições de caráter administrativo, além de se constituir em uma instância de julgamento dos casos disciplinares dos profissionais do ensino, também era responsável pelo acompanhamento do processo de nomeação dos docentes; promover incentivos financeiros aos docentes; deliberar sobre jubilação dos profissionais; acompanhar o processo de nomeação do quadro de professores adjuntos; deliberar sobre a criação das escolas de primeiro e segundo graus; normatizar os métodos disciplinares dos alunos e fiscalizar as aulas públicas avulsas ministradas na Corte.

A despeito de se restringir ao município da Corte, que representava o centro do poder no Império, a reforma de 1854 trazia em seu texto algumas regulamentações que “permite-nos considerar que a ideia de um sistema nacional de ensino começa a

delinear-se mais claramente a partir dessa Reforma” (SAVIANI, 2013, p. 131). Dentre as atribuições do Inspetor Geral elencadas no artigo 3º, a incumbência registrada no §5º do artigo evidenciou a extensão da jurisdição da atuação do Inspetor Geral para além do município, atingindo também a avaliação do desenvolvimento do ensino nas Províncias:

§5º Coordenar os mappas e informações que os Presidentes das províncias remetterem anualmente ao Governo sobre a instrucção primaria e secundaria, e apresentar hum relatorio circunstanciado do progresso comparativo neste ramo entre as diversas províncias e o município da Côrte, com todos os esclarecimentos que a tal respeito puder ministrar. (BRASIL, 1854)

Como pode ser observado no texto da lei, a ação supervisora do Inspetor Geral sobre o desenvolvimento educacional era abrangente a todas as províncias, corroborando a ideia do desenvolvimento do sistema nacional de ensino apontada por Saviani. Neste sentido, o município da Corte atuava como centro das decisões sobre as questões educacionais do Império.

Apesar de caminhar para quase meio século de Independência e de algumas tentativas de sistematizar a educação no país, a situação da instrução pública no Brasil ainda era preocupante no ano de 1870. A partir da análise das informações sobre a educação que eram remetidas à sede do Império, conforme a determinação da Reforma de 1854, ficou evidente que a necessidade de desenvolvimento do país exigia que o Estado enfrentasse com mais seriedade a questão do ensino público. Como podemos verificar no discurso de apresentação do projeto de reforma do ensino proferido pelo Ministro do Império, Paulino Souza, à Câmara dos Deputados, no dia 06 de agosto de 1870, a situação do ensino requeria uma atenção privilegiada:

Venho hoje falar-vos, senhores, de um assumpto interessantíssimo, digno de toda vossa attenção, da vossa maior sollicitude: refiro-me ao ensino público. No relatorio apresentado este anno á assembléa geral legislativa expuz com toda a franqueza e minuciosidade o estado deste importante ramo de serviço, e dei-vos conhecimento de todos os dados que esforcei-me por colligir no intuito de habilitar-vos para formardes juízo exacto sobre o pé em que se acha a instrucção publica em cada província. O atraso do ensino que se demonstra com dados positivos nesse documento, longe de nos fazer desanimar, deve ser o maior incentivo para cuidarmos séria e vigilantemente do objecto que tanto importa ao futuro de nossa pátria. Examinei os quadros de frequência das escolas de quase todos os paizes civilisados, e devo dizer-vos,

ainda que com verdadeira magoa, - o Brazil está em um dos últimos, se não no último lugar. (CONGRESSO NACIONAL, 1870, p. 72)

Para ilustrar a precariedade das condições descritas, Paulino Souza apresentou dados que evidenciaram claramente que ainda havia muito esforço a ser empregado para atender a necessidade de acesso ao ensino, questão tão elementar para o desenvolvimento do mesmo:

Os mappas da instrucção publica indicão que as escolas primarias, tanto publicas como particulares, forão frequentadas o anno passado por apenas 9.311 alumnos de ambos os sexos. O arrolamento accusa a existência de 23.087 individuos livres na idade de 7 a 14 annos, que é a apropriada para o recebimento da instrucção primaria. Resulta dos dous algarismos que 13.776 meninos e meninas, isto é, tres quintos da população na idade escolar, não obtem o mais estrictamente necessário da vida intelectual, não aprendem a ler, escrever e contar. Não podem as cousas continuar assim. (CONGRESSO NACIONAL, 1870, p. 74).

Para enfrentar essa situação, ele propôs um projeto de lei que contemplava diversas iniciativas que vão desde a questão da necessidade da ampliação da infraestrutura da rede de ensino ser determinada pelas demandas populacionais com o objetivo de facilitar o acesso à escola, passando pelas questões pedagógicas, administrativas, funcionais e, inclusive, uma previsão orçamentária para o financiamento do ensino público no país.

Dos elementos tratados no projeto, destacaremos, sobre o aspecto administrativo da reforma apresentada, a proposição da criação do Conselho Superior de Instrução Pública, logo no artigo 2º. Segundo a previsão do Ministro em seu discurso de apresentação, “a criação do conselho superior de instrucção publica trará á administração grande auxílio no melhoramento de que carece este ramo de serviço” (CONGRESSO NACIONAL, 1870, p. 73). Todavia, a proposta foi abandonada e o Conselho nunca chegou a ser criado, mesmo sendo objeto de nova proposição no ano de 1877, por José Bento da Cunha e Figueiredo, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império.

Ainda diante do problema do acesso ao ensino constatado e denunciado no discurso de Paulino Souza em 06 de agosto de 1870, um novo projeto foi encaminhado à Comissão de Instrução Pública no dia 17 de março de 1873, por Antonio Candido da

Cunha Leitão. O objetivo do Projeto n. 290, de 1873, foi enfrentar o problema do acesso e da frequência na instrução primária no Brasil. Para tanto, a lei determinava, em seu artigo 12, que deveria ser criado um Conselho Municipal de Instrução em cada município das Províncias com o estrito objetivo de fiscalizar a execução da lei (BARBOSA, 1882).

Assim como o Projeto n. 290, de 1873, determinava a criação de conselhos municipais de instrução em todos os municípios do país, ainda que com as características acima descritas, o Projeto n. 463, também de 1873, determinava, em seu artigo 4º, que na capital de cada Província fosse criado um Conselho de Instrução Primária e Secundária. Esses conselhos teriam por atribuição a preparação de exames para o ingresso nas faculdades do Império, conforme artigo 3º, e, além disso, avaliar a instrução primária e secundária na Província, propondo o que se mostrar útil para enfrentar as dificuldades constatadas, submetendo anualmente este estudo por meio de relatórios aos Presidentes das Províncias e, através destes, ao Ministro do Império. (BARBOSA, 1882).

A ideia contida nesse projeto inaugurou um debate sobre a concepção dos conselhos de educação no país. A atribuição de avaliar a instrução primária e secundária na Província e propor medidas de enfrentamento das dificuldades encontradas amplia a atuação desses órgãos para as questões de investigação e pesquisa sobre os problemas educacionais. Os projetos n. 290 e 463, de 1873, não prosperaram, bem como a ampliação da concepção dos conselhos de educação como órgãos de estudo e pesquisa dos problemas educacionais, mas a demanda da prestação desse serviço foi contemplada com a criação do *Pedagogium*<sup>5</sup>, no ano de 1890, função que na década de 1930 passou a ser do Instituto Nacional de Pedagogia<sup>6</sup>, posteriormente renomeado Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos<sup>7</sup>. Segundo Anísio, “A conjugação em um só órgão, de atribuições administrativas e de investigação e pesquisa não deram o esperado resultado” (TEIXEIRA, *apud* GOUVÊA *et all.*, 2008).

A sistematização do ensino no país, que já tinha caminhado alguns passos na reforma de 1854, subiu mais alguns degraus nos debates sobre a educação no Império a

---

<sup>5</sup> *Pedagogium* – criado pelo Decreto nº. 667, de 16 de agosto de 1890.

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Pedagogia – criado pelo artigo 39, da Lei nº. 378, de 13 de janeiro de 1937.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos – O Decreto-Lei nº. 580, de 30 de julho de 1938, renomeia o Instituto Nacional de Pedagogia e o regulamenta.

partir da reforma promovida pelo decreto nº 5.659, de 06 de junho de 1874, que reorganizou a estrutura administrativa da Secretaria de Estado dos Negócios do Império. A Secretaria foi subdividida em três diretorias, sendo que, dentre elas, coube a 2ª Diretoria a responsabilidade de cuidar dos negócios referentes aos estabelecimentos de ensino, mesmo aqueles criados pelo governo das Províncias, bem como da instrução superior, média, secundária e primária do município da Corte.

Segundo Melo e Machado (2009), as transformações política, econômica, cultural e social marcaram significativamente as últimas duas décadas da monarquia no Brasil. A reorganização do Partido Liberal em 1870, a necessidade de modernização da sociedade através do desenvolvimento da industrialização, a imigração estrangeira, a abolição da escravatura e a liberdade religiosa, dentre outros, foram acontecimentos que impulsionaram os ideais liberais que, no contexto educacional, se refletiu em dois aspectos importantes que podem ser identificados na reforma promovida pelo Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, promovida pelo Sr. Carlos Leôncio de Carvalho, Ministro e Secretário dos Negócios do Império: a liberdade do ensino e a ampliação da participação política com representação do cidadão. Sobre essa conjuntura, Fausto esclarece que:

A defesa das liberdades e de uma representação política mais ampla dos cidadãos foram bandeiras levantadas pelo Partido Liberal, mas foi só a partir da década de 1860 que estes temas ganharam força em seu ideário, juntamente com a retomada das propostas de descentralização. [...] Algumas figuras do liberalismo, como o Senador Silveira da Motta, chegaram mesmo a introduzir um tema hoje atual, ao dizer que as reformas deviam originar-se da opinião pública – da sociedade civil na linguagem de nossos dias – e não do governo, como sempre acontecera no país. (FAUSTO, 2015, p. 157).

Apoiado no ideário da introdução da opinião pública no debate das reformas, uma sensível, mas importante mudança pode ser percebida na composição do Conselho Diretor, conforme o artigo 14 do decreto:

Art. 14. O Conselho director da instrução primaria e secundaria do municipio da Côrte será composto: do Ministro e Secretario de Estado dos Negocios do Imperio, como Presidente; do Inspector geral; dos Inspectores de districto; dos Reitores do Imperial Collegio de Pedro II; dos Directores das Escolas Normaes e profissionaes e dos estabelecimentos particulares de instrucção secundaria que gozarem

das prerogativas dos officiaes; **de dous representantes que d'entre si elegerem annualmente, um os Professores publicos do ensino primario e outro os do secundario; de dous cidadãos eleitos em cada anno pela Municipalidade**; de dous Professores publicos e um particular de instrucção primaria ou secundaria que se houverem distinguido no magisterio; e de mais dous membros, que com estes serão nomeados annualmente pelo Governo. (BRASIL, 1879, grifo nosso).

Enquanto que na ocasião de sua criação, em 1854, os sete membros do Conselho Diretor eram nomeados pelo Governo, nessa nova configuração, dois professores públicos deveriam ser eleitos entre seus pares, bem como dois cidadãos pela municipalidade. Embora a assimetria na composição do colegiado garantisse a maioria de representantes do governo, a inovação introduziu uma nova perspectiva sobre os conselhos de educação e inaugurou a possibilidade de utilização desses espaços por forças sociais, na disputa por representação nas estruturas de poder, debate que atravessou o século XX e permaneceu presente nas discussões sobre a democratização da educação no século XXI a partir da estrutura dos conselhos de educação.

As disputas iniciadas na década de 1870, pelo lançamento do Manifesto Republicano se intensificaram durante a década de 1880 e, com elas, a convicção de que a estrutura política dominante no governo monárquico era um obstáculo aos objetivos dos grupos liberais na implementação das reformas descentralizadoras do Estado e de ampliação da representação política, conforme nos assegura Fausto:

[...] por volta de 1870, principalmente em São Paulo, as transformações socioeconômicas haviam gerado uma classe baseada na produção cafeeira, e essa classe assumiu com toda a consequência um dos aspectos principais da descentralização: a defesa da autonomia provincial. Ao mesmo tempo, entre grupos sociais de base social diversa, como essa burguesia cafeeira e a classe média urbana, surgiu uma convicção nova. Ela consistia na descrença de que reformas descentralizadoras ou de ampliação da representação política pudessem ocorrer nos quadros da monarquia. Nascia assim o movimento republicano. (FAUSTO, 2015, p. 158)

Os problemas enfrentados pelo governo no Segundo Reinado, a partir de 1870, foram determinantes para a ascensão do movimento republicano. Segundo Fausto (2015), o desgaste da relação do Estado com a Igreja, os problemas que marcaram o processo que culminou com o fim da escravidão em 1888, cujos primeiros passos foram

dados em 1871 com a Lei do Ventre Livre, quando surgiu uma cisão na base social de apoio do governo, o descontentamento dos militares do Exército diante do tratamento que recebiam do governo desde a década de 1850, acentuados na década de 1880, aliado à influência positivista, foram fatores que determinaram a queda da monarquia e a proclamação da República em 15 de novembro de 1889.

## **1.2 A Primeira República**

A Proclamação da República trouxe para o debate político nacional a necessidade de organizar o país a partir da nova ordem estabelecida. Para isso, os grupos que disputavam assegurar o seu espaço na nova estrutura de poder defendiam ideias divergentes e buscaram influenciar o projeto de organização do Estado Republicano que deveria subsidiar as suas concepções ideológicas. Segundo Fausto (2015, p. 211), havia os que defendiam a ideia da República Federativa, com relativa autonomia dos estados. Outro grupo pregava um modelo liberal baseado na representatividade dos cidadãos através de eleições presidenciais e para o Congresso, com uma autonomia mais ampliada dos estados, com o objetivo de defender os interesses econômicos locais. Também havia o grupo dos republicanos gaúchos, de inclinação positivista, cujas ideias também foram absorvidas por parte dos militares do Exército, sobretudo aqueles ligados ao Marechal Floriano Peixoto. Para os militares, embora houvesse divergências internas em relação às concepções ideológicas, a rejeição ao liberalismo era uníssona em suas fileiras. Primeiro, por avaliarem que suas ideias fragmentariam o país e, em segundo lugar, porque a autonomia dos estados por eles defendida serviria para o fortalecimento dos grandes latifundiários que constituíam, majoritariamente, a classe social mais empenhada na propagação das ideias liberais na organização do Estado (FAUSTO, 2015, p. 211).

Aliado a esse contexto de disputas internas, havia a necessidade de garantir o reconhecimento da comunidade internacional da República ora proclamada. Para isso, era necessário conceber uma legislação que a materializasse mesmo diante das disputas ainda em curso no país. A Constituição proclamada em 24 de fevereiro de 1891 foi esse instrumento. No texto da Constituição, ficou evidenciado que os partidários do liberalismo tiveram êxito nos embates que travaram com seus adversários, garantindo

que a organização política e administrativa do país fosse concebida a partir da autonomia das antigas províncias, respeitada a união indissolúvel dos estados.

Além da questão política, a análise da conjuntura econômica é fundamental para compreender o desenvolvimento educacional, bem como as reformas que se sucederam no período. Sob este aspecto, a Primeira República ficou marcada como uma fase de transição da matriz econômica do país, sobretudo na década de 1920. Nas três primeiras décadas prevaleceu o modelo agrário-comercial, com flagrante influência dos grandes produtores de café nos estados de São Paulo e Minas Gerais, marcando a fase que ficaria conhecida como a “política dos governadores”. A década de 1920 assinalou o esgotamento do modelo e a transição para a economia urbano-industrial. Segundo Jorge Nagle, “dos 636 estabelecimentos industriais com 54.169 operários existentes em 1889, passam-se, respectivamente, em 1907, a 3.250, com 150.841; em 1920, a 13.336, com 175.512, enquanto que entre 1920 e 1929, o número de estabelecimentos aumenta em 4.697.” (NAGLE, 2009, p. 25).

A conjuntura educacional herdada do Império ainda evidenciava a questão do ensino como um assunto não resolvido. Os investimentos refletiam um pouco o tratamento dado à instrução no período, conforme nos advertiu Rui Barbosa em 1882 quando comparou os investimentos com a instrução pública no Brasil com outras despesas do Estado: “O Estado, no Brazil, porém consagra a esse serviço apenas 1,99% do orçamento geral, enquanto as despesas militares nos devoram 20,86% da despesa total.” (BARBOSA, 1883, p. 49).

A situação do sistema educacional associado às questões políticas e econômicas exigiu que os sucessivos governos enfrentassem o problema da instrução no país mediante algumas reformas realizadas no período. A primeira delas foi implementada no Distrito Federal, no ano de 1890, por Benjamin Constant, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, mediante a regulamentação dada pelo Decreto nº 981, de 08 de novembro de 1890. Trata-se de uma reforma de forte característica de organização curricular, que manteve o *Pedagogium*, que se constituía como o centro impulsor das reformas e melhoramentos de que carecia a instrução nacional, criado no mês de agosto do mesmo ano e que era a instrumentalização das ideias pedagógicas de inclinação cientificistas que permeavam os debates educacionais no final do Período Imperial e primeiros anos da República

(SAVIANI, 2013, p. 168). Além de um colegiado que se ocupava com as questões de investigação e pesquisa educacionais, a reforma também manteve o Conselho Director de Instrução Primária e Secundária, preservando basicamente o mesmo compêndio de atribuições da ocasião de sua criação, em 1854.

Para enfrentar o problema do financiamento do ensino, um fundo escolar para auxiliar a manutenção e o desenvolvimento da instrução primária, secundária e normal do Distrito Federal foi criado pelo Decreto nº 981, de 08 de novembro de 1890, em seu artigo 47. A administração do fundo seria confiada a um conselho especial, sob a fiscalização do Conselho Director, enquanto não houvesse uma estrutura administrativa organizada na esfera municipal responsável para tal administração, conforme artigo 49.

Ainda no contexto da década de 1890, embora o Distrito Federal tivesse realizado a sua reforma, fato que certamente influenciou a organização e o desenvolvimento do ensino no país, a primeira década da República foi marcada por uma outra reforma de âmbito estadual que, embora não tivesse abrangência nacional, também influenciou a organização educacional de forma marcante em outros estados nos anos seguintes e, num contexto mais abrangente, do próprio país como um todo. Essa reforma foi realizada em São Paulo, no ano de 1892, através da Lei nº 88, de 08 de setembro, regulamentada pelo Decreto nº 144B, de 30 de dezembro de 1892, publicado no Diário Oficial de 12 de janeiro de 1893.

A reforma paulista sofreu a influência de modelos implementados em países europeus e nos Estados Unidos (SAVIANI, 2013, p. 171). As escolas primárias, até então, eram classes isoladas, nas quais um professor atendia um grupo de alunos que possuía características bem heterogêneas em relação à idade e ao nível de aprendizado. A nova organização dada pela reforma paulistana consistiu na reunião das escolas primárias de uma determinada região, realizando a sistematização dos conteúdos e a distribuição em diversas séries distintas, possibilitando a oferta de um ensino mais específico para os alunos, segundo o seu desenvolvimento etário e cognitivo. As escolas passaram a ser designadas por “Grupos Escolares” e esse movimento influenciou a política educacional de diversos estados, sendo implantado no Rio de Janeiro em 1897, no Pará em 1899, no Paraná em 1903, em Minas Gerais em 1906, no Rio Grande do Norte e Espírito Santo em 1908, em Mato Grosso em 1910, em Santa Catarina e Sergipe

em 1911, na Paraíba em 1916 e no Piauí em 1920. Sobre esse período, Anísio Teixeira nos assegura que

Com a abolição e a república, entramos, porém, em período de mudanças sociais, que a escola teria de acompanhar. O modesto equilíbrio dos períodos monárquicos, obtido em grande parte às custas da lentidão de nossos progressos e de número reduzido de escolas, com que se procurava manter a todo transe a imobilidade social, rompe-se afinal e tem início a expansão do sistema escolar. (TEIXEIRA, 1962, p. 64).

Diante da organização que o ensino primário começou assumir no contexto das reformas estaduais, houve a necessidade da União organizar o Ensino Secundário e Superior no país. Em 1901, o Ministro da Justiça e Negócios Interiores Epitácio Pessoa, através do Decreto nº 3.890, de 01 de janeiro, promoveu a reforma do ensino superior e secundário em âmbito nacional. Embora a Constituição Federal distribuisse as competências relativas a organização dos níveis de ensino entre estados e a União de forma tangencial, conforme podemos verificar no artigo 35, as reformas estaduais na década de 1890 e anos seguintes, bem como a reforma nacional promovida por Epitácio Pessoa evidenciaram que os estados assumiram a organização do ensino primário, de forma exclusiva, e do ensino secundário, com responsabilidade compartilhada com a União, enquanto a União ficou responsável pelo ensino secundário, em parceria com os estados e pelo ensino superior no país.

Sobre a questão específica dos conselhos de educação, a reforma de 1901 não estabeleceu um órgão colegiado centralizado na estrutura nacional para assumir essa função, antes determinou a criação de congregações em cada estabelecimento de ensino, que assumiram atribuições dos conselhos de uma forma radicalmente descentralizada. Dentre elas, encontramos no artigo 23 do decreto a atribuição de aprovar os programas de ensino; de propor medidas ao Governo para melhorar a organização científica do estabelecimento ou o aperfeiçoamento dos métodos didáticos; de indicar ao Governo os profissionais para exercer o ofício de lente<sup>8</sup>, de eleger comissões de acordo com a necessidade do ensino ou de concurso, auxiliar o diretor, dentre outras.

Apesar dos sucessivos projetos que tentaram constituir um conselho de educação em âmbito nacional, desde a proposta do Conselho Geral de Instrução Pública em 1846,

---

<sup>8</sup> Denominação dada aos Professores Catedráticos.

a primeira regulamentação de um conselho de educação na esfera da Federal só ocorreu no ano de 1911, na reforma Rivadavia Corrêa, através do Decreto nº 8.659, de 05 de abril de 1911, com a designação de Conselho Superior de Ensino. Para auxiliar a compreensão do contexto dessa reforma, faz-se necessário resgatar as disputas ocorridas no âmbito da questão educacional na formulação do texto constitucional de 1891 e que influenciaram a organização do ensino nos anos subsequentes.

Segundo Cury (2009, p. 722), a ala positivista que buscou a “desoficialização do ensino<sup>9</sup>” nos debates da constituinte que culminou com a Constituição Federal de 1891<sup>10</sup>, não conseguindo atingir seus objetivos pela via parlamentar, empregou esforços para a execução do seu projeto através do Poder Executivo. Embora não tenham logrado êxito em seu projeto nas disputas que determinaram a redação dada a Constituição Federal de 1891, a influência positivista reforçou um paradigma que marcaria definitivamente o desenvolvimento da coexistência de instituições públicas e privadas no desenvolvimento da arquitetura da educação do país a partir da reforma de 1911.

Com o mandato presidencial do Marechal Hermes da Fonseca entre 1910-1914, a retomada do projeto de desoficialização do ensino se materializou na reforma implementada pelo ministro Rivadavia da Cunha Corrêa (CURY, 2009, p.720). É nesse contexto que foi criado o Conselho Superior de Ensino, que tem por função primaz articular o projeto de desoficialização via transferência das responsabilidades do Estado sobre o ensino no país para a iniciativa privada. O artigo 5º do Decreto nº 8.659, de 1911 é eloquente ao determinar o papel do Conselho nesse projeto:

Art. 5º O Conselho Superior do Ensino, creado pela presente lei, substituirá a função fiscal do Estado; estabelecerá as ligações necessarias e imprescindiveis no regimen de transição que vae da officialização completa do ensino, ora vigente, á sua total independencia futura, entre a União e os estabelecimentos de ensino. (BRASIL, 1911).

---

<sup>9</sup> A concepção positivista tratada por Cury se fundamenta no pressuposto de que o governo não possui a independência moral e intelectual para conduzir os segmentos da sociedade que disputam um projeto de organização social, submetidos aos pilares das exigências das sociedades modernas. Por essa razão, a defesa da educação primária ser oferecida no ambiente doméstico e o ensino secundário e superior gozando de plena liberdade em relação a qualquer possibilidade de regulamentação e intervenção estatal. (CURY, 2009, p. 719).

<sup>10</sup> De acordo com Cury (2009, p. 718), os parlamentares identificados com o positivismo consideravam que “o ensino oficial como ensino outorgado pelo Estado corre o risco de se constituir em uma religião oficial”. Em decorrência dessa concepção, esse grupo defendeu a plena desoficialização do ensino nos debates da constituinte.

Sobre essa função do Conselho, Cury afirma:

Fica claro que o Ministério do Interior entrega ao Conselho a tarefa de fazer a transição da oficialização completa à sua total independência futura. É como se tolerasse o ensino oficial, posto em regime de extinção, por ser ruim e incompetente, até que ele desaparecesse por completo. O Conselho seria como que uma espécie do que hoje denominamos Agência Reguladora, como órgão máximo da administração federal da educação. (CURY, 2009, p. 727)

A limitação da atribuição nas funções de caráter deliberativo e consultivo constante no artigo 11 e a função fiscalizadora no artigo 13 do decreto de 1911 evidenciaram a passividade e esvaziaram o possível protagonismo desse colegiado na formulação de um projeto educacional no país. Tal política é explicitamente alinhada com os interesses de setores liberais que defendiam a desoficialização do ensino público e que concebiam o Conselho Superior de Ensino com uma atuação administrativa muito bem delimitada. Por outro lado, a autonomia administrativa e didática das instituições oficiais de ensino foi preservada, constituindo-se corporações autônomas. Enfim, a extinção da interferência política do Estado sobre o ensino e sobre a sua atuação como elemento central na organização de um projeto nacional de educação foi materializada nesta reforma. O Conselho Superior de Ensino foi o instrumento operacional dessa política.

Em 1915, o restabelecimento do compromisso do Estado na educação foi resgatado pela Reforma Carlos Maximiliano, instrumentalizada pelo Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915. Nessa legislação, o Conselho Superior de Ensino, manteve basicamente as mesmas atribuições constantes no Decreto 8.659, de 05 de abril de 1911, funcionando como: instância de recursos das decisões das Congregações dos Institutos e de criação ou suspensão de cursos; órgão de fiscalização profissional; colegiado consultivo em relação às demandas educacionais, bem como órgão responsável pela proposição das reformas que coubessem ao ensino. A diferença essencial no funcionamento do órgão era que o conjunto de suas competências tinha por objetivo central a reoficialização do ensino, uma vez que o Estado retomou a fiscalização dos institutos oficiais de ensino, bem como os que foram criados e mantidos pela iniciativa privada, conforme o artigo 28 do decreto determinava. Uma questão significativa que

podemos destacar foi a relação do Estado com as suas instituições oficiais de ensino, pois enquanto na Reforma Rivadavia Corrêa a relação de subordinação das instituições oficiais de ensino ao Ministério do Interior<sup>11</sup> era transitória, logo no artigo 1º do novo decreto o Governo Federal garante a permanência dessas instituições subordinadas ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores<sup>12</sup>:

Art. 1º O Governo Federal continuará a manter os seis institutos de instrução secundaria e superior subordinados ao Ministerio da Justiça e Negocios Interiores, dando-lhes autonomia didactica e administrativa de accôrdo com as disposições deste decreto. (BRASIL, 1915).

Embora a reforma de 1915 tenha retomado a responsabilidade do Estado com a organização do ensino no país, ela não foi suficiente para assegurar uma resposta à altura das ebulições sociais que cresceram sistematicamente nos primeiros anos da Primeira República, intensificando-se a partir da segunda metade da década de 1910. O quadro geral da sociedade brasileira nesse período experimentou algumas mudanças significativas que foram determinantes para a estruturação de um Estado que conciliasse interesses diversos em disputa na sociedade. A primeira dessas mudanças é na ordem econômica do país, na qual o modelo agrário-comercial foi cedendo espaço progressivamente para a matriz urbano-industrial. Para atender essa nova demanda, a formação do trabalhador de um novo tipo impunha exigências que o trabalho simples desenvolvido no setor produtivo do antigo modelo não demandava. Uma vez que o ensino do país ainda não gozava de condições para atender essa necessidade de mão de obra mais qualificada, boa parte dela foi suprida com a intensificação do processo migratório que ocorreu no país desde os últimos anos do período imperial, até a década de 1920. Segundo Nagle (2009), se por um lado o processo demográfico-quantitativo migratório não foi um dado relevante no período em relação ao crescimento populacional do país, por outro lado, as implicações de natureza qualitativa do processo migratório forneceram as bases de significativas alterações na estrutura social e no perfil do trabalhador das cidades.

---

<sup>11</sup> Ministério então responsável pela Instrução Pública, em 1911.

<sup>12</sup> Ministério que respondia pela Instrução Pública em 1915

A imigração foi elemento importante na alteração do mercado de trabalho e das relações trabalhistas, e representou nova modalidade de força de trabalho, qualitativamente diferente daquela formada nos quadros da produção escravagista. Este fato vai explicar o aparecimento de novos sentimentos, ideias e valores no processo de integração social. (NAGLE, 2009, p. 34-35).

Esses novos sentimentos, ideias e valores construíram um quadro de mobilização social da classe trabalhadora que foi determinante nas discussões nos anos finais da Primeira República. A influência do movimento operário internacional, que já disputava espaço no cenário político do país desde o início do período republicano, alcançou novos patamares na segunda metade da década de 1910. Segundo Fausto,

A emergência de uma nova conjuntura se torna clara por várias constatações. O número de greves cresceu muito, chegando entre 1917 e 1920, segundo os dados mais confiáveis, à casa dos cem, em São Paulo, e a mais de sessenta, no Rio de Janeiro, afora pequenas paralisações não registradas pela imprensa. A sindicalização ganhou ímpeto, embora não existam dados seguros da proporção de operários sindicalizados. Um exemplo da alta taxa de sindicalização é o da União dos Operários em Fábricas de Tecidos do Rio de Janeiro, que, em 1918, afirmava ter 19 mil filiados. Por outro lado, o movimento operário ganhou a primeira página dos jornais e passou a preocupar a elite dirigente (FAUSTO, 2015, p. 257).

Essa conjuntura social, somada ao modelo de desenvolvimento econômico, promoveu mudanças consideráveis na agenda política do país, quando os debates sobre as políticas públicas não ficaram mais circunscritos às disputas intraclasses dominantes. As reivindicações que vinham do operariado e de diversos setores da sociedade civil também passaram a pautar a agenda política do país. Diversos movimentos políticos e culturais na década de 1920 - que contestavam a ordem vigente - foram determinantes para o curso dos acontecimentos que eclodiram com o fim da Primeira República, destacando-se entre eles as “revoltas armadas que definiram o tenentismo, a criação do Partido Comunista do Brasil<sup>13</sup> e a Semana de Arte Moderna” (ROMANELLI, 2010, p. 51). Especificamente sobre a questão educacional, a educação popular gratuita, laica e que instrumentalizasse para a vida do trabalho frequentou as aspirações do operariado

---

<sup>13</sup> A partir de 1961, o partido teve o nome alterado para Partido Comunista Brasileiro, com a finalidade de facilitar o seu registro eleitoral e a sua legalização.

como uma de suas principais reivindicações desde o início do período republicano, conforme nos assegura Saviani:

Os vários partidos operários, partidos socialistas, centros socialistas assumiram a defesa do ensino popular gratuito, laico e técnico-profissional. Reivindicando o ensino público, criticavam a inoperância governamental no que se refere à instrução popular e fomentaram o surgimento de escolas operárias e de bibliotecas populares. Mas não chegaram a explicitar mais claramente a concepção pedagógica que deveria orientar os procedimentos de ensino. (SAVIANI, 2013, p. 182).

No contexto dessas mudanças, a questão educacional do país foi arejada pela influência de novas ideias pedagógicas e pelo surgimento de um quadro de intelectuais nacionais que se dedicavam ao estudo dos problemas educacionais a partir desse novo referencial – os pioneiros da educação brasileira. Até então, as questões do ensino foram tratadas pelo quadro político dirigente do país, sempre a partir de um problema determinante. Antes da formação desse quadro de intelectuais da educação, não havia um projeto de educação nacional concebido sob o fundamento de um ideário pedagógico, uma vez que a educação ainda não gozava da prerrogativa de ser uma atividade profissionalizada. Segundo Nagle (2009), a partir desse momento, um novo ambiente de “entusiasmo pela escolarização” e de “otimismo pedagógico” desponta no cenário nacional. Esse movimento ficou conhecido como escolanovismo. A produção de educadores brasileiros indicou a influência desta nova tendência. Em 1909, “A Educação”, o livro de Carneiro Leão foi pioneiro nesse movimento, tendo sido seguido por “O Brasil e a Educação Popular”, “Problemas de Educação” e “Os deveres das novas gerações brasileiras”, em 1917, 1919 e 1923, respectivamente. Em 1922, José Augusto, com o livro “Eduquemo-nos” e Afrânio Peixoto, em 1923, “Ensinar a ensinar”, ampliaram as publicações desses educadores e, em 1930, Lourenço Filho, com o livro “Introdução ao Estudo da Escola Nova”. (ROMANELLI, 2010, p. 130).

Ainda segundo Romanelli, o resultado desse movimento progressista na organização do ensino do país se deu através de diversas reformas estaduais realizadas no período. Em 1920, a reforma paulista foi realizada por Sampaio Dória; em 1922 e 1923, foi a vez do Ceará, com Lourenço Filho; entre os anos de 1925 e 1928, José Augusto promoveu as reformas no Rio Grande do Norte; entre 1922 e 1926, no Distrito

Federal, e em 1928, em Pernambuco, Carneiro Leão realizou ambas as reformas; entre 1927 e 1928, Lysímaco da Costa realizou a reforma no Paraná; entre 1927 e 1928, foi a vez de Francisco Campos, em Minas Gerais; em 1928, Fernando de Azevedo realizou uma nova reforma no Distrito Federal e, finalmente, em 1928, Anísio Teixeira promoveu a reforma na Bahia.

Além dessas reformas, em 1924, a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE) teve uma importância fundamental no direcionamento das mudanças em curso. A Associação consistiu na reunião de professores e demais interessados nos problemas educacionais, cujos trabalhos objetivavam sensibilizar o poder público e os educadores para as questões que envolviam um projeto de educação nacional, apontando a necessidade de adotar medidas efetivas para a questão. Foi a partir dos embates travados na Associação Brasileira de Educação que surgiu o “Manifesto dos Pioneiros da Educação”, em 1932.

Nesse contexto de efervescência das questões políticas, econômicas, sociais e educacionais, uma nova reforma em nível nacional foi realizada no ano de 1925 e tentou acomodar essas novas demandas. Implementada pelo Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925, a reforma que ficou conhecida como a “Reforma Rocha Vaz” sistematizou um projeto de educação nacional, com considerável ineditismo, pois contemplou todos os níveis de ensino, além de criar uma estrutura administrativa no âmbito da União de tal relevância que pode ser considerada a precursora direta do Ministério da Educação, que viria a ser criado em 1930.

Sobre os níveis de ensino, a reforma estabeleceu como meta da União a necessidade de sua cooperação com os estados na difusão do ensino primário, mediante o pagamento do salário dos professores, e condicionou a celebração dos convênios à fiscalização dos estabelecimentos pela União. Em relação ao ensino secundário e o superior, a administração seria realizada de forma direta pela União.

Na estrutura administrativa da educação nacional, foi criado o Departamento Nacional de Ensino, que era diretamente subordinado ao Ministério de Justiça e Negócios do Interior e tinha por atribuição todos os assuntos referentes ao ensino, bem como o estudo e a promoção das ciências, letras e artes no país, conforme artigo 2º do decreto. Além dessa estrutura central, o Conselho Superior de Ensino foi suprimido e criado o Conselho Nacional de Ensino. A estrutura administrativa do Conselho

Nacional de Ensino foi composta por três seções: o Conselho do Ensino Secundário e Superior, o Conselho do Ensino Artístico e o Conselho de Ensino Primário e Profissional.

O conjunto das atribuições das respectivas seções, constantes nos artigos 22 e 23 do decreto, expõe as atribuições do Conselho, de modo geral, e podem ser divididas em atribuições de caráter deliberativo, fiscalizador, consultivo e mobilizador. Quanto às atribuições de caráter deliberativo, coube ao Conselho dar parecer sobre a equiparação das instituições particulares e dos estados com as Instituições Oficiais, propor a suspensão de cursos, o fechamento de instituições, além de propor a criação ou supressão de cadeiras no ensino superior ou secundário por motivos do interesse do ensino. Examinar relatórios dos fiscais do ensino, exigindo os devidos esclarecimentos quando necessários, promover o fechamento de instituições e a supressão de cadeiras no ensino superior e secundário por motivos disciplinares, além de examinar o regimento dos Institutos, indicando as mudanças pertinentes, foram as atribuições de caráter fiscalizador do Conselho. A função consultiva consistiu na emissão de pareceres interpostos pelas resoluções dos diretores ou das congregações dos estabelecimentos de ensino, encaminhados pelo Ministro. Já a função mobilizadora do Conselho era desempenhada mediante a proposição de reformas que objetivassem a melhoria do ensino no país.

A reforma de 1925 finaliza o ciclo de reformas nacionais da educação na Primeira República, estabelecendo-se em um período de ruptura e transição para um novo modelo que seria implementado pelo Estado Getulista, a partir de 1930.

### **1.3 O Estado Getulista**

O esgotamento do modelo político e econômico da Primeira República encontrou seu ápice no final da década de 1920. Diversos fatores foram determinantes para a queda da ordem oligárquica vigente no período. A primeira motivação que podemos destacar é de ordem econômica, caracterizada pela crescente superação do modelo agrário-comercial exportador para o desenvolvimento do modelo urbano-industrial voltado para um mercado interno em expansão acentuada. A expansão do mercado interno está relacionada à intensificação do processo imigratório que ocorreu

no país desde os últimos anos do período imperial até a década de 1920 e à superação do modelo escravista, que substituiu a mão de obra escrava pelo trabalho assalariado, produzindo uma nova classe social no contexto urbano do país.

Um dado que expressa de forma significativa o processo de ampliação da industrialização no país foi a fundação do Centro das Indústrias do estado de São Paulo, em 1928, e, em 1931, a transformação do Centro Industrial do Brasil em Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, delimitando um marco de ressignificação no desenvolvimento da industrialização no país. (FAUSTO, 2015, p. 279).

Além dos elementos internos, a conjuntura internacional, profundamente impactada pelo efeito da crise de 1929, contribuiu significativamente para a aceleração desse processo, uma vez que a importação de produtos para atender o crescente mercado interno já não era suficiente num contexto de crise dos grandes produtores internacionais. Logo, o processo de intensificação da industrialização nacional foi profundamente impactado pela combinação dos fatores econômicos internos e externos, e também contribuíram para a diminuição dos impactos da crise na economia do país.

Como fator político da nova conjuntura no final da década de 1920, destacamos que o ingresso do povo brasileiro no cenário nacional como categoria política que reivindicava direitos individuais e sociais ocasionou um conjunto de movimentos que pautaram a agenda política nacional, sobretudo a partir de 1917, como já tratamos aqui. Aliados a essa conjuntura, os desentendimentos entre as forças oligárquicas dominantes da política brasileira<sup>14</sup> e a crescente insatisfação militar, muito bem expressa pelo movimento tenentista, que objetivava a construção da nação a partir da reforma do Estado e da sociedade, substituindo a política descentralizada das oligarquias brasileiras por um Estado forte e centralizado, também se constituiu um fator importante na análise das motivações que ocasionaram a revolução de 1930.

Apesar da derrota nas eleições presidenciais, a determinação das forças oposicionistas ao governo de Washington Luís e a articulação que envolveu políticos e militares levou à deposição do presidente em 24 de outubro de 1930, sendo substituído

---

<sup>14</sup> O processo de sucessão presidencial de Washington Luís, no qual o presidente, em desacordo com as forças políticas dominantes, fechou acordo na candidatura de um paulista à presidência, evidencia a iminência da ruptura nos grupos oligárquicos que governaram o país durante a Primeira República. A ação do presidente desencadeou uma articulação entre as forças políticas mineiras e gaúchas, que lançaram Getúlio Vargas a presidência da República em meados de 1929. Mesmo com toda articulação da oposição, o presidente conseguiu a vitória no processo eleitoral, mas seu sucessor não foi empossado e o próprio presidente foi deposto em 24 de outubro de 1930 (FAUSTO, 2015).

por um governo provisório comandado por Getúlio Vargas, empossado na presidência em 3 de novembro de 1930, marcando o fim da Primeira República.

O governo Vargas ficou fortemente marcado pelo seu caráter nacionalista centralizador, sobretudo a partir de 1937, com a implantação do Estado Novo. Também foi um período de estreitamento nas relações entre o Estado e a Igreja<sup>15</sup>, a adoção de uma política trabalhista “que teve por objetivos principais reprimir os esforços organizatórios da classe trabalhadora urbana fora do controle do Estado e atraí-la para o apoio difuso ao governo” (FAUSTO, 2015, p. 286).

A educação também foi uma questão que recebeu muita atenção do governo, ainda que as reformas tenham tido um viés autoritário, sem serem precedidas por qualquer tipo de mobilização social ou reconhecimento dos debates que ocorriam no país, sobretudo aqueles que ocorreram a partir das reformas de 1920 e das conferências da Associação Brasileira de Educação, onde reformadores e católicos disputavam um projeto de educação nacional. Prevaleceu a inclinação do governo “pela corrente católica, sobretudo na medida em que o sistema político se fechava”<sup>16</sup> (FAUSTO, 2015, p. 290).

A reforma de Estado do novo governo evidenciou a importância estratégica que a educação assumiu, podendo ser constatada pela criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, através do Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, apenas onze dias após a posse do Presidente. O primeiro ministro a ocupar a pasta foi Francisco Campos, que implementou uma reforma que reforçou a importância estratégica que a educação ocuparia no cenário nacional, bem como o caráter centralizador do novo regime, uma vez que a reforma Francisco Campos, como ficou conhecida, “atingia profundamente a estrutura do ensino e, o que é importante, era pela primeira vez imposta a todo território nacional. Era, pois, o início de uma ação mais objetiva do Estado em relação à educação.” (ROMANELLI, 2010, p. 133).

---

<sup>15</sup> Segundo Fausto (2015), embora não se constituísse uma novidade a colaboração entre o Estado e a Igreja, ela se tornou mais estreita na Era Vargas. Um marco dessa relação foi a inauguração da estátua do Cristo Redentor no Corcovado, em 1931 e o retorno do ensino da religião nas escolas públicas, também em 1931.

<sup>16</sup> De acordo com Saviani (2013, p. 256), as disputas que marcaram os embates internos na Associação Brasileira de Educação eram representados por duas correntes que buscavam a hegemonia desde a sua fundação, em 1924. O ápice desses embates se deu pela publicação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, o que levou o grupo católico da ABE a romper com a organização em 12 de dezembro de 1932 e fundar a Confederação Católica Brasileira de Educação, no ano seguinte.

Dentre os diversos elementos que compuseram a reforma, destacamos a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), através do Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931. O CNE ora criado se constituiu um órgão consultivo do Ministério da Educação e Saúde Pública, cujo objetivo era a colaboração com o ministro para tratar dos assuntos referentes ao ensino. A composição do colegiado era de representantes de instituições de ensino, além de três integrantes de livre escolha que se destacassem pela capacidade em assuntos educacionais, sendo a presidência do órgão exercida pelo próprio ministro. As competências do colegiado elencadas no artigo 5º do decreto contemplaram a colaboração com o ministro na direção da política educacional, a promoção de iniciativas para o desenvolvimento da educação nacional, inclusive orientando sobre a política de investimentos no setor em todos os entes federados, o funcionamento como instância consultiva sobre os assuntos administrativos e pedagógicos, referentes às instituições de ensino, a promoção da extensão universitária e a articulação da produção científica com o ambiente social e, para finalizar, a implementação das diretrizes nacionais para o ensino primário, secundário, técnico e superior (BRASIL, 1931). Segundo Cury, o conjunto dessas competências atribuídas ao CNE poderia ser compreendida como “algo que, no seu conjunto, poder-se-ia denominar de Plano Nacional de Educação” (CURY, 2013a, p.1-2).

Embora as discussões sobre um Plano Nacional de Educação (PNE) tenham ocorrido ainda nas discussões do CNE no ano de 1931 (CURY, 2013b), o texto constitucional de 1934, em seu artigo 150, estabeleceu como competência da União a incumbência de “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País” (BRASIL, 1934), cuja elaboração deveria estar a cargo do CNE, conforme artigo 152 do texto constitucional.

A Constituição Federal de 1934, além de consagrar uma direção política nacional, estabeleceu no artigo 151 competências para que os estados e o Distrito Federal organizassem e mantivessem os seus respectivos sistemas de ensino, ainda que subordinados às diretrizes da União. Garantiu também que, na estrutura administrativa dos sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal fossem criados conselhos de educação, com funções equivalentes às do CNE, conforme o parágrafo único, do artigo

152 (BRASIL, 1934). Tal exigência estabeleceu o marco do início dos Conselhos Estaduais de Educação no país.

A partir de 1934, a intensificação das disputas políticas no país tomou novos rumos. A ampliação das reivindicações da classe trabalhadora, eclodindo diversas greves, a maior adesão social conseguida pelos grupos com ideais totalitários, tanto da esquerda, como da direita, provocando acirramento e enfrentamentos violentos entre eles<sup>17</sup>, e a tentativa do golpe de Estado pelos comunistas<sup>18</sup> exemplificam a intensificação dessas disputas. Tal conjuntura “abriu caminho para amplas medidas repressivas e para a escalada autoritária” (FAUSTO, 2015, p. 308), que desembocaram na implantação do Estado Novo.

No período compreendido entre 1937 e 1945, o estreitamento do laço do governo Vargas com o empresariado nacional, embora não tenha provocado alterações significativas na estrutura administrativa da educação nacional<sup>19</sup>, promoveu reformas através de seu ministro Gustavo Capanema, cujo conteúdo evidenciava a intensificação da utilização da educação como elemento fundamental no processo de desenvolvimento econômico do país. Dentre essas reformas, destacamos a criação da Lei Orgânica do Ensino Industrial<sup>20</sup>, a Criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)<sup>21</sup> e a criação da Lei Orgânica do Ensino Comercial<sup>22</sup>. Por outro lado, um grande retrocesso no compromisso do Estado com a educação marcou o Estado Novo, pois enquanto a educação foi tratada como dever do Poder Público pela Constituição Federal de 1934, em seu artigo 149, o Estado passou a ter um caráter meramente suplementar na oferta educacional, a partir do texto constitucional de 1937, como podemos constatar no artigo 129:

---

<sup>17</sup> Em outubro de 1934, o choque violento entre anti-fascistas e integralistas foi um marco dessa tensão (FAUSTO, 2015, p. 306).

<sup>18</sup> A tentativa de golpe comunista, em novembro de 1935, que ficou conhecido como a Intentona Comunista, consistiu num levante iniciado em 23 de novembro, no Rio Grande do Norte, seguido de rebeliões no Recife e no Rio de Janeiro, sendo combatida com muita repressão, ocasionando mortes e a rendição do movimento, caracterizando o seu fracasso (FAUSTO, 2015, p. 308).

<sup>19</sup> Embora não tenha ocorrido alterações significativas na estrutura administrativa da educação nacional, uma importante mudança, dentre outras que caracterizaram significativamente o período, estabeleceu-se de modo paradigmático com o texto constitucional de 1937: o fim do direito à gratuidade irrestrita do ensino, condicionando o acesso de alunos que não vivessem em famílias com escassez de recursos a cobrança de uma cobrança mensal para uma caixa escolar (BRASIL, 1937).

<sup>20</sup> Criada pelo Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942.

<sup>21</sup> Criado pelo Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942.

<sup>22</sup> Criado pelo Decreto-Lei nº 6.141, de 28 de dezembro de 1943.

Art 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. (BRASIL, 1937)

Segundo Fausto (2015, p. 326), apesar de se tratar de um regime de caráter autoritário e modernizador do país, com o objetivo de se estender por um longo período, tal longevidade não prosperou, tendo o fim do Estado Novo ocorrido após oito anos de governo.

#### **1.4 O Período Democrático**

O fim do Estado Novo pode ser compreendido a partir da análise de um conjunto de fatores que também influenciaram a organização do país a partir de 1946. O primeiro elemento que podemos destacar é o quadro das relações internacionais do país no período da guerra, quando a adesão do Brasil ao lado de democracias se constituiu uma contradição com o cenário nacional marcado por uma ditadura. Segundo Fausto (2015, p. 326), esse elemento foi bem explorado pelas forças oposicionistas do governo, provocando algumas cisões na cúpula do próprio governo que vislumbravam, em um horizonte próximo, uma perspectiva democrática no país.

Aliado a isso, o recrudescimento da pressão social, cujo elemento simbólico de grande prestígio foi a organização das mobilizações promovidas pela União Nacional dos Estudantes (UNE) em 1943 e a crescente insubordinação da imprensa à censura estabelecida pelo regime estabeleceram uma forte pressão que foi respondida pelo governo com a decretação do Ato Adicional à Carta de 1937, em 28 de fevereiro de 1945, que estabeleceu o prazo de três meses para a realização de eleições gerais.

A partir desse momento, a mobilização para a iminente sucessão presidencial começou a ganhar novos contornos. A criação dos três partidos de grande importância nacional no período<sup>23</sup>, dos quais dois lançaram candidatos à presidência nas eleições de

---

<sup>23</sup> Os três partidos foram: A União Democrática Nacional (UDN), que lançou Eduardo Gomes como candidato à presidência; o Partido Social Democrático (PSD), que lançou Eurico Gaspar Dutra e, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) que, ainda com quadros nacionais insuficientes para lançar candidatura própria, apoiou a candidatura vencedora do PSD (FAUSTO, 2015, p. 328).

2 de dezembro de 1945, preparou o terreno para essas mudanças. Por outro lado, os planos de grupos ligados a Vargas para a manutenção do poder eram outros. Consciente da perda de apoio político em quadros importantes que deram base ao governo, o aceno do governo para as massas populares, através da adoção de uma política populista, e o apoio de setores sindicais e do Partido Comunista Brasileiro (PCB) foi a via adotada pelo regime para a manutenção do poder, expresso pela campanha do Queremismo<sup>24</sup> (FAUSTO, 2015, p. 329).

Embora tais medidas tenham provocado a insatisfação das oposições ao governo, o fator desencadeador da deposição de Vargas foi a substituição do chefe de Polícia do Distrito Federal, João Alberto, pelo seu irmão Benjamin Vargas, em 25 de outubro de 1945. Esse fato foi interpretado pela oposição ao regime como uma tentativa de dar mais segurança e estabilidade ao presidente para sua manutenção no poder, todavia, pode ser considerado o golpe final de Vargas que precedeu sua deposição. Afastado da presidência, mas não do cenário político, pois naquele mesmo processo eleitoral, foi eleito senador em dois estados e deputado por outros sete, o que era permitido pela lei eleitoral. Escolheu assumir como senador, pelo PSD, pelo Rio Grande do Sul, partido que também elegeu o presidente Dutra, a quem Getúlio expressamente manifestou apoio.

Foi ainda no primeiro ano do governo Dutra que a Constituição foi promulgada, no dia 18 de setembro de 1946. De inspiração liberal e democrática, o texto constitucional estabeleceu a competência da União de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, na alínea “d”, do inciso XV, do artigo 5º, embora determinasse o caráter supletivo do sistema federal de ensino, conforme parágrafo único, do artigo 170. Resgatou os sistemas estaduais de ensino que foram incluídos pelo texto constitucional de 1934 e estabeleceu que a oferta educacional deveria ser promovida pelos poderes públicos, sendo livre à iniciativa privada (BRASIL, 1946). De acordo com Saviani, esse e outros elementos indicam claramente que “nessa Carta Constitucional restabelecem-se elementos que integraram o programa de reconstrução educacional dos pioneiros da Educação Nova” (SAVIANI, 2013, p. 281).

---

<sup>24</sup> Campanha realizada para que a instalação da Assembleia Nacional Constituinte precedesse as eleições, numa tentativa franca de estender o governo Vargas. Ficou assim denominada por causa do slogan do movimento que era: “Queremos Getúlio” (FAUSTO, 2015, p. 329).

Em função da exigência de se elaborar as diretrizes para a educação nacional, o ministro da Educação e Saúde, Clemente Mariani, constituiu uma comissão composta pelos principais educadores do país, cuja presidência foi assumida por Manuel Bergström Lourenço Filho. Na comissão geral, a maioria era composta por quadros de tendências mais renovadoras, o que se refletiu no projeto apresentado pela comissão em 1948.

De acordo com Saviani (2013, p. 282), duas características fundamentais marcaram o projeto em relação à organização da educação nacional: a descentralização que focava o desenvolvimento dos sistemas estaduais de ensino, reforçando o caráter estritamente suplementar do sistema federal de ensino, aprofundando a prescrição constitucional, e a proposta de um Conselho Nacional de Educação mais autônomo e com um espectro maior de atribuições, para além de seu funcionamento como um órgão simplesmente consultivo. Sobre esse último tópico, o projeto da comissão foi alterado pelo próprio ministro no intuito de circunscrever a atuação do CNE como órgão puramente adjunto do Ministério.

Embora não integrasse a comissão responsável pela criação das diretrizes e bases da educação nacional, permanecendo apenas como um colaborador, pois assumiu recentemente, em 1947, a Secretaria de Educação da Bahia, foi relevante a contribuição de Anísio Teixeira na proposta e nos debates sobre um CNE mais autônomo e, conseqüentemente, na organização da educação nacional e nos conselhos de educação dos estados. Para o educador, “a organização da educação como um sistema popular e democrático é uma necessidade” (SAVIANI, 2013, p. 226).

Nesse sentido, um conselho de educação deveria possuir autonomia suficiente para que a formulação das políticas públicas não prescindisse das demandas dos segmentos sociais que possuem maior interesse numa educação pública. Por esse motivo, a similaridade da ideia entre a redação do texto da Constituição Estadual da Bahia, de 1947, em que o Conselho Estadual de Educação e Cultura gozava de autonomia administrativa e financeira, certamente sob a influência do então Secretário de Educação – Anísio Teixeira, e a proposta formulada pela comissão responsável pela criação das diretrizes e bases da educação em 1948, em relação ao CNE autônomo, reforça a ideia da influência e do protagonismo de Anísio Teixeira na percepção da

importância do funcionamento desse colegiado sob a égide do interesse público. Segundo Saviani, tal relevância se dá porque

Efetivamente a questão do Conselho de Educação se põe como o problema central da organização da educação enquanto sistema porque o Conselho, de fato, desempenha funções que, analogamente ao que ocorre no sistema político, correspondem às funções dos Poderes Legislativo e Judiciário. Assim, o Conselho, enquanto órgão normativo, exerce função legislativa, interpretando e complementando a legislação educacional por meio das normas que estabelece e que obrigam a todos que operam sob sua jurisdição, isto é, no âmbito do sistema de ensino do qual ele é o órgão normativo. Além disso, enquanto órgão que julga e decide seja sobre as infrações cometidas em desrespeito às normas em vigor; seja sobre as pendências que venham ocorrer no funcionamento do sistema; seja, ainda, como instância última de recurso para dirimir controvérsias, o Conselho exerce as funções equivalentes àquelas do Poder Judiciário, no campo da educação. Ora, em assim sendo, do mesmo modo como no sistema político, para o bom cumprimento de suas funções, os três Poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, são concebidos como autônomos entre si, também no âmbito do sistema de ensino o Conselho necessita gozar de autonomia em relação ao Executivo. (SAVIANI, 2013, p. 227).

Mesmo com os ajustes realizados no anteprojeto por Clemente Mariani para acomodar interesses de diversos setores que integravam o governo, a tramitação do projeto foi marcada por diversas disputas, sobretudo de natureza político-partidária, em detrimento dos interesses educacionais, que culminaram com o seu arquivamento, ainda em 1948, por sugestão do parecer do Deputado Gustavo Capanema, que foi Ministro da Educação de Vargas desde 1934, permanecendo no cargo durante todo o Estado Novo.

Em 1951, o projeto foi requisitado pela Câmara para restabelecer a sua tramitação, todavia o mesmo fora curiosamente extraviado. Diante das dificuldades de seu restabelecimento e já o adentrar do ano de 1952, a ABE apresentou um novo projeto, que também não teve uma tramitação privilegiada. A partir de 1955 começou a receber substitutivos, sendo o primeiro deles do Deputado Carlos Lacerda, além de pareceres e emendas. Após parecer favorável, a partir de 1956 os debates são restabelecidos, cuja oposição marcante do Deputado Gustavo Capanema em torno da questão da organização descentralizada do sistema educacional proposta no projeto colidia fortemente com a prática adotada por ele mesmo, quando ainda era ministro durante o Estado Novo. Segundo Romanelli (2010, p. 178), “o Deputado Capanema

falava muito mais como ex-Ministro da Educação do Estado Novo e autor de várias Leis Orgânicas do que como deputado do novo regime”.

Passados dez anos da apresentação do primeiro projeto de lei que estabeleceria as diretrizes e bases da educação nacional e o contínuo acirramento dos debates sobre a organização da educação no país que determinaram a exaustão do projeto em 1958, o Deputado Carlos Lacerda, em dezembro daquele ano, apresentou um novo substitutivo que transferiu o centro das divergências da organização do sistema educacional para a questão da liberdade de ensino. Deslocado de seu contexto, esse movimento pode parecer incompreensível, todavia, Carlos Lacerda foi o porta-voz de determinados segmentos da sociedade que tinham interesses privatistas<sup>25</sup> na educação nacional que viam seu projeto ser ameaçado pelo projeto de universalização da escola pública, tendo Anísio Teixeira como um de seus maiores defensores.

Como Secretário Geral da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior<sup>26</sup> (CAPES) desde 1951, diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos<sup>27</sup> (INEP) desde 1952 e idealizador e criador do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais<sup>28</sup> (CBPE) em 1955, “Anísio Teixeira se impôs como a figura central da educação brasileira na década de 1950” (SAVIANI, 2013, p. 286). Sua defesa de uma escola pública, universal e gratuita era objeto de diversos ataques de seus opositores, sobretudo das lideranças católicas e empresários da educação. Essa tensão em torno da questão da escola pública tomou proporções nacionais e determinou o rumo dos embates nos anos seguintes, representados em manifestações contrárias e que reivindicavam o afastamento do educador da direção do INEP<sup>29</sup>, bem como de movimentos de apoio a Anísio Teixeira, que convergiram para a congregação da elite intelectual da educação brasileira na campanha em defesa da escola pública, sintetizados

---

<sup>25</sup> Por privatismo, tomamos por referência a formulação de Cunha, que “é definido como a prática de pôr a administração pública a serviço de grupos particulares, sejam econômicos, religiosos ou político-partidários” (2009, p. 322).

<sup>26</sup> Atual Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

<sup>27</sup> Criado em 1937 como Instituto Nacional de Pedagogia, passando a ser designado como Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos no ano seguinte e de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, a partir de 1972. Atualmente é denominado como Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

<sup>28</sup> Criado pelo Decreto Federal nº. 38.460, de 1955, órgão idealizado e criado por Anísio Teixeira. Segundo Gouvêa (2015), motivos endógenos determinaram a sua extinção em 1977.

<sup>29</sup> O “Memorial dos Bispos” foi um dos principais ataques dirigidos a Anísio Teixeira, documento elaborado por lideranças católicas e encaminhado ao então Presidente Juscelino Kubitschek em 29 de março de 1958 solicitando o seu afastamento do INEP. (SAVIANI, 2013, p. 287).

no “Manifesto dos Educadores: Mais uma Vez Convocados”, de 1959. Esse ciclo de disputas culminou com a promulgação da Lei Federal nº 4.024, em 20 de dezembro de 1961.

A análise de Anísio Teixeira sobre o substitutivo apresentado por Carlos Lacerda e que se constituiu o texto base da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) mostrava que, apesar do otimismo exagerado de algumas correntes progressistas com a aprovação da lei, sobretudo na obrigação do poder público com o direito à educação, conforme inciso I, do artigo 3º, da LDBEN, na verdade

O aspecto mais característico do novo Substitutivo à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em processo de votação na Câmara Federal, é o de conceder categoria pública ao ensino privado. Realmente, parece que algo de incoercível compele o país a fazer do público o privado, ou seja, a dar ao privado as regalias e privilégios do público. Já observei, certa vez, que as origens dessa tendência mergulham em nosso passado colonial. Os primeiros donatários deste país já eram exemplos desse público que se faz privado. Os donatários tinham o poder público, mas para gozo e uso privado. (TEIXEIRA, 1959, p. 27).

O educador denunciou ainda que tal retrocesso se aprofundava na medida em que até os órgãos públicos de direção do ensino, aqui compreendidos os conselhos de educação, seriam ocupados por representantes do setor privado<sup>30</sup>:

Diante dessa manifesta evolução do sistema educacional brasileiro, tudo levaria a crer que a tendência do Estado seria para esquecer o velho dualismo e lançar-se à manutenção de um sistema público de educação unificado, do qual desaparece o caráter discriminatório anterior, passando o Estado a manter não só escolas primárias e profissionais, mas também escolas secundárias e superiores. E isto é o que vinha sucedendo. São Paulo já possui um considerável número de escolas públicas secundárias. Contra isto é que agora se levanta o projeto de lei de Diretrizes e Bases, promovendo a oficialização dos colégios particulares e o reconhecimento do seu direito de participar dos órgãos de direção do ensino. À primeira vista, parece que a tendência é do particular se fazer público. Mas se aprofundarmos a análise, vemos que o particular não é convocado a agir como público,

---

<sup>30</sup> Diversos dispositivos da LDBEN evidenciavam claramente o fomento que se daria para as instituições de ensino privado, tais como: assegurada representação dos estabelecimentos particulares nos conselhos estaduais de educação (art. 5º); concessão de bolsas de estudo, empréstimos e subvenções a instituições de ensino da rede privada (art. 89); a utilização dos conselhos estaduais de educação como polo central de distribuição das bolsas de estudo, bem como a fixação dos seus respectivos valores (parágrafo 3º, do art. 94).

mas, muito pelo contrário, é convocado a participar dos órgãos públicos, no caráter de privado e para representar, dentro do público, o privado. Ora, isto é, exatamente, dar ao privado as regalias do público. (TEIXEIRA, 1959, p. 28).

Além desse aspecto marcante na LDBEN de 1961, outros dois aspectos também podem ser destacados sobre a organização do ensino. O primeiro aspecto que foi considerado um avanço na avaliação dos renovadores é que, na organização da educação nacional, a descentralização já expressa na Constituição Federal de 1946 é assegurada, através da autonomia dos estados e do Distrito Federal na organização dos seus respectivos sistemas de ensino, assim como a União (art. 11). Um segundo aspecto a ser destacado é a criação do Conselho Federal de Educação (CFE), que substituiu o Conselho Nacional de Educação de 1931. O CFE era composto por vinte e quatro membros, todos nomeados pelo Presidente da República e tinha por atribuição as constantes no artigo 9º da LDBEN:

- a) decidir sobre o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior, federais e particulares;
- b) decidir sobre o reconhecimento das universidades, mediante a aprovação dos seus estatutos e dos estabelecimentos isolados de ensino superior, depois de um prazo de funcionamento regular de, no mínimo, dois anos;
- c) pronunciar-se sobre os relatórios anuais dos institutos referidos nas alíneas anteriores;
- d) opinar sobre a incorporação de escolas ao sistema federal de ensino, após verificação da existência de recursos orçamentários;
- e) indicar disciplinas obrigatórias para os sistemas de ensino médio (artigo 35, parágrafo 1º) e estabelecer a duração e o currículo mínimo dos cursos de ensino superior, conforme o disposto no artigo 70;
- f) VETADO
- g) promover sindicâncias, por meio de comissões especiais, em quaisquer estabelecimentos de ensino, sempre que julgar conveniente, tendo em vista o fiel cumprimento desta lei;
- h) elaborar seu regimento a ser aprovado pelo Presidente da República;
- i) conhecer dos recursos interpostos pelos candidatos ao magistério federal e decidir sobre eles;
- j) sugerir medidas para organização e funcionamento do sistema federal de ensino;
- l) promover e divulgar estudos sobre os sistemas estaduais de ensino;
- m) adotar ou propor modificações e medidas que visem à expansão e ao aperfeiçoamento do ensino;

- n) estimular a assistência social escolar;
- o) emitir pareceres sobre assuntos e questões de natureza pedagógica e educativa que lhe sejam submetidos pelo Presidente da República ou pelo Ministro da Educação e Cultura;
- p) manter intercâmbio com os conselhos estaduais de educação;
- q) analisar anualmente as estatísticas do ensino e os dados complementares. (BRASIL, 1961).

Além das atribuições contínuas do CFE, a competência ao colegiado de elaborar o PNE, constante no parágrafo 2º, do artigo 92 da LDBEN, constitui-se um resgate ao disposto no artigo 152 do texto constitucional de 1934, que atribuiu ao então CNE a tarefa de elaborar o PNE.

O Conselho Federal de Educação foi instalado em fevereiro de 1962, sendo uma das primeiras medidas tomadas na vigência da LDBEN, portanto, praticamente dois meses após a sua promulgação. A elaboração do PNE também foi logo providenciada, sendo sua elaboração atribuída ao próprio Anísio Teixeira, cujo texto foi aprovado pelo CFE em 12 de setembro do mesmo ano, tendo sido homologado pelo então ministro Darcy Ribeiro, nove dias após sua aprovação no CFE, no dia 21 de setembro de 1962 (SAVIANI, 2013, p. 306).

Todavia, segundo Fausto (2015, p. 393) e Reis (2014, p. 84), interesses econômicos internacionais e a exaustão de uma matriz econômica baseada no desenvolvimento nacional autônomo, associados ao regime político populista herdado do varguismo, do qual o presidente João Goulart representava uma sobrevivência desse modelo, influenciaram na ruptura do período democrático em 1964, via golpe civil-empresarial-militar, estabelecendo, a partir de então, um regime ditatorial militar no país.

## **1.5 O Regime Militar**

O tempo da experiência democrática do país, compreendido entre os anos de 1946 e 1964, foi marcado por um quadro de instabilidade política permanente. Alguns fatos depõem a favor dessa narrativa, dentre eles: a tentativa de permanência de Getúlio Vargas no poder em 1945; seu retorno ao poder em 1951, cujo governo foi marcado por uma intensa campanha de oposição e culminou com o suicídio do presidente em 1954; e as dificuldades que marcaram a posse de Juscelino Kubitschek, assegurada apenas pelo

golpe preventivo do General Henrique Batista Duffles Teixeira Lott, Ministro da Guerra do Presidente Café Filho, vice-presidente e sucessor de Vargas.

Não menos importante do que os fatos acima, a eleição presidencial de Jânio Quadros e a do vice-presidente João Goulart em 1960, cuja posse se deu no ano seguinte, intensificaram o processo de oposição ao período democrático, manifestando a necessidade nas correntes conservadoras de purificar a democracia através da renovação dos quadros políticos e das instituições.

O governo de Jânio Quadros, que durou apenas sete meses, pode ser caracterizado como uma administração de aparente ambiguidade, na medida em que “adotava o pensamento econômico conservador, mas, nas relações internacionais, aproximava-se das esquerdas: restabelecimento de relações com o campo socialista, defesa da Revolução Cubana, admiração pelo nacionalismo árabe” (REIS, 2014, p. 76). Aliado ao quadro político, o ambiente econômico também não era favorável ao governo, que “herdou uma situação econômica crítica, com uma inflação explosiva e uma carência de divisas necessárias ao serviço da dívida externa” (SINGER, 2014, p. 183). Segundo Fausto (2015, p. 374), o déficit orçamentário representava aproximadamente um terço das receitas previstas para o ano de 1961, somando-se a isso uma inflação herdada de aproximadamente 33% ao ano. Para reverter esse quadro, foi adotada uma política econômica conservadora baseada na redução dos gastos públicos, inclusive com o corte dos subsídios de produtos importados como o trigo e os combustíveis. Essa medida provocou uma explosão no preço desses produtos e onerou indiretamente outros, sobretudo por causa do aumento gerado de quase 100% no preço dos combustíveis. Consequentemente, o apoio popular que garantiu a eleição do presidente começou a ser desgastado.

A flexibilização das medidas de contenção financeira, adotada a partir de agosto de 1961, juntamente com a polêmica política externa ampliou a insatisfação entre os setores da elite empresarial e política do país. Já nos setores populares, o presidente experimentou a erosão do apoio das massas que o elegeram por conta da incapacidade do governo de acenar para esses setores com medidas que contemplassem as suas

demandas. Esse quadro foi determinante para a sua renúncia, que ocorreu no dia 25 de agosto de 1961<sup>31</sup>.

Com a renúncia de Jânio Quadros aceita pelo Congresso Nacional, a sucessão prevista na Constituição Federal era a posse do vice-presidente, todavia, “para as direitas e para a UDN, era como se o fantasma de Getúlio Vargas voltasse a assombrar a República, pois Jango<sup>32</sup> era o seu principal herdeiro político” (REIS, 2014, p. 77). Diante desse impasse, as forças políticas conservadoras mobilizaram o Congresso que adotou um arranjo não constitucional: alterou o regime presidencialista para o parlamentarista, diminuindo radicalmente os poderes de João Goulart, que assumiu a presidência em 7 de setembro de 1961, tendo como primeiro-ministro o político mineiro Tancredo Neves.

Embora o ato que estabeleceu o parlamentarismo também determinasse que um plebiscito deveria ocorrer em 1965 para que a população decidisse o sistema de governo que deveria ser adotado definitivamente, os setores políticos ligados ao presidente conseguiram antecipá-lo para janeiro de 1963. Na consulta popular, o presidencialismo foi restabelecido e João Goulart foi reconhecido, finalmente, como chefe do governo.

A vitória política de Jango - que lhe restituiu os poderes presidenciais - ocorreu em um cenário econômico ainda mais adverso do que o herdado pelo seu antecessor. Enquanto a inflação ficou próxima dos 33 % em 1961, no ano seguinte os indicadores já apontavam para uma inflação de aproximadamente 55%. Para enfrentar o problema, o governo lançou o Plano Trienal, concebido pelo ministro do Planejamento Celso Furtado, cujo objetivo foi combater a inflação e assegurar a meta de crescimento econômico no país. Todavia, o plano não encontrou a base de apoio dos diversos setores da sociedade que pautavam as discussões políticas da época, determinando o abandono do plano não mais do que seis meses após a sua implementação. Segundo Fausto, “os beneficiários da inflação não tinham interesse no êxito das medidas; os inimigos de Jango desejavam a ruína do governo e o golpe; o movimento operário se recusava a

---

<sup>31</sup> Segundo Reis (2014, p. 77), as motivações para a renúncia são objeto de muitas controvérsias. Fausto (2015, p. 376) aponta como hipótese mais provável a expectativa que o presidente tinha de ser conclamado a retornar ao poder, o que lhe daria mais poderes para governar, inclusive com a possibilidade de prescindir do Congresso e das forças políticas dos partidos. Fausto lembra ainda que, em novembro de 1959, Jânio renunciou sua candidatura, tendo o pedido de reconsideração das forças políticas que o apoiavam, o que proporcionou ao candidato mais autonomia na negociação com os partidos que formavam a base de apoio de sua candidatura.

<sup>32</sup> Jango era a forma como era conhecido popularmente o então vice-presidente João Belchior Marques Goulart.

aceitar restrições aos salários; a esquerda via o dedo do imperialismo por toda parte” (2015, p. 388). Diante desse quadro e “sem programa global, restou a Jango a pilotagem a olho nu” (REIS, 2014, p. 81).

Os reflexos da instabilidade econômica produziram insatisfação e agitação social no campo e na cidade. No entanto, a resposta política do governo em outubro de 1963 não foi bem assimilada “tanto pela direita como pela esquerda, e fez crescer as suspeitas sobre as intenções do governo” (FAUSTO, 2015, p. 390). Ela consistia no encaminhamento ao Congresso de uma proposta de decretação do estado de sítio por um mês. A proposta não encontrou apoio e logo foi rejeitada.

A derradeira jogada de João Goulart foi uma aposta alta que determinou o fim do seu governo. Na tentativa de agregar o apoio popular para dar sustentação ao seu governo, a estratégia foi realizar as reformas de base<sup>33</sup> por decreto presidencial, prescindindo do Congresso<sup>34</sup>, a quem caberia acatar a vontade popular.

Para pressionar os quadros políticos do Congresso, os círculos próximos ao presidente o aconselharam organizar comícios populares, nos quais a reunião de grandes massas daria a base de negociação para conduzir o governo. O primeiro comício foi realizado no dia 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro e contou com um público aproximado entre 150 a 300 mil pessoas, divergindo algumas fontes entre si<sup>35</sup>. A reação conservadora não tardou diante da tremulação das bandeiras vermelhas, dos pedidos de reforma agrária e da legalização do Partido Comunista Brasileiro no comício presidencial. Menos de uma semana após o evento, foi realizada a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, no dia 19 de março, em São Paulo, que reuniu cerca de 500 mil pessoas e serviu como “uma demonstração de que os partidários de um golpe poderiam contar com uma significativa base social de apoio” (FAUSTO, 2015, p. 391).

---

<sup>33</sup> As reformas de base consistiam num conjunto de medidas que tinham por objetivo combater a desigualdade social, a partir da reformulação do país e adotar um modelo político e econômico subordinados aos interesses sociais dos segmentos populares historicamente desprivilegiados das políticas públicas adotadas no país. Dentre elas, podemos destacar: a reforma agrária, a reforma urbana, o sufrágio universal, intervenção mais ampla do Estado na economia, regulamentação de remessa de lucros para o exterior e a ampliação do monopólio da Petrobrás (FAUSTO, 2015, p. 381-382)

<sup>34</sup> Na concepção dos setores mais radicais ligados ao Presidente, as reformas deveriam ocorrer na lei ou na marra (REIS, 2014, p. 81-82; FAUSTO, 2015, p. 390).

<sup>35</sup> Fausto (2015, p. 390) apresenta o número aproximado de 150 mil pessoas. Já Reis (2014, p. 82) indica a presença de aproximadamente 300 mil pessoas.

Após mais alguns eventos<sup>36</sup> que acentuaram a desconfiança dos setores que aderiram à estratégia do golpe, o General Mourão Filho, em 31 de março, protagonizou o deslocamento das tropas mineiras sob o seu comando para o Rio de Janeiro sem encontrar resistências significativas. Foi então que, no dia 1º de abril, o presidente do Senado, Auro de Moura Andrade, declarou vaga a cadeira presidencial, durante uma viagem de Jango de Brasília para o Rio Grande do Sul, instaurando o regime que ficou conhecido como a período da ditadura militar no Brasil.

Assumindo um caráter defensivo, cuja ‘revolução’, na perspectiva dos golpistas, teria ocorrido para salvaguardar a democracia, o primeiro governo militar manifestou uma preocupação em sustentar essa fachada, mantendo o funcionamento do Congresso. Todavia, o Ato Institucional 1 (AI – 1) evidenciou a ampliação do Poder Executivo em detrimento da supressão da relevância do Congresso Nacional. Além disso, a suspensão da imunidade dos parlamentares, a cassação de mandatos políticos em todas as esferas de poder, a repressão no campo e nos sindicatos e a sistematização de perseguições a adversários, mediante prisões e torturas, mostrou a verdadeira face do regime que tentava se esconder.

A repressão no campo educacional também não tardou a se manifestar, pois ainda no dia 1º de abril de 1964 ocorreu a dissolução da UNE, que passou a atuar na clandestinidade. A Universidade de Brasília (UnB), símbolo vanguardista dos pioneiros da educação, que tinha Anísio Teixeira como seu reitor, desde 19 de junho de 1963, também foi invadida pelos militares dias após a implantação do regime e teve seu reitor exonerado.

Embora a mudança do cenário político tenha sido significativa, “os governos militares não abandonaram o desenvolvimentismo” (SINGER, 2014, p. 186). Nesse sentido, as exigências aos princípios doutrinários do modelo educacional vigente não sofreram significativas alterações, pois

Não tendo havido ruptura, mas continuidade no plano socioeconômico, compreende-se que tenha havido continuidade também na educação. E isso se refletiu na legislação que instituiu as

---

<sup>36</sup> O primeiro deles foi a insatisfação da cúpula das forças armadas com a absolvição dos dirigentes da Associação dos Marinheiros diante da reunião dos praças da Marinha e dos Fuzileiros com grupos sindicalistas no dia 25 de março, subvertendo a hierarquia, na concepção dos oficiais de alta patente. O segundo foi a participação do próprio presidente numa assembleia de sargentos realizada no dia 30 de março, no Rio de Janeiro. (FAUSTO, 2015, p. 391).

reformas baixadas pela ditadura. Eis por que não foi necessário revogar os primeiros títulos da LDB (Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961), exatamente os títulos que enunciavam as diretrizes a serem seguidas. (SAVIANI, 2013, p. 364).

Ainda segundo Saviani (2013, p. 374), as principais reformas educacionais<sup>37</sup> que ocorreram durante o período intensificaram a subordinação do projeto educacional do país ao aprofundamento das relações de mercado que ocorreram no período e aos interesses de grupos empresariais ligados ao regime. Por outro lado, algumas demandas dos estudantes e professores universitários também foram contempladas na reforma de 1968<sup>38</sup>.

Apesar de não ter havido – no campo dos valores proclamados - uma mudança doutrinária nos princípios educacionais durante a ditadura, os fundamentos organizacionais em que se estabeleciam à educação foram influenciados pelos interesses dos grupos empresariais que compunham a base de apoio do poder. Finalmente, a análise realizada por Anísio Teixeira sobre as consequências da aprovação do substitutivo de Carlos Lacerda que influenciou a primeira LDBEN se materializou e os grupos educacionais privados se tornaram protagonistas no espaço público para defender os seus interesses (TEIXEIRA, 1959).

Nessa conjuntura, o Conselho Federal de Educação serviu como um agente técnico privilegiado dessa política durante o período. A reforma universitária, que já vinha ganhando espaço nas discussões sobre organização do ensino desde 1964<sup>39</sup>, é um exemplo disso. O Parecer indicação n° 442/66<sup>40</sup>, do CFE, que lançou as bases da reforma de 1968, evidenciou claramente a subordinação da agenda do colegiado aos

---

<sup>37</sup> Reforma Universitária, promovida pela Lei n° 5.540, de 28 de novembro de 1968. Reforma de 1° e 2° graus, implementada pela Lei n° 5.692, de 11 de agosto de 1971.

<sup>38</sup> Dentre essas demandas, podemos destacar: a indissociabilidade entre ensino e pesquisa, abolição da cátedra, adoção do regime universitário como modelo prioritário de organização do ensino superior e autonomia universitária, com características bem delineadas (SAVIANI, 2013, p. 374).

<sup>39</sup> Em dezembro de 1964, um simpósio realizado pelo Instituto de Estudos Políticos e Sociais (IPES) teve por objetivo discutir a necessidade de reformas educacionais sob a plataforma do desenvolvimento econômico, sendo a temática da reforma universitária tratada privilegiadamente. O IPES foi fundado em 29 de novembro de 1961, por um grupo de empresários com o objetivo de promover a causa do desenvolvimentismo, além do enfrentamento ideológico dos grupos que militavam em defesa de interesses populares. (SAVIANI, 2008a, p. 294-295).

<sup>40</sup> Segundo Cunha (2007, p. 74), tratou-se de um parecer redigido pelo conselheiro do CFE, Valmir Chagas, que subsidiou o anteprojeto de lei apresentado ao Ministro apenas cinco dias após a sua solicitação em 3 de agosto de 1966. O Ministro Raymundo Moniz de Aragão havia solicitado um parecer um parecer ao CFE sobre a reformulação das universidades federais sob o pretexto que as mesmas apresentavam baixa produtividade.

interesses pautados pelo Executivo, bem como o alinhamento do modelo educacional com a concepção pedagógica tecnicista<sup>41</sup>, como podemos verificar no trecho do parecer que apresentou as justificativas para a implementação da reforma, bem como as bases em que essa seria assentada:

O Sr. ministro da Educação e Cultura solicita a cooperação deste Conselho para elaboração de um anteprojeto de lei que promova a reestruturação das universidades federais sem, contudo, “padronizar o que deve obedecer à inspiração e à experiência dos educadores”. Entende Sua Excelência que já é tempo de o Governo ir ao encontro das iniciativas em curso nesse campo e que visam à “maior concentração dos recursos materiais e humanos” como pressuposto do aumento da produtividade, ainda “baixa” por “vícios de estrutura” que devem ser corrigidos (BRASIL, 1966).

A partir desse parecer, a reforma universitária<sup>42</sup> foi ganhando espaço e se materializou com a promulgação da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, tendo algumas regulamentações complementares determinadas pelo Decreto-Lei nº. 464, de 11 de fevereiro de 1969. O artigo 2º do Decreto-Lei reafirmou as bases em que a reforma foi concebida no Parecer indicação nº 442/66 do CFE, condicionando à autorização de universidades ou instituições de ensino superior aos interesses do mercado:

Art. 2º Será negada autorização para funcionamento de universidade instituída diretamente ou estabelecimento isolado de ensino superior quando, satisfeitos embora os mínimos requisitos prefixados a sua criação não corresponda às exigências do mercado de trabalho, em confronto com as necessidades do desenvolvimento nacional ou regional. (BRASIL, 1969).

No ano de 1971, em pleno curso do regime ditatorial no país, uma importante reforma educacional, promovida pela Lei nº. 5.692, de 11 de agosto de 1971,

---

<sup>41</sup> Segundo Saviani, a pedagogia tecnicista consiste no modelo que preconiza a sua fundamentação na concepção da “neutralidade científica e inspirada nos princípios da racionalidade, eficiência e produtividade, a pedagogia tecnicista advoga a reordenação do processo educativo de maneira que o torne objetivo e operacional” (SAVIANI, 2013, p. 381).

<sup>42</sup> Convém destacar que, a reforma universitária de 1968, além das questões indicadas neste trabalho que objetivaram favorecer os interesses do mercado, objetivou intensificar a desmobilização do movimento estudantil, que, segundo Cunha (2007, p. 54), “foi o primeiro efeito do golpe de Estado no campo educacional”. O Decreto-Lei nº 477, de 26 de fevereiro de 1969, recrudescer de modo significativo à ofensiva contra a organização dos estudantes, por meio da criminalização da organização estudantil.

possibilitou aos municípios a organização de seus respectivos conselhos de educação, desde que dispusessem de condições para tal. Uma vez criados, esses conselhos poderiam receber parte das suas atribuições a partir da descentralização de competências dos conselhos estaduais de educação.

Outro aspecto que podemos destacar com relação a reforma de 1971 é que, assim como ocorreu com a reforma universitária, a Lei n 5.692 de 1971, que unificou o ensino primário e ginásial, agora denominado de 1º grau, também criou o 2º grau, sob a égide da formação profissional, com o objetivo de “atender à formação de mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho” (SAVIANI, 2008a, p. 298).

Além da questão da intensificação da formação para o trabalho em todos os níveis de ensino, a influência do empresariado também operou na oferta da educação, inclusive com o financiamento de recursos públicos, seja por meio de:

Imunidade fiscal, garantia de pagamento das mensalidades pelos alunos, mediante bolsas de estudo distribuídas pelo Poder Público, e até mesmo a inibição de iniciativas governamentais de criação e/ou ampliação de escolas, para disporem de um espécie de reserva de mercado educacional (CUNHA, 2009, p. 322).

A política expansionista do ensino privado foi assegurada legalmente pela própria LDBEN, que estruturou os sistemas de ensino para atender aos interesses privados direcionados à educação. Particularmente, os conselhos de educação foram concebidos e utilizados no período para consagrar esses interesses, uma vez que

A estruturação dos sistemas de ensino previstos pela primeira LDB favorecia os interesses privatistas, por transferir para os conselhos de educação (o federal e os estaduais) importantes competências antes concentradas nos detentores dos cargos executivos. Os membros desses conselhos, nomeados pelo Presidente da República e pelos governadores dos estados, não só podiam recair em pessoas escolhidas mediante pressão e articulação privada, menos visíveis para as forças políticas partidárias, como também esses conselheiros ficavam expostos a pressões e atrativos de diversas espécies (CUNHA, 2009, p. 323).

Especificamente sobre o ensino superior, o CFE assumiu o papel estratégico na implementação dessa política de favorecimento das instituições privadas em detrimento

de um projeto de desenvolvimento da educação pública<sup>43</sup>, conforme nos assegura Saviani:

O significativo aumento da participação privada na oferta de ensino, principalmente em nível superior, foi possível pelo incentivo governamental assumido deliberadamente como política educacional. O grande instrumento dessa política foi o Conselho Federal de Educação (CFE), que, mediante constantes e sucessivas autorizações seguidas de reconhecimento, viabilizou a consolidação de uma extensa rede de escolas privadas em operação no país. O Conselho, mediante nomeações dos presidentes da República, por indicação dos ministros da Educação, nunca deixou de ter representantes das escolas particulares em sua composição. Além disso, o *lobby* das instituições privadas sempre foi muito ativo, intenso e agressivo, chegando a ultrapassar os limites do decoro e da ética (...). (SAVIANI, 2008a, p. 300).

Assim como na esfera federal, a atuação dos conselhos estaduais também foi fundamental para garantir a expansão da influência da rede privada de ensino nos níveis de 1º e 2º graus. Além da política de contenção da expansão da rede pública subordinada aos interesses privados<sup>44</sup>, a concessão de bolsas de estudo foi o instrumento mais utilizado mediante convênios que deveriam ser celebrados e fiscalizados pelos respectivos conselhos estaduais. A iniciativa privada explorou com muita propriedade o aceno do Poder Público no parágrafo 2º, do artigo 168 da Constituição Federal de 1967, que determinava que “Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à Iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo” (BRASIL, 1967)”. Segundo Cunha, não eram raros os casos

---

<sup>43</sup> Segundo Sofia Vieira, a expansão das instituições públicas de ensino superior entre 1968 e 1976 passou de 129 para 222, enquanto as instituições privadas tiveram um salto de 243 para 663 unidades (VIEIRA, 1982, p. 112).

<sup>44</sup> Sobre o condicionamento da expansão da rede pública de ensino em detrimento dos interesses privados, destaca-se o acintoso dispositivo constante no artigo 12, do Decreto nº. 72.485, de 19 de julho de 1973, o qual declara que os governos estaduais deveriam levar em conta, na ocasião da criação de seus respectivos planos de ensino, a existência de instituições particulares de ensino para eliminar a duplicação de esforços, dando preferência à contratação de bolsas de estudo nas instituições privadas. Além disso, Luiz Antônio Cunha narra o emblemático caso de Minas Gerais que, pelo Decreto Estadual nº 20.382, de 9 de janeiro de 1980, determinou que a ampliação da oferta das séries finais do 1º grau nas escolas públicas deveria ser submetida à autorização do representante legal da escola privada mais próxima. Segundo ele, trata-se de um “requisito de expansão do ensino público sem precedentes no Brasil: depender de autorização da escola privada”. Aprofundando essa relação de resguardar os interesses privados na esfera educacional, a Resolução nº 306, baixada em 1983 pelo Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais, na qual ficou determinado que os projetos de criação de escolas públicas municipais ou estaduais deveria ser precedida por uma pesquisa de mercado que evidenciasse que a escola a ser criada não interferiria na clientela das escolas privadas próximas, sob o argumento de não ocorrer a “duplicação de meios para fins idênticos” (CUNHA, 2009, p. 336).

de fraudes decorrentes desses convênios<sup>45</sup>, favorecidas pela própria estrutura que se estabeleceu nos conselhos de educação.

Mesmo com a exigência de que os convênios entre as empresas e as escolas devessem ser aprovados pelos conselhos estaduais de educação, as fraudes se multiplicavam, pois em decorrência das políticas privatistas dos governos militares, eles passaram a ser ocupados por proporção crescente de empresários do ensino. Houve conselhos nos quais todos os membros eram proprietários de escola ou seus prepostos. (CUNHA, 2009, p. 324).

Paralelamente à concessão de bolsas de estudos, o texto constitucional de 1967 aboliu a vinculação orçamentária destinada à educação<sup>46</sup>. Apesar da Emenda Constitucional nº. 01, de 17 de outubro de 1969, ter restabelecido a obrigatoriedade da aplicação de vinte por cento em educação apenas para os municípios<sup>47</sup>, o desenvolvimento da educação nacional continuou a sentir os impactos da política de desregulamentação do financiamento público. Segundo Evaldo Vieira, a consequência dessa política provocou um ciclo de desinvestimento na educação do país e “a participação do Ministério da Educação e Cultura no orçamento federal desceu de 7,6% (em 1970), para 4,31% (em 1975), recuperando-se um pouco em 1978, como 5,20%” (VIEIRA, 1983, p. 215). Nem mesmo a criação do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE)<sup>48</sup>, através da Lei nº 5.537, de 21 de novembro 1968, foi capaz de atenuar o problema da sangria de recursos da rede pública de ensino, uma vez que também teve boa parte de seus recursos direcionados aos interesses privados, pois sob o pretexto de suprir deficiências locais da rede oficial de ensino, o Decreto nº. 72.495, de 19 de julho de 1973, que estabeleceu normas para concessão de

---

<sup>45</sup> Segundo Cunha (2009, p. 326), dados de 1981 demonstram que o número de bolsas de estudo era superior ao número de alunos das escolas privadas, em pelo menos três estados: Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Trata-se de uma evidência inquestionável de exemplos de fraudes na concessão das bolsas de estudo.

<sup>46</sup> O artigo 169, da Constituição Federal de 1946, determinava que a União deveria aplicar anualmente, no mínimo, dez por cento da receita dos impostos na manutenção e desenvolvimento da educação. Assim como a União, caberia aos estados e municípios a receita de, no mínimo, vinte por cento das suas receitas também provenientes da arrecadação dos impostos.

<sup>47</sup> A alínea “f”, do parágrafo 3º, do artigo 15, da Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, determinava, inclusive, que os municípios que não investissem os vinte por cento das suas receitas oriundas da arrecadação de impostos em educação estariam sujeitos à intervenção de sua administração.

<sup>48</sup> A designação Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação foi adotada somente a partir do Decreto-Lei nº 872, de 1969. No ato da promulgação da Lei nº 5.537, de 1968, a nomenclatura recebida pelo órgão foi Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP).

amparo técnico e financeiro às entidades particulares de ensino, possibilitou a utilização de recursos públicos do FNDE para ampliação e reformas dos estabelecimentos privados de ensino, além da aquisição de equipamentos. Mais uma vez, a chancela de todo processo ficou a cargo dos conselhos de educação.

Como pudemos constatar, a política privatista da educação durante a ditadura militar teve nos conselhos de educação o seu braço operacional mais avançado na esfera do poder público. A conjugação dos interesses políticos e econômicos que envolviam a educação no período estabeleceu esses colegiados muito mais próximos de uma extensão dos escritórios das entidades mantenedoras das instituições privadas de ensino - localizados na estrutura de poder - do que órgãos de interesse público responsáveis pelo planejamento da rede pública dos sistemas de ensino e pelo direcionamento das políticas públicas educacionais sob suas respectivas jurisdições.

A partir de 1974, após o período de maior repressão do governo militar, no governo do presidente Emílio Garrastazu Médici<sup>49</sup>, o regime começou a dar sinais de desgaste<sup>50</sup>, iniciando-se assim, segundo o presidente Geisel, o processo de abertura, ainda que, nas palavras do presidente, de forma “lenta, gradual e segura”, marcada, segundo Fausto, por “avanços e recuos” (FAUSTO, 2015, p. 417). O cenário econômico também contribuiu para o esgotamento do regime, provocando reações dos movimentos sindicais e a organização de grandes greves nos anos de 1978 e 1979, nas quais milhões de trabalhadores se reuniram para reivindicar as perdas salariais reconhecidas pelo governo, mediante declaração de manipulação dos índices oficiais de inflação, em agosto de 1977, referentes aos anos anteriores. O agravamento da crise provocou a recessão no início da década de 1980, o crescimento da insatisfação popular e das oposições. A eleição de diversos governadores de oposição em estados importantes nas eleições de 1982 foi um sinal que expressou esse sentimento de esgotamento do regime.

---

<sup>49</sup> Embora o período de 1967 a 1974 tenha ficado conhecido como o período do milagre econômico brasileiro, devido às taxas de crescimento do país, “para as oposições, foram ‘anos de chumbo’, marcados por violenta repressão em todos os níveis da sociedade” (REIS, 2014, p. 90).

<sup>50</sup> Segundo Reis, “a questão da tortura passara a se tornar incômoda”, pois a repercussão interna e externa, que até então era tratada com indiferença pelos militares, “com o passar do tempo, tornou-se impossível ignorá-las” (REIS, 2014, p. 95). Além, disso, a eleição de novembro de 1974 demonstrou que a popularidade advinda dos resultados econômicos e esportivos altamente propagandeados pelo regime, começou a dar lugar ao crescimento das forças oposicionistas expressas pela vitória dos votos dados aos senadores do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e a divisão dos votos para deputados entre os deputados de oposição e os deputados apoiadores do regime (FAUSTO, 2015, p. 418).

Após a tentativa fracassada da campanha pelas eleições diretas para presidência da República em 1984, a oposição consegue a vitória no Colégio Eleitoral no ano seguinte, levando a chapa formada por Tancredo Neves e José Sarney a presidência da República<sup>51</sup>, marcando assim, o fim do governo dos militares após 21 anos do regime.

## **1.6 A Redemocratização do Brasil**

Embora o país tenha deixado de ser governado por militares desde 1985 e boa parte da legislação autoritária que foi vigente no período tenha sido derrubada ainda durante os últimos anos dos governos militares, “podemos considerar a Constituição de 1988 como o marco que pôs fim aos últimos vestígios formais do regime autoritário” (FAUSTO, 2015, p. 447).

Dado o período de exceção que prescindiu da participação da sociedade civil nos destinos da coisa pública no país, as aspirações pela democratização da sociedade brasileira não se restringiram ao pleito pela eleição direta para o cargo de presidente da República. Antes, traduziram-se em um conjunto de reivindicações pelas quais o acesso ao poder viabilizasse a superação dos principais problemas sociais e econômicos enfrentados pelo país, que marginalizava boa parte da sociedade em relação às políticas públicas, mediante a garantia dos direitos sociais e políticos dos cidadãos, promovendo, assim, a democratização do conjunto da sociedade. A Constituição Federal de 1988 foi o instrumento que materializou essa mudança a partir do estabelecimento de novas regras para o jogo político no país.

No caminho do texto constitucional, a estratégia adotada, num primeiro momento, pelo presidente José Sarney, foi a criação de uma Comissão de Estudos Constitucionais que tinha por objetivo apresentar o texto de um anteprojeto constitucional para ser discutido no Congresso Nacional. De acordo com Cunha (2009, p. 429), o conteúdo do anteprojeto gerou muitas críticas, o que fez o presidente abandonar o texto e não encaminhá-lo à Assembleia Nacional Constituinte.

---

<sup>51</sup> Apesar de eleito como presidente, Tancredo Neves nunca assumiu o cargo em decorrência de uma doença que levou a sua morte no dia 21 de abril de 1985. A posse do cargo, primeiramente provisória, foi concedida ao vice-presidente José Sarney, que se efetivou na presidência após a morte de Tancredo (FAUSTO, 2015, p. 437-438).

Sem a utilização de um texto referencial, o processo de elaboração da Constituição instaurado com a Assembleia Nacional Constituinte - cujo trabalho iniciou em 1º de janeiro de 1987 – representou um bom exemplo da nova conjuntura política. Segundo Mendonça (2000, p. 72-73), a Assembleia distribuiu os parlamentares em comissões temáticas e a subcomissão de Educação, Cultura e Esportes foi parte integrante de uma dessas comissões<sup>52</sup>. Durante a elaboração do texto constitucional, eram previstas audiências nas subcomissões com diversas entidades que representavam os setores que compunham a sociedade civil e que possuíam interesses nas temáticas discutidas nas respectivas subcomissões.

Com a finalidade de acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos, o reitor da Universidade de Brasília (UnB), Cristóvam Buarque, criou o Centro de Estudos e Acompanhamento da Constituinte (CEAC), em 1987, cujo objetivo consistia em dar mais transparência ao processo de elaboração e encaminhar as demandas populares aos constituintes. A iniciativa foi seguida por outras universidades, sindicatos e instituições culturais que firmaram convênio de intercâmbio com o CEAC/UnB. A divulgação era realizada pelo boletim “Todos somos constituintes”, pelo Caderno CAEC/UnB e através da ministração de cursos sobre “Constituinte e Constituição”, com o objetivo de prestar apoio aos setores mais progressistas que careciam de direção política para a participação nas discussões (CUNHA, 2009, p. 430).

Diante da mobilização da opinião pública, dos meios de comunicação e das forças políticas que se instaurou no país, a consagração de direitos sociais e políticos dos cidadãos em geral - apesar de todos os defeitos contidos no texto – marcou significativamente a Constituição Federal de 1988, cognominada de “Constituição Cidadã”, pelo então presidente do Congresso e da Constituinte, Ulysses Guimarães (FAUSTO, 2015, p. 446; REIS, 2014, p. 108-110).

O ingresso do país num novo período democrático, além da necessidade de superar os problemas políticos que marcaram o regime ditatorial, impôs o desafio de enfrentar os problemas socioeconômicos que se agravaram significativamente nos últimos anos do governo militar, especialmente no início da década de 1980. As duas crises do petróleo da década anterior, sobretudo a crise de 1979, aprofundaram os

---

<sup>52</sup> A subcomissão de Educação, Cultura e Esportes era parte integrante da Comissão nº 8, da Família, Educação, Cultura, Esportes, Ciência, Tecnologia e Comunicação (MENDONÇA, 2000, p. 72).

problemas da economia brasileira. Para reverter esse quadro, tanto os últimos governos militares, quanto os primeiros governos do período democrático, lançaram mão de planos de estabilização da economia, cujos efeitos foram inócuos, conduzindo o país a uma taxa de inflação de mais de quatro dígitos anuais nos últimos anos da década de 1980 e nos primeiros anos da década seguinte (SINGER, 2014, p. 214-217). Tal conjuntura também foi determinante na correlação das forças que disputavam um projeto de sociedade e, por assim dizer, buscaram estabelecer as bases desse projeto no texto constitucional. Foi nesse sentido que

a Constituição tentou conciliar as contradições evidenciadas pela mobilização da sociedade civil. Quando se determinaram os Princípios Gerais da Atividade Econômica, houve um esforço para contemplar as posições em confronto. Os liberais conseguiram incluir o princípio da propriedade privada, mas os progressistas inseriram o da sua função social; os primeiros obtiveram a inclusão da livre concorrência e do livre comércio de qualquer atividade econômica, mas os segundos ganharam a declaração favorável à redução das desigualdades e ao pleno emprego (SINGER, 2014, p. 218).

Se do ponto de vista econômico a década de 1980 foi considerada uma década perdida, não podemos dizer o mesmo no que se refere à questão política, como já vimos, e nos debates sobre a educação do país. No âmbito educacional, a década de 1980 pode ser considerada “[...] uma das mais fecundas de nossa história, rivalizando apenas com a década de 1920 [...]” (SAVIANI, 2013, p. 402). Nessa década, as discussões também foram marcadas por interesses diversos que pautaram os debates sobre a educação no país desde a década de 1920 e que foram intensificados nos anos que precederam a promulgação da LDBEN de 1961. Por um lado, a defesa do ensino público e gratuito foi protagonizada por um conjunto de entidades representativas<sup>53</sup>, que

---

<sup>53</sup> Segundo Cunha (2009, p. 432), a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES) convenceu as demais entidades que congregavam boa parte das discussões sobre a educação pública e promoviam as Conferências Brasileiras de Educação a se unirem no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). São elas: Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED), a Associação Nacional de Educação (ANDE) e o Centro de Estudos de Educação e Sociedade (CEDES). Além das entidades promotoras, também integraram o Fórum as seguintes entidades: Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF), União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) e União Nacional dos Estudantes (UNE).

se aliaram em um fórum próprio, com o objetivo de construir uma proposta comum para o capítulo da educação no texto constitucional. Fundamentalmente, a pauta dessa composição de forças na defesa do ensino público se inspirou nos princípios defendidos pelos pioneiros da década de 1920 e pode ser sistematizada nos seguintes fundamentos: gestão democrática do ensino; ensino público, universal, gratuito e de qualidade; aplicação exclusiva dos recursos públicos<sup>54</sup> na manutenção e desenvolvimento da rede pública de ensino e; laicidade do ensino público e a liberdade da manifestação do pensamento e da informação (CUNHA, 2009, p. 433).

No entanto, assim como o movimento dos pioneiros, não foi sem uma considerável oposição que esses princípios foram debatidos na sociedade e defendidos na constituinte. A primeira reação ao movimento que podemos destacar foi a articulação da Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN), juntamente com os Sindicatos dos Estabelecimentos de Ensino do Estado de Minas Gerais e do Município de Duque de Caxias<sup>55</sup>, que culminou na apresentação de uma emenda que pretendeu ampliar a gratuidade do ensino para todos os estabelecimentos, para estudantes com comprovada demonstração de insuficiência de recursos, mantendo assim o fluxo de dinheiro público nos estabelecimentos privados de ensino, mediante a concessão das bolsas de estudo (CUNHA, 2009, p. 434).

Já a investida contra a reivindicação do ensino laico partiu de lideranças e entidades ligadas à Igreja Católica, sobretudo da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), da Associação de Educação Católica do Brasil (AEC) e da Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), que conseguiram reunir aproximadamente 750 mil assinaturas em defesa da manutenção do ensino religioso nas escolas públicas (CUNHA, 2009, p. 436).

As entidades que compunham o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) objetivaram compreender o princípio da gestão democrática para todos os

---

<sup>54</sup> Embora o posicionamento da ANDES divergisse nesse tópico em relação aos demais integrantes do Fórum, a partir de uma reunião do Conselho Nacional das Associações Docentes (CONAD), a entidade modificou o seu posicionamento, pois até mesmo os delegados que representavam os docentes das universidades particulares, inclusive as confessionais, expressaram a concordância com exclusividade da destinação dos recursos públicos para o ensino público (CUNHA, 2009, p. 432).

<sup>55</sup> Diferentemente da posição dos delegados representantes dos docentes das universidades particulares, a FENEN e os Sindicatos dos Estabelecimentos de Ensino do Estado de Minas Gerais e do Município de Duque de Caxias representavam os interesses das respectivas entidades mantenedoras e, portanto, dos donos dos estabelecimentos de ensino. Logo, suas escolas-empresas seriam fortemente beneficiadas pela continuidade da política de bolsas de estudos.

tipos de ensino, inclusive o oferecido pela rede privada. O objetivo foi assegurar a defesa de pontos exaustivamente reclamados pelos profissionais de ensino e pelas entidades educacionais relativos aos planos de carreira dos profissionais do magistério e a própria gestão democrática, com a garantia de participação de docentes, pais, alunos, funcionários e representantes da comunidade nos rumos das instituições de ensino. No entanto, um acordo de lideranças que protegiam os interesses de setores privados na constituinte garantiu que a incorporação do princípio da gestão democrática do ensino ficasse circunscrito ao ensino público (MENDONÇA, 2000, p. 75).

O resultado desses embates originou um conjunto de dez artigos que compõem a seção sobre a educação no texto constitucional de 1988. Especificamente sobre as questões elencadas, num primeiro momento, destacamos a reafirmação do direito universal à educação pública com garantia de padrão de qualidade, estabelecendo-a como dever do Estado e da família. A efetivação do dever do Estado com a educação foi assegurada com a oferta do ensino fundamental e obrigatório, constituindo o direito de exercício compulsório, enunciado por Anísio Teixeira nos anos 1960 (TEIXEIRA, 2009, p. 69). Além do ensino obrigatório, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria, o artigo 208 da Constituição Federal de 1988 também estabeleceu como dever do Estado as seguintes garantias: progressiva universalização do ensino médio gratuito; atendimento especializado aos portadores de deficiência; atendimento em creche e pré-escolas para crianças de zero a seis anos de idade; acesso aos níveis mais elevados de ensino, pesquisa e criação artística; oferta de ensino regular noturno e atendimento ao educando, do ensino fundamental, de programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).

A questão da exclusividade da destinação dos recursos públicos às escolas públicas defendida pelos integrantes do FNDEP pode ser computada como uma derrota do movimento, pois o *lobby* dos representantes das instituições privadas de ensino conseguiu assegurar, no artigo 213 do texto constitucional, a possibilidade de aplicação desses recursos também em escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, inclusive mediante a concessão de bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio. O outro pleito defendido pelos setores progressistas que também foi considerado uma derrota pelos seus defensores foi em relação à questão da laicidade do ensino, uma vez que o parágrafo primeiro, do artigo 210, da Constituição Federal

integrou a oferta da disciplina de ensino religioso nas escolas públicas, facultando sua matrícula aos alunos.

Em relação à gestão democrática do ensino, o princípio elencado no inciso VI, do artigo 206, tomou a redação que limitou o fundamento da gestão democrática ao ensino público e apontou para uma definição dos termos em que o princípio seria regulamentado na forma de uma lei específica.

Paralelamente à mobilização que foi realizada em função de discutir o tópico sobre a educação na Constituição Federal de 1988, “iniciou-se concomitantemente em 1987 o movimento em torno da elaboração das novas diretrizes e bases da educação nacional” (SAVIANI, 2008b, p. 35). Esse movimento, composto pelas mesmas entidades ligadas ao FNDEP, após ampla discussão, concebeu um texto que se estabeleceu como uma proposta de LDBEN e foi apresentado na V Conferência Brasileira de Educação, em agosto de 1988. O texto final foi transformado em um projeto de lei, que foi apresentado pelo deputado Octávio Elísio em dezembro de 1988, com a pequena inclusão de mais doze artigos no título destinado aos recursos para a educação. Esse projeto de lei recebeu o número 1.258-A/88.

De um modo geral, o texto é significativamente alinhado com os princípios que foram defendidos nos debates da constituinte sobre a educação. O objetivo do texto final foi exatamente influenciar os debates em torno de uma nova lei da educação, de modo que a estrutura da lei apresentada já oferecesse uma redação que resguardasse os pontos defendidos nesses princípios, evitando que um texto elaborado fora desse contexto tivesse uma redação diferenciada de modo que ofuscasse os principais fundamentos.

Cabe destacar, nesse projeto, o tratamento dado aos conselhos de educação, concebidos como elementos estratégicos, sob a ótica da administração da educação, vinculando-se a uma concepção de gestão democrática e, portanto, autônoma em relação ao Executivo. Duas preocupações foram fundamentais na concepção dos formuladores da proposta em relação aos conselhos de educação e resgataram princípios defendidos por Anísio Teixeira em relação a esses órgãos: a composição democrática e a autonomia de funcionamento dos conselhos (TEIXEIRA, 2009, p. 84). Em primeiro lugar, a preocupação com a composição do Conselho Federal de Educação foi a de assegurar a sua legitimidade mediante a pluralidade de instituições e de visões acerca

das questões educacionais, das quais os integrantes deveriam ser indicados. Esse modelo de composição deveria servir de referência para os demais conselhos de educação dos estados e municípios e garantir a superação do modelo de indicação dos conselheiros pelos respectivos chefes do Executivo e a estrutura patrimonialista que foi vigente nos conselhos de educação nos anos que precederam a redemocratização do país. A segunda preocupação foi a de estabelecer que o colegiado dispusesse de autonomia financeira e administrativa, para que o exercício de suas funções atendesse ao interesse público, em detrimento da prática clientelista que outrora se estabeleceu na estrutura desses conselhos, determinando seu funcionamento alinhado a interesses privados. Segundo Saviani (2008b, p. 37), sem esses requisitos, os conselhos de educação se tornariam obsoletos.

A partir da apresentação do projeto de lei 1.258-A/88, diversas audiências públicas foram realizadas pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Diante da apresentação de alguns substitutivos e de muitas manobras regimentais, diversas críticas foram formuladas pelos idealizadores e defensores do projeto original apresentado pelo deputado Octávio Elísio a esses substitutivos, uma vez que a forma como foram concebidos, além do modo como tramitaram, abdicou do projeto que contou com uma ampla participação da sociedade civil. Indiferente a todas essas críticas, no dia 17 de dezembro de 1996, a Câmara dos Deputados aprovou a Lei nº. 9.394, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, sendo sancionada pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, no dia 20 de dezembro de 1996, cujo conteúdo é diametralmente oposto ao projeto original apresentado como fruto de quase uma década de debates, e que representava um marco referencial progressista na legislação educacional do país (OTRANTO, 1996).

Retomando o mote da gestão democrática que foi estabelecida como princípio que estruturaria o ensino público pela Constituição Federal de 1988, cuja regulamentação se daria em lei específica, o texto da LDBEN aprovado reevocou o fundamento da gestão democrática do ensino público na educação básica e apontou para a necessidade da definição de tal regulamentação se efetivar no âmbito dos próprios sistemas de ensino, tendo como referência a participação estrita no âmbito escolar, como podemos observar na redação dada ao artigo 14, da Lei Federal nº 9.394, de 1996:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

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

II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Cabe observar que a especificação no texto em relação à participação dos profissionais da educação, das comunidades escolar e local ficou circunscrita ao âmbito de conselhos escolares<sup>56</sup> e referentes ao conteúdo da elaboração do projeto pedagógico da escola. O texto da LDBEN não privilegiou instrumentos que viabilizassem a democratização dos sistemas de ensino de uma forma universalizada em todo o país, restringindo-se apenas a enunciação do princípio.

Em relação ao Conselho Nacional de Educação<sup>57</sup>, o tratamento dispensado pela LDBEN foi a manutenção das alterações promovidas pela Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Diferentemente do projeto de lei nº 1.258-A/88, a Lei nº 9.131 e a LDBEN de 1996 - que a ratifica - reafirmaram uma concepção de um conselho de educação, em âmbito nacional, com a característica predominante de subordinação ao Ministério da Educação, seja pela forma que o colegiado foi estruturado, seja pelo conjunto de suas competências. Em relação à estruturação, cabe destacar que, embora seja sinalizado pelo artigo 8º, da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, pelo menos metade dos integrantes do CNE deveriam ser oriundos de listas elaboradas mediante consulta a entidades da sociedade civil, a escolha e a nomeação final se dariam por um ato próprio e exclusivo do Presidente da República. Outro elemento considerável na composição e estruturação do CNE que o reafirmou sob a concepção de um órgão meramente assessor é que, embora a presidência do colegiado devesse ser exercida por um dos membros do conselho que fosse eleito pelos seus pares, a mesma deveria ser exercida sempre pelo Ministro da Educação nas sessões em que o mesmo se fizesse presente, nos termos dos parágrafos 3º e 4º, do artigo 7º, da Lei nº 9.131, de 24 de

---

<sup>56</sup> Os conselhos escolares são colegiados constituídos no âmbito das unidades escolares que se estabeleceram sob o fundamento da democratização da gestão democrática do espaço escolar, estritamente. Diferenciando-se dos conselhos de educação, cuja esfera de atuação são os respectivos sistemas de ensino.

<sup>57</sup> Designação adotada pela Lei Federal nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que extinguiu o Conselho Federal de Educação e criou o Conselho Nacional de Educação (BRASIL, 1995).

novembro de 1995, numa manifestação clara de subordinação política do órgão ao Ministério da Educação.

No que diz respeito às competências do CNE, que o caracterizaram como um colegiado de atuação estrategicamente assessora do Executivo, podemos destacar que a limitação das suas atribuições ao exercício das funções normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministério da Educação constituíram um colegiado de funcionamento predominantemente normativo e burocrático. São exatamente tais características que evidenciam, segundo Neves, que “o novo Conselho perdeu qualquer autonomia diante do governo, transformando-se em órgão colaborador do Ministério da Educação na formulação e na avaliação da política nacional de educação” (NEVES, 2000, p. 160).

Por outro lado, as atribuições que são características de colegiados concebidos numa perspectiva progressista e democrática não integraram o conjunto das competências do CNE. Destacamos, dentre elas, as funções que proporcionariam uma atuação mais propositiva do colegiado em relação à promoção de uma política pública educacional, assim como as atribuições que assegurariam um caráter mais autônomo e mobilizador do órgão, compreendendo a sociedade civil na discussão, elaboração e persecução da política pública educacional no país. Nesse sentido, Leher reivindica aos conselhos de educação, que se propõem instrumentos de democratização do Estado, a prerrogativa de elaboradores das políticas públicas, afinal, “ao poder executivo caberia ‘executar’ as políticas, e não defini-las” (LEHER, 2004, p. 33).

A proposta de Anísio Teixeira – no âmbito das discussões da LDBEN 4.024 de 1961 - foi mais ousada, na qual preconizou - além da necessidade de autonomia financeira do colegiado - que deveria ser da competência dos conselhos “a nomeação das autoridades executivas a cujo cargo ficará a execução dos serviços educacionais, sob a supervisão dos mesmos conselhos” (TEIXEIRA, 2009, p. 84). Para além da perspectiva de oferecer um modelo na organização dos conselhos, fica evidenciado, na proposta do educador, a necessidade de que tal composição reflita o caráter independente do órgão, sobrepondo-se o seu caráter público em detrimento dos interesses privados, ou ainda, constituindo-se uma instituição do Estado, superando o paradigma de órgão de governo.

Sobre os conselhos de educação dos estados e municípios, a LDBEN não dedicou qualquer menção a esses colegiados, limitando-se a tipificação da inclusão dos “órgãos normativos” na composição dos sistemas estaduais e municipais de ensino. Tal omissão foi, inclusive, objeto de observação no Parecer nº 05/1997, da Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação, no qual o relator do Parecer fez questão de mencionar que a curiosa omissão se estabeleceu injustificável<sup>58</sup>, uma vez que a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), aprovada apenas quatro dias após a LDBEN, determinou a criação de conselhos para exercerem o acompanhamento e o controle social do fundo nos quais, necessariamente, um dos integrantes desses conselhos deveria ser integrante do conselho de educação do respectivo sistema de educação, seja ele em nível federal, estadual ou municipal.

Apesar da omissão da LDBEN sobre a necessidade de criação dos conselhos de educação dos municípios, um dado relevante que foi demonstrado em estudos realizados e que merece ser destacado é que se iniciou um aumento significativo na criação dos conselhos de educação nos municípios brasileiros a partir de 1997, portanto sob a égide da lei sancionada em 1996 (SOUZA; VASCONCELOS, 2007 e DUARTE; OLIVEIRA; NASCIMENTO, 2012).

O debate que se estabeleceu no país sobre a questão educacional nos anos seguintes à promulgação da LDBEN foi marcado pelas disputas em torno da elaboração do PNE, conforme determinou a Constituição de 1988 e a própria lei educacional aprovada. A partir daí, a tramitação de duas propostas concorreram entre si e prorrogaram os embates que se estabeleceram no país desde a década de 1980 com relação ao texto constitucional e que adentram a primeira metade da década de 1990 nas discussões sobre a LDBEN. No entanto, a partir da vigência da nova lei educacional de 1996, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública perdeu espaço de representatividade junto ao governo, uma vez que

---

<sup>58</sup> Segundo Ulysses de Oliveira Panisset, relator do Parecer CEB/CNE nº 05/97, o próprio Senador Darcy Ribeiro – relator da LDBEN aprovada em 1996 - o teria informado que “a aparente omissão teve como única preocupação a não interferência da Diretriz Federal na autonomia das entidades federadas estaduais ou municipais” (BRASIL, 1997). Foi exatamente essa declaração que se mostrou conflitante com o fato de que, apenas quatro dias após aprovada a LDBEN, uma lei federal já fazia menção a existência dos conselhos de educação nos estados e municípios.

a nova LDB, promulgada em 20 de dezembro de 2016, elimina o Fórum Nacional de Educação, mesmo como órgão de consulta e de articulação com a sociedade na definição da política educacional e credita a elaboração do PNE exclusivamente ao Ministério da Educação [...] (NEVES, 2000, p. 161).

Apesar do golpe desferido, as entidades ligadas ao Fórum permaneceram mobilizadas e apresentaram a versão de um Plano Nacional da Educação, após a plenária de encerramento do II Congresso Nacional de Educação, realizada em 09 de novembro de 1997, cuja proposta reivindicou a autoria do documento à sociedade brasileira.

O Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira foi considerado, pelas entidades que participaram dos debates, um “referencial político de atuação”, que se propôs oferecer os fundamentos do desenvolvimento da educação nacional, erigido nos pressupostos de “Educação, Democracia e Qualidade Social” (CONED, 1997, p. 6). Para tanto, a proposta enfatizou o protagonismo dos conselhos de educação como mecanismos indispensáveis na construção de uma política de gestão democrática da educação, pautada nos princípios da autonomia, da representação social e da formação para a cidadania.

Nessa perspectiva, a proposta defendeu que os conselhos de educação deveriam se constituir como “instâncias de articulação entre o poder público e a sociedade civil”, dispondo, para tanto, de mecanismos efetivos que assegurassem a participação e a representação significativa da sociedade civil, além de disporem de dotação de recursos que lhes garantisse “eficiente funcionamento e autonomia administrativa para agir e decidir em conformidade com as funções e atribuições que lhes são conferidas pela legislação federal, estadual e municipal, conforme a sua esfera de competência” (CONED, 1997, p. 34).

Por outro lado, o Ministério da Educação, por intermédio do INEP, iniciou a elaboração de uma proposta de PNE do próprio Executivo, que contou com a participação de algumas entidades da sociedade civil na forma de consulta, cuja matriz de referência adotada foi um documento elaborado pelo governo (NEVES, 2000, p. 167). A proposta do governo enunciava, dentre seus objetivos e prioridades, a democratização da gestão do ensino público, reproduzindo, novamente, a indicação da participação de profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da

escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares (BRASIL, 2001, p. 6).

Além disso, de uma forma mais específica, o texto incluiu um título exclusivo para tratar sobre o financiamento e a gestão da educação, no qual estabeleceu como diretriz para o desenvolvimento da gestão democrática nos sistemas de ensino a indicação de que, cada sistema de ensino, de forma autônoma, deveria implantar um conselho de educação na sua estrutura administrativa, cuja composição deveria reunir competência técnica e representatividade dos diversos segmentos educacionais (BRASIL, 2001, p. 77).

Apesar dessa diretriz, a redação que especificou as metas alusivas à gestão democrática nos sistemas de ensino não incorporou indicativos concretos de elementos que assegurassem o funcionamento democrático dos conselhos de educação, fundamentado nos princípios defendidos historicamente pelos setores progressistas do campo educacional. Assim como na LDBEN, a indefinição da necessidade da ampliação da participação para os órgãos sistêmicos permaneceu no texto do PNE apresentado pelo governo e que foi aprovado no dia 9 de janeiro de 2001<sup>59</sup>, conforme pode ser observado nas metas 21 e 22, referentes à gestão educacional, que tratam da questão:

21. Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino.
22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade. (BRASIL, 2001).

As metas consistiram simplesmente no apontamento da necessidade de estimular a criação dos conselhos e reiteraram o art. 14 da LDBEN que indicava a necessidade de definir as normas de gestão democrática do ensino, não contemplando qualquer menção à participação no contexto dos próprios sistemas de ensino. Logo, também não ofereceu fundamentos que direcionassem a necessidade de composição democrática desses órgãos, além da necessidade de seu funcionamento autônomo. Segundo Valente e

---

<sup>59</sup> A Lei Federal nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, tratou da aprovação do Plano Nacional de Educação e deu outras providências.

Romano (2002, p. 101), devido a essa forma que o texto do PNE foi concebido<sup>60</sup>, ele podia ter sua compreensão reduzida a uma simples “carta de intenções”, em detrimento de se constituir um verdadeiro PNE.

Com a finalidade de atender a meta de estimular a criação dos conselhos de educação nos municípios e oferecer o apoio técnico na constituição dos seus respectivos sistemas de ensino, o Ministério da Educação criou o programa federal Pró-Conselho, lançando suas bases no dia 06 de novembro de 2003, através da Portaria Ministerial nº 3.272, que criou o grupo de trabalho responsável pela implementação do programa. A ampliação do número de conselhos de educação nos municípios brasileiros, que iniciou no período após a promulgação da LDBEN, foi intensificada significativamente nos anos 2000. Dados do Serviço de Informações dos Conselhos Municipais de Educação apontam que, no ano de 2001, 1.369 municípios declararam que possuíam seus respectivos CME em funcionamento<sup>61</sup>, em 2005, 1.685 municípios declararam que possuíam ato legal de funcionamento dos seus conselhos de educação<sup>62</sup>, número que passou para 2.548 municípios, no ano de 2007<sup>63</sup>.

A despeito do crescimento quantitativo dos conselhos de educação nos municípios brasileiros desde a promulgação da LDBEN e, posteriormente, com a aprovação do PNE de 2001, estudos demonstraram que o surto expansivo de criação desses órgãos esteve vinculado a “motivações mais instrumentais do que sociopolíticas” e que “a garantia do controle social não está posta” nas condições em que eles operavam (SOUZA, VASCONCELOS, 2007, p. 228).

Após a década de vigência do PNE de 2001<sup>64</sup> e a experiência concreta que evidenciou as dificuldades em relação ao funcionamento dos conselhos de educação no

---

<sup>60</sup> Segundo Valente e Romão, no que tange aos dispositivos que assegurariam reivindicações históricas dos setores educacionais progressistas, o “que eventualmente não tenha sido possível ou conveniente suprimir, recorre-se à redação ‘genérica’, no mais das vezes, sujeita a uma regulamentação sempre postergada” (2002, p. 99).

<sup>61</sup> Dados obtidos junto ao SICME, no documento Relatório Pró-Conselho, do ano de 2005, p. 19. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/relat03\\_04.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/relat03_04.pdf). Acesso em 17 jan. 2017

<sup>62</sup> Dados obtidos junto ao SICME, no documento intitulado Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2005, p. 14. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/perfcons\\_05.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Procons/perfcons_05.pdf). Acesso em 17 jan. 2017.

<sup>63</sup> Dados obtidos junto ao SICME, no documento intitulado Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2007, p. 15. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro\\_final\\_proconselho07.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro_final_proconselho07.pdf). Acesso em 17 jan. 2017.

<sup>64</sup> A alteração da previsão de um PNE com duração plurianual, conforme estabeleceu o artigo 14, da Constituição de 1988, em sua redação original, para a duração decenal foi estabelecida pela Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009.

país, as bases de um novo PNE são lançadas através do encaminhamento de um projeto de lei pelo então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, no dia 20 de dezembro de 2010. Após quatro anos de tramitação e de intensos debates, o projeto foi aprovado no congresso e sancionado no dia 25 de junho de 2014, pela Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, sendo assim concebida a Lei Federal nº 13.005, que aprovou o PNE (2014-2024).

Em relação ao novo PNE aprovado, a meta 19 foi dedicada à gestão democrática da educação, que deveria ser efetivada no prazo de dois anos, logo, até o mês de junho de 2016. Aqui não se tem a pretensão de avaliar o cumprimento da meta propriamente dita, antes se propõe refletir sobre as estratégias traçadas na elaboração do Plano sobre a definição das condições de criação e funcionamento dos CME. Para tanto, o destaque de duas estratégias da meta 19 é fundamental para a análise proposta:

19.5. estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;

19.6. estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares. (BRASIL, 2014).

A primeira consideração que pode ser feita em relação à estratégia referente aos CME é que ela também apontou para a necessidade de estimular a criação dos conselhos, assim como no PNE 2001, além de fortalecer os que já existiam, consolidando-os como instrumentos de participação e fiscalização na gestão da escola e da educação em geral. Nessa redação, é possível identificar o avanço referente à necessidade de garantir a participação no âmbito dos sistemas de ensino, embora não haja qualquer indicação mais específica do público a que se refere, assim como no item 19.6, que especifica o estímulo à participação e consulta aos profissionais da educação e a comunidade escolar na gestão da escola, estritamente.

Uma questão adicional que pode ser depreendida com relação ao funcionamento dos CME e se constitui um progresso importante constante no texto da estratégia 19.5 do PNE 2014 foi a indicação da necessidade do funcionamento autônomo dos

conselhos. A reivindicação da autonomia no exercício das atribuições dos conselhos fortalece o seu protagonismo na formulação das políticas educacionais e amplia a possibilidade do comprometimento com a agenda da política educacional de interesse público. Tal autonomia também é vital para a superação da compreensão de que os conselhos de educação, de um modo geral, são órgãos de governo, não de Estado. Com essa instrumentalização, a subordinação de uma política educacional de governo a uma política de Estado que traduzisse interesses coletivos resgata os princípios defendidos pelos segmentos educacionais progressistas em relação a esses colegiados. Apesar disso, dada à experiência brasileira com os conselhos de educação, mesmo numa perspectiva democrática de sociedade e sob a vigência de dispositivos legais que possuem um caráter fortemente enunciatório do princípio da gestão democrática e do valor dos conselhos de educação como instâncias de representação plural e democrática, é predominante a percepção de que esses colegiados ainda figuram muito mais como uma promessa de legitimação de uma estrutura que privilegia a participação popular na formulação das políticas públicas do que uma realidade propriamente dita de gestão democrática da educação.

Apesar das dificuldades evidenciadas na experiência brasileira com relação ao funcionamento dos conselhos de educação, geralmente vinculadas a motivações instrumentais de funcionamento e a sub-representação de alguns segmentos comprometidos e implicados com a educação pública de qualidade, Frigotto nos assegura, em relação a esses órgãos, que “o grande mérito é que são espaços nos quais os conflitos podem ser publicizados e, por consequência, abre-se o leque da ação política e da defesa dos interesses em jogo” (FRIGOTTO, 2004, p. 8). Tal característica é fundamental na constituição de uma sociedade democrática, que elege a educação pública como o elemento propulsor da superação dos paradigmas que a mantêm refém do atraso econômico, do conservadorismo político e da estrutura aristocrática de organização social.

## CAPÍTULO II

### **O Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias: trajetória, avanços e retrocessos**

O presente capítulo tem por objetivo a investigação do desenvolvimento histórico do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias (CMEDC), a partir do estudo dos atos normativos instituintes e reguladores do CMEDC, além das atas de reuniões e normatizações emanadas do colegiado. Para fins de apresentação do capítulo, além de uma breve descrição histórica do município, adotaremos a organização do estudo da história do CMEDC por meio da periodização das gestões municipais que compreenderam o período de funcionamento do órgão até o ano de 2016, tendo como marco inicial efetivo das suas atividades o mês de maio do ano 2000, quando foi registrada a primeira reunião do CMEDC. Portanto, o período em tela registra quatro gestões municipais<sup>65</sup>, com três prefeitos distintos. São elas: 2000-2004, prefeito José Camilo Zito dos Santos Filho; 2005-2008, prefeito Washington Reis de Oliveira; 2009-2012, novamente o prefeito José Camilo Zito dos Santos Filho e, finalmente, 2013-2016, prefeito Alexandre Aguiar Cardoso.

Cabe registrar que a leitura dos documentos que nortearam a produção desta pesquisa e, ainda mais especificamente, a apresentação dos dados no presente capítulo, foram estabelecidos em categorias de análise que emergiram da pesquisa documental, assim constituídas: marcos regulatórios, composição do colegiado e segmentos representados, autonomia de funcionamento e, enfim, a produção técnica e a efetivação de diretrizes legais de políticas públicas emanadas do CMEDC.

Os marcos regulatórios consistem no conjunto de normatizações no âmbito municipal que fundamentaram a criação e subsidiaram a ação do colegiado. Fundamentalmente, trabalhamos com a Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias, promulgada em 05 de abril de 1990; a Lei Municipal nº 1.330, de 15 de julho de 1997, que criou o Conselho Municipal de Educação; a Lei Municipal nº 1.525, de 23 de maio de 2000, que deu nova redação a alguns textos da Lei Municipal nº 1.330, a Lei

---

<sup>65</sup> O ano 2000 foi o último ano da primeira gestão do prefeito José Camilo Zito dos Santos Filho na cidade, que foi reeleito para o quadriênio 2001-2004. Portanto, para fins de periodização do presente estudo, foi tratado como período de uma única gestão.

Municipal nº 1.869, de 15 de abril de 2005, que estabeleceu a reformulação do órgão, e o Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação, de 11 de agosto de 2005.

Quanto à composição do colegiado, consideramos fundamental compreender a correlação de forças que operam no CMEDC, os interesses privilegiados nas discussões do colegiado, os segmentos representados e a relação dos representantes com seus representados.

A autonomia de funcionamento do colegiado também se constituiu uma categoria de análise privilegiada, na qual investigamos a relação do órgão com a Secretaria Municipal de Educação. Neste sentido, observamos as ações do colegiado que se constituíram mera subordinação à pauta do Executivo municipal e aquelas que emergiram propositivamente do próprio colegiado. Além disso, também investigamos a interlocução do CMEDC com as demais instâncias que operam no município, e para além dele, e que comungam a pauta educacional como ação institucional no escopo de suas atribuições.

Na análise da produção técnica do CMEDC e a efetivação de diretrizes legais de políticas dele emanadas, analisamos as deliberações do colegiado que pautaram a ação do Executivo municipal, no sentido de observar o cotejamento entre o que foi proposto pelo colegiado e se tornou diretriz legal de política pública no município.

A partir desta estratégia metodológica, passaremos a apresentar um breve histórico do município de Duque de Caxias e, mais especificamente, a história do Conselho Municipal de Educação da cidade.

## **2.1 O município de Duque de Caxias**

Duque de Caxias é um município integrante da Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro, localizado aproximadamente a 17 km da capital do estado. Com uma área de unidade territorial de 467.620 km<sup>2</sup> e uma população estimada em 2017 de 890.997, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>66</sup>, possui uma densidade demográfica de aproximadamente 1.905,39 hab/km<sup>2</sup>.

---

<sup>66</sup> Dados obtidos no site <https://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=330170>. Acesso em 12 out. 2017.

Com um Produto Interno Bruto (PIB) per capita a preços correntes referente ao ano de 2014 de R\$ 32.645,28<sup>67</sup>, consolida-se como o 2º PIB da Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro. Apesar de ser considerado um município rico, no qual “se toda riqueza gerada nele (e através dele) fosse dividida pela sua quantidade de habitantes, cada família caxiense composta por um casal e dois filhos, deveria estar vivendo com uma renda mensal superior a dez mil reais por mês” (TENREIRO, 2015, p. 15), a desigualdade social é uma característica marcante de Duque de Caxias. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,711<sup>68</sup> coloca Duque de Caxias na 49ª posição no ranking dos municípios do estado do Rio de Janeiro e 8º entre os 13 municípios da Baixada Fluminense<sup>69</sup>.

Atualmente, o município é dividido em 4 (quatro) distritos: Duque de Caxias, Campos Elíseos, Imbariê e Xerém, respectivamente. Como terceiro município mais populoso do estado do Rio de Janeiro, apesar de possuir uma extensa área territorial, a ocupação populacional em Duque de Caxias é muito concentrada em regiões específicas, sobretudo no 1º distrito.

Vias importantes atravessam o município, tais como a Linha Vermelha, a Rodovia Rio-Magé (BR-116/RJ), o Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (BR-493/RJ) e a Rodovia Washington Luis (BR-040). Ao longo desta última, concentra-se boa parte das indústrias instaladas no município, atividade que representa 16% da economia do município. A agropecuária corresponde à irrisória quantia de 0,05%, enquanto o setor de serviços corresponde a aproximadamente a 84 % da economia local<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> Segundo dados do IBGE encontrados no site <https://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=330170&idtema=16&search=rio-de-janeiro|duque-de-caxias|sintese-das-informacoes>, acesso em 12 out. 2017.

<sup>68</sup> Dados referentes ao ano de 2010, obtidos no site do IBGE <https://cidades.ibge.gov.br/comparamun/compara.php?lang=&coduf=33&idtema=16&codv=v20&search=rio-de-janeiro|duque-de-caxias|sintese-das-informacoes->. Acesso em 12 out. 2017.

<sup>69</sup> Várias designações já foram utilizadas para identificar a região conhecida como Baixada Fluminense. A expressão já foi utilizada em correspondência a região de planícies que se situa entre o litoral e a Serra do Mar. Numa outra perspectiva, também serviu para indicar a região do entorno da Baía de Guanabara (ALVES, 2003, p. 15). Todavia, atualmente a expressão é utilizada para identificar uma região próxima a capital segundo critérios de grau de urbanização e densidade populacional, representada pelos Municípios: Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.

<sup>70</sup> Dados referentes ao ano de 2010, obtidos no site do IBGE <https://cidades.ibge.gov.br/painel/economia.php?lang=&codmun=330170&search=rio-de-janeiro|duque-de-caxias|infogr%E1ficos:-despesas-e-receitas-or%E7ament%E1rias-e-pib>; Acesso em 17 out. 2017.

Segundo dados do IBGE referentes ao ano de 2015<sup>71</sup>, estiveram matriculados na Educação Básica do município naquele ano 172.621 alunos, em 843 estabelecimentos de ensino. O número de docentes que atuaram no município para atender a demanda foi de 10.321 professores. Já o número de estabelecimentos da rede municipal de ensino é de 177 (cento e setenta e sete) unidades escolares, sendo 65 (sessenta e cinco) no 1º distrito, 56 (cinquenta e seis) no segundo, 31 (trinta e um) no terceiro e 25 (vinte e cinco) no quarto distrito.

As raízes históricas do município nos ajudam a compreender o acentuado quadro de desigualdade social que caracteriza Duque de Caxias. Neste sentido, passaremos a apresentar, ainda que de forma sucinta, algumas considerações sobre este passado<sup>72</sup>.

Utilizado como porta de entrada para a ocupação colonizadora na região, o rio Iguaçu deu nome a uma das sesmarias criada pelos portugueses no local, anos mais tarde. Com a chegada dos franceses ainda em meados do século XVI, a região passou por um processo de ocupação mais permanente, que só foi interrompida após a batalha contra os portugueses em 1564. No ano seguinte, no dia 01 de março, após a sangrenta batalha, os portugueses fundaram a cidade do Rio de Janeiro.

Como resultado de seu apoio aos portugueses na guerra contra os franceses, Cristóvão Monteiro recebeu parte das terras da Sesmaria de Iguaçu, na qual construiu o primeiro engenho de açúcar da localidade na fazenda Iguaçu, de sua propriedade, região atualmente conhecida como São Bento, um bairro muito popular em Duque de Caxias. Ao longo de todo século XVI e XVII, novas doações foram realizadas e, prioritariamente, o local foi utilizado como área de produção agrícola com a finalidade de atender ao mercado externo (SOUZA, 2014, p. 38-39).

Devido à facilidade do escoamento de sua produção para o Rio de Janeiro, através de seus rios, a região foi se desenvolvendo com a instalação de engenhos, exploração de madeiras e produção de carvão. Segundo Souza (2014, p. 40), esta forma de ocupação territorial atrelada à exploração econômica da região “favorecia o acesso de um pequeno grupo de pessoas à propriedade da terra e à exploração da força de

---

<sup>71</sup> Consultado no site <https://cidades.ibge.gov.br/painel/educacao.php?lang=&codmun=330170&search=rio-de-janeiro|duque-de-caxias|info%EFicos:-escolas-docentes-e-matr%EDculas-por-n%EDvel>. Acesso em 13 out. 2017.

<sup>72</sup> Para nos ajudar a compreender esse desenvolvimento histórico, recorreremos à obra de Marluccia Santos de Souza “Escavando o passado da cidade: História Política da cidade de Duque de Caxias”, que se constitui uma fonte de dados fundamental sobre o passado da região.

trabalho das populações indígenas e, posteriormente, dos escravos africanos." Assim formou-se uma elite política e econômica na região e uma crescente massa populacional de escravos africanos, sobretudo.

Com o desenvolvimento da região portuária do Rio de Janeiro no século XVIII, decorrente da escoação da extração do ouro recém descoberto no planalto mineiro, novas concessões de terras foram realizadas em Iguazu, que experimentou uma intensificação no seu desenvolvimento econômico em decorrência da transformação da cidade do Rio de Janeiro no principal centro de poder político naquele período.

Na segunda metade do século XVIII, a exploração do ouro mineiro encontrava-se em declínio. A partir daí, a produção cafeeira nas terras fluminenses consolidou o café como o principal produto de exportação no século XIX. Mais uma vez, a região da Baixada se fortaleceu como rota de integração entre a produção às margens do Rio Paraíba e o porto do Rio de Janeiro. Foi neste período, mais precisamente em 1833, que Iguazu foi reconhecida como vila<sup>73</sup>, composta pelas Freguesias de Piedade do Iguazu, Pilar, Meriti, Marapicu e Santo Antônio de Jacutinga.

Paralelamente ao desenvolvimento econômico da cidade do Rio de Janeiro e, por extensão, da região que hoje se situa o município de Duque de Caxias, a chegada da família real ao Rio de Janeiro, em 1808, também possibilitou o desenvolvimento político da região e, mais adiante, a afirmação do Rio de Janeiro como capital do Império e da República, até meados do século XX.

Também foi no início do século XX, que algumas reformas administrativas influenciaram a elevação de Duque de Caxias à categoria de município. Em 1916, o município de Maxambomba recebeu a designação de Nova Iguazu<sup>74</sup>. Anos mais tarde, em mais uma reforma, agora por meio do Decreto Estadual nº. 2.559, de 28 de maio de 1931, o município foi reconfigurado e foram criados os distritos de Estrela<sup>75</sup> e Duque de Caxias. Em 1943, já com uma população de aproximadamente 100.000 (cem mil)

---

<sup>73</sup> Segundo Souza (2014, p. 61), “quando um arraial tornava-se uma região economicamente importante ou era considerado como local estratégico por razões de segurança, poderia ser elevado à categoria de vila. A transformação poderia ser feita por solicitação de proprietários com prestígio ou pelo poder central. As condições prévias eram a construção dos prédios da igreja matriz, da Câmara, da cadeia e um pelourinho.”

<sup>74</sup> Nova designação dada pela Lei estadual nº. 1.331, de 09 de novembro de 1916.

<sup>75</sup> O distrito de Estrela compreendia Imbariê, Santa Lúcia, Parada Angélica e Estação de Estrela. Os três primeiros se constituem, atualmente, bairros do 2º distrito de Duque de Caxias.

habitantes, foi criado o município de Duque de Caxias, por meio do Decreto-Lei Estadual nº. 1.055, de 31 de dezembro de 1943.

De um modo geral, conforme nos assegura Souza,

O processo de ocupação do território da Baixada Fluminense, particularmente de Duque de Caxias, foi desenhado a partir dos interesses dos grupos dominantes locais subordinados aos núcleos centrais de poder e dos interesses dos grupos que detinham o controle do aparelho burocrático e político do poder central (SOUZA, 2014, p. 19).

Acompanhando ainda o raciocínio de Souza (2014, p. 100), essa elite que historicamente se consolidou como dominante no cenário político da região, constituída pelos grandes proprietários de terra da região, que normalmente não residiam no local, foi, paulatinamente, sendo substituída pelos seus homens de confiança - os administradores locais - que se estabeleceram como a nova classe dirigente, cujo poder era assegurado pela violência (ALVES, 2003) e pela capacidade de influenciar o fracionamento das grandes propriedades e a reocupação populacional.

Ao longo das duas décadas de ditadura militar, a Baixada sofreu um processo de reestruturação política que, segundo Alves (2003, p. 101), “teve como principal objetivo suprimir, enfraquecer ou cooptar as formas de oposição política que existiam ou viessem a surgir”. Especialmente o município de Duque de Caxias, neste contexto, transformou-se em “Área de Segurança Nacional”, nos termos da Lei nº. 5.449, de 04 de junho de 1968, devido à refinaria de petróleo e da importante rodovia interestadual BR-040. A partir deste momento, interventores indicados pelo governo militar passaram a ocupar o cargo de prefeito do município, situação que só foi revertida em 1985<sup>76</sup>, com a eleição do prefeito Juberlan Barros de Oliveira, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Após o governo de Juberlan de Oliveira, governaram o município Hydekel de Freitas Lima, eleito por uma coligação formada pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido Democrático Social (PDS), José Carlos Lacerda, que era vice de Hydekel e assumiu a prefeitura com a saída do prefeito para assumir uma cadeira no Senado

---

<sup>76</sup> Apesar de ser reclamada desde 1979, em manifestações populares na cidade que também contou com a presença de vereadores e deputados (ALVES, 2003, p. 106-107), a eleição direta para prefeito no município só foi restabelecida no final da ditadura, no ano de 1985.

Federal<sup>77</sup> e, finalmente, Moacyr Rodrigues do Carmo, eleito pelo PFL. Estes foram os prefeitos que antecederam as administrações das quais trataremos no presente capítulo de forma mais específica por corresponder ao período de funcionamento do CMEDC.

A primeira gestão municipal que correspondeu ao início do funcionamento do CMEDC foi a do prefeito José Camilo Zito dos Santos Filho, eleito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que foi prefeito entre os anos de 1997 e 2000, sendo reeleito para o período de 2001 a 2004. Trata-se de um quadro político tradicional da cidade. Eleito vereador de Duque de Caxias em 1988, assumiu em 1989 e foi reeleito para o quadriênio 1993-1996, período em que também foi presidente da Câmara Municipal de Duque de Caxias, entre os anos de 1993 e 1994. Também foi eleito Deputado Estadual em 1995, mandato que permaneceu até 1997, quando assumiu pela primeira vez a prefeitura da cidade. Em 2007 retornou à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro como Deputado Estadual, permanecendo até o final de 2008, pois fora eleito novamente para um novo mandato como prefeito de Duque de Caxias entre os anos de 2009 e 2012. Em 2015, assumiu seu terceiro mandato como Deputado Estadual no Rio de Janeiro.

Com referência as atividades do CMEDC na gestão do prefeito José Camilo Zito dos Santos Filho, destacamos a criação da primeira lei que regulamenta o órgão, em 1997 e o início das atividades do colegiado, com sua primeira reunião ocorrida em maio de 2000.

Em 2005, assumiu a prefeitura de Duque de Caxias o candidato eleito pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) Washington Reis de Oliveira. Vereador de Duque de Caxias na legislatura que iniciou em 1993, não concluiu seu mandato, pois foi eleito em 1995 para a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, para o cargo de Deputado Estadual, permanecendo lá por 3 (três) legislaturas. Em 2005 assumiu a prefeitura da cidade, mas não conseguiu a reeleição, perdendo a disputa eleitoral para seu antecessor. Em 2009 assumiu o cargo de Secretário Estadual de Obras Metropolitanas do Rio de Janeiro, no governo de Sérgio Cabral, cargo que permaneceu até o final de 2011, para assumir seu primeiro mandato de Deputado

---

<sup>77</sup> Hydekkel de Freitas assumiu a cadeira no Senado Federal em decorrência do falecimento de Afonso Arinos, de quem era suplente.

Federal, para o qual foi reeleito em 2014. Na eleição de 2016, foi eleito novamente para assumir a prefeitura de Duque de Caxias no ano seguinte.

No período em que foi prefeito pela primeira vez em Duque de Caxias, alterou a lei que regulamentava o CMEDC no ano de 2005. Destacamos ainda, como veremos a seguir, que a maioria das deliberações do CMEDC foi aprovada no período correspondente ao seu governo na cidade.

Após o retorno do prefeito José Camilo Zito dos Santos Filho, que o sucedeu, como tratamos anteriormente, a cidade teve como prefeito Alexandre Aguiar Cardoso, eleito pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), para o quadriênio 2013-2016, que corresponde ao último período de funcionamento do CMEDC que trataremos neste capítulo. Assumiu a suplência do mandato de Deputado Estadual em 1989, tendo sido reeleito para o mandato seguinte. Em 1994 elegeu-se como Deputado Federal pelo estado do Rio de Janeiro, sendo reeleito para o cargo nos anos de 1998, 2002, 2006 e 2010. Paralelamente aos mandatos, exerceu o cargo de Secretário Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos do estado do Rio de Janeiro, entre os anos de 1999 e 2002, no governo Anthony Garotinho; e de Secretário Estadual de Ciência e Tecnologia do estado do Rio de Janeiro, na gestão de Sérgio Cabral, entre os anos de 2007 e 2010.

Após esse breve histórico do município de Duque de Caxias, com destaque final para a trajetória política dos prefeitos que governaram a cidade no período que correspondeu à pesquisa que realizamos junto ao CMEDC, passaremos, a seguir, a apresentação do histórico do colegiado.

## **2.2 História do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias**

A partir deste tópico, passaremos a descrever o desenvolvimento histórico do CMEDC, adotando como opção metodológica a organização do texto em 4 (quatro) períodos distintos, que correspondem aos 4 (quatro) governos que geriram a cidade entre os anos 2000 e 2016. Para tanto, analisamos a Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias, as legislações municipais de criação e normatização do CMEDC, seu Regimento Interno, as atas de reuniões do colegiado que documentam as discussões ocorridas no órgão, as 16 (dezesesseis) deliberações municipais aprovadas, além do

cotejamento das regulamentações federais que influenciavam os debates promovidos no CMEDC durante o período delimitado para estudo.

Passaremos, a partir de agora, a apresentação de um histórico do CMEDC, de acordo com a opção metodológica assinalada.

### **2.2.1 O início das atividades – Período de 2000-2004**

O Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias foi criado pela Lei Orgânica do Município, promulgada em 05 de abril de 1990. Todavia, tal legislação não se ocupou de estabelecer as especificidades que determinariam a composição, as competências e a dinâmica de funcionamento do referido colegiado<sup>78</sup>. Foi somente através da Lei Municipal nº 1.330, de 15 de julho de 1997, que o CMEDC recebeu o tratamento que determinou maior especificidade no conjunto das suas atribuições e disciplinou o seu modo de funcionamento. A conjuntura nacional oferece os elementos para compreender a lacuna existente entre a criação do CMEDC em 1990 e a sua primeira regulamentação de forma mais específica. No caso específico da organização administrativa dos municípios brasileiros, influenciados pela nova organização político-administrativa determinada pela Constituição Federal de 1988<sup>79</sup>, as primeiras diretrizes legais dos municípios ocorreram exatamente nos anos subsequentes à promulgação da Constituição de 1988. O mesmo fenômeno ocorreu com a organização dos sistemas municipais de ensino e, conseqüentemente, com os próprios conselhos municipais de educação, afinal, a regulamentação do ensino no país, demandada pela nova Constituição, deu-se apenas no final do ano de 1996, com a aprovação da nova LDBEN de 1996.

Embora a conjuntura nacional seja suficiente para explicar o desdobramento histórico que determinou uma lacuna entre a criação do CMEDC em 1990 e sua regulamentação em 1997, a mesma explicação não é capaz de indicar a inatividade do referido órgão até o ano 2000, pois foi apenas no mês de maio desse ano que ocorreu a

---

<sup>78</sup> A única competência estabelecida ao Conselho Municipal de Educação do município foi a de fiscalização da verba destinada à merenda escolar, conforme determinou o parágrafo único, do artigo 99 da Lei Orgânica do Município. (DUQUE DE CAXIAS, 1990).

<sup>79</sup> Segundo Alcântara (2011, p. 125), as décadas de 1970 e 1980 foram fortemente marcadas pela política da descentralização administrativa, pela via da municipalização das políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 é um reflexo deste modelo organizacional caracterizado pela distribuição de competências entre os entes Federados.

sua primeira reunião e as bases de sua institucionalização começaram a ser lançadas. Para auxiliar a compreensão desse fenômeno, reevocamos as considerações depreendidas do estudo realizado por Souza e Vasconcelos (2007), que apontaram como fatores determinantes majoritários para a criação dos CME nos municípios do estado do Rio de Janeiro a necessidade de atender a legislação federal e de regulamentar os sistemas municipais de ensino. Neste sentido, a criação do CMEDC em 1997 atendeu formalmente às diretrizes legais, mas o início das atividades do colegiado só se efetivou ao longo dos anos seguintes.

Finalmente iniciado o trabalho do CMEDC, com sua primeira reunião ocorrida no dia 19 de maio de 2000, os primeiros elementos que emergiram dos movimentos determinados pelas disputas internas dizem respeito à composição e à representatividade dos segmentos que deveriam ocupar os assentos referentes aos representantes de entidades legalmente constituídas com atuação na área educacional no município. Em relação a essa questão específica, a regulamentação dada pela Lei Municipal nº 1.330, de 15 de julho de 1997 sinalizava que o CMEDC deveria ser composto por 12 (doze) membros efetivos, com seus respectivos suplentes, todos nomeados pelo Prefeito. Dentre eles, 6 (seis) representantes do Poder Público Municipal e 6 (seis) representantes de entidades legalmente instituídas, com atuação no município no campo educacional, sendo 2 (dois) representantes de entidades mantenedoras, 2 (dois) representantes dos profissionais da educação e 2 (dois) representantes de usuários das escolas públicas.

Após os embates em relação à composição do CMEDC, em sua terceira reunião, ocorrida no dia 10 de agosto de 2000, finalmente a designação dos conselheiros foi realizada com a entrega das respectivas portarias de nomeação. A partir desta data, a Presidente do CMEDC e Secretária Municipal de Educação, Roberta Barreto, declarou a instalação definitiva do órgão. Eis a primeira configuração do quadro de conselheiros do CMEDC:

**Quadro 1: Representantes do Poder Público Municipal no CMEDC no período 2000-2004**

<b>Origem</b>	<b>Titulares</b>	<b>Suplentes</b>
Secretaria Municipal de Educação (SME)	Regina Célia Soares Ferreira	Myrian Medeiros da Silva
	Alda Maria Rodrigues de Carvalho	Júlia Paula Moraes S. Teixeira
Representante dos diretores das escolas municipais	Regina Netto de Freitas	Carla Maria Alves Simplício
Representante dos diretores das escolas estaduais	Ailene da Silva Gonçalves	Marilda Camargo da Silva
Professor de Notório Saber	Gutemberg Cardoso dos Santos	Antonio Carlos de Almeida

Representante dos supervisores da SME	Paulo Roberto Pereira Pimentel	Jorge da Silva
---------------------------------------	--------------------------------	----------------

**Quadro 2: Representantes da Sociedade Civil no CMEDC no período 2000-2004**

Origem	Titulares	Suplentes
Sindicato dos Professores do Município e Região Metropolitana do Rio de Janeiro (SINPRO/RJ)	Maria José Batista Rangel	Gerson Celestino da Rocha
Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE)	Fátima Bittencourt David	Arilson Mendes de Sá
Federação Municipal das Associações de Moradores de Duque de Caxias (MUB)	Gelson Martins de Almeida <sup>80</sup>	Solange Bergami
	Jair Alves Lopes	Valter Rodrigues Cardoso
Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado do Rio de Janeiro (SINEPE)	Ilce Beraldi dos Santos	Maurício Eugênio Figueiredo
Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO)	Arely Herdy Teixeira	Margarete Mota da Silva

O acirramento das disputas internas ficou muito evidente nos primeiros encontros do colegiado. Pautas como a remuneração dos conselheiros, a participação dos suplentes nas reuniões ordinárias, a composição do colegiado, sua estruturação administrativa, além da forma de exercício da representatividade dos segmentos demonstraram a divisão do colegiado em dois grupos. O primeiro era composto pelos representantes do Poder Público Municipal e pelos representantes das entidades mantenedoras<sup>81</sup>, que, embora estivessem enquadrados na categoria de representantes da sociedade civil, demonstraram-se, efetivamente, aliados aos projetos defendidos pelos representantes do Poder Público. No segundo grupo, encontravam-se os representantes dos profissionais de ensino, tanto dos estabelecimentos particulares, como do serviço público e os representantes dos usuários, cujas cadeiras foram ocupadas pelos representantes da Federação Municipal das Associações de Moradores de Duque de Caxias (MUB).

Ainda em seus primeiros passos, as contradições emergiram sistematicamente nas ações do colegiado. Um caso emblemático que reflete essa dinâmica é a disputa que houve em torno da remuneração dos conselheiros, que foi o tema da primeira pauta de

<sup>80</sup> Registrada sua substituição por Joilson Antonio Cardoso, na ata de 12 de março de 2002.

<sup>81</sup> As cadeiras da representação das entidades mantenedoras eram ocupadas pelos representantes do SINEPE e da UNIGRANRIO.

votação do colegiado, no dia 11 de julho de 2000, portanto, ainda em sua segunda reunião. A rejeição da proposta de remuneração dos conselheiros foi vencedora, contando com o voto decisivo da Secretária de Educação e presidente do CMEDC, professora Roberta Barreto. Paradoxalmente, no dia 28 de novembro de 2001, o tema voltou à pauta, sob a defesa da própria presidente, alegando que a votação anterior não havia produzido efeito legal pelo fato do CMEDC não estar instalado na ocasião<sup>82</sup>, argumento apoiado pela representante do SINEPE, apesar dos protestos da representante do MUB e da representante do SEPE. Se a primeira votação, que determinou a rejeição foi definida com um voto de desempate, essa segunda votação revelou uma mudança na correlação de forças e determinou uma vitória de 9 (nove) votos favoráveis ao encaminhamento da proposta de remuneração dos conselheiros à Câmara de Vereadores do Município, tendo apenas 2 (dois) votos contrários<sup>83</sup>.

A partir de então, o colegiado apontou como uma das prioridades de ação a regularização de funcionamento do CMEDC e, desta forma, surgiu a necessidade de discutir um Regimento Interno para contemplar esta demanda. No entanto, durante os debates em torno da aprovação do Regimento do órgão, em reunião realizada no dia 11 de dezembro de 2001, foi possível verificar que a própria concepção de representação que os conselheiros possuíam ainda era muito incipiente e difusa. A dicotomia entre o modo como a representação deveria ser exercida no colegiado ficou evidente quando representantes do MUB e do SEPE advogaram a necessidade do debate sobre o Regimento Interno do CMEDC, assim como as futuras questões que seriam discutidas no colegiado, serem precedidos por consulta aos segmentos que representavam e por audiências públicas. Por outro lado, a defesa dos representantes do poder público, declarada nas falas da presidente do CMEDC e do representante dos supervisores da Secretaria Municipal de Educação, revelaram a defesa da concepção de representação no colegiado deve ser exercida de forma autônoma em relação aos segmentos representados, por ser considerado, segundo o conselheiro, “um Conselho técnico e não haverá, muitas vezes, tempo hábil para levar todas as decisões às entidades para serem

---

<sup>82</sup> O argumento da presidente do CMEDC nesta reunião se mostrou conflitante com a manifestação da própria presidente na reunião do dia 10 de agosto de 2000, quando declarou aberto oficialmente o trabalho do CMEDC, na ocasião da entrega das portarias de nomeação dos primeiros conselheiros designados para a função.

<sup>83</sup> Apenas a representante do SEPE, Fátima Bittencourt, e a representante do MUB, Solange Bergami, votaram contra a proposta.

discutidas. Teremos que discutir e decidir aqui”. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 11 de dezembro de 2001, Livro 1). Todavia, o argumento do conselheiro representante dos supervisores deixou de considerar que os conselheiros representavam, em alguns casos, instituições e só deveriam votar, após uma consulta às suas bases.

Apesar de caminhar para o seu segundo ano de efetivo funcionamento, apenas em março de 2002 são iniciadas as proposições relativas à estruturação das câmaras que deveriam compor a estrutura do CMEDC, ainda muito embrionariamente, pois na avaliação dos próprios conselheiros, havia uma clara necessidade de capacitação para o exercício das suas atribuições no colegiado<sup>84</sup>. Além das preocupações procedimentais e de qualificação da formação dos conselheiros, a presidente do CMEDC revelou que outras preocupações deveriam nortear a pauta de trabalhos do colegiado, manifestando preocupação em “saber como a legislação funciona na prática, para que não haja incidentes com as escolas particulares, como o fechamento de escolas, por exemplo” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 12 de março de 2002, Livro 1). Além dessa franca manifestação de preocupação e cuidado com os interesses dos estabelecimentos de ensino privados que estavam vinculados legalmente ao sistema municipal de educação, a manifestação da representante do SINEPE, professora Ilce Beraldi<sup>85</sup>, advogava o controle e a limitação da possibilidade de contemplar o interesse público no trabalho do colegiado, ao declarar que o trabalho do conselho deveria “inserir os anseios da sociedade, porém, deve-se administrar as possibilidades dessa política”. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 12 de março de 2002, Livro 1).

Após discussões que ocorreram nas reuniões do ano de 2001, no dia 14 de janeiro de 2002, o primeiro Regimento Interno do CMEDC é aprovado com 9 (nove) votos favoráveis e apenas 1 (um) voto contrário. Também foi a partir de 2002 que começou a frequentar a pauta das reuniões do colegiado a necessidade que o mesmo tivesse uma sede própria, pois seria essencial para sua autonomia em relação à SME,

---

<sup>84</sup> A primeira iniciativa que foi ao encontro a necessidade de capacitação dos conselheiros foi a palestra ministrada pela professora Lia Faria, realizada no dia 14 de maio de 2002.

<sup>85</sup> A professora Ilce Beraldi foi eleita vice-presidente do colegiado na reunião anterior, realizada no dia 19 de fevereiro de 2002.

uma vez que as reuniões ocorriam nas instalações da própria Secretaria<sup>86</sup>. Além disso, uma questão administrativa também se tornou pauta recorrente no colegiado, que foi a necessidade de autorizar as escolas privadas de educação infantil que, de acordo com a LDBEN de 1996, passaram a estar subordinadas aos sistemas municipais de ensino.

As divergências alcançavam novos patamares na medida em que os debates evoluíam. Ainda durante os debates sobre a definição das câmaras do conselho e da forma de participação popular, o representante do MUB, defendeu que as plenárias fossem abertas, argumentando que a atividade do CMEDC constituía um fórum público de relevância. O representante dos supervisores da SME problematizou a proposta utilizando exclusivamente o curioso argumento de “que existem Conselhos em que não há esta abertura”. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 09 de julho de 2002, Livro 1).

Após um longo período sem registro de reunião do CMEDC<sup>87</sup>, adentrando o ano de 2003, os impasses sobre a composição do colegiado levaram à reformulação do mesmo, quando o MUB, por iniciativa do prefeito e com aquiescência da presidente do colegiado, perdeu um assento, contemplando a vaga remanescente um representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Também no ano de 2003, finalmente a designação dos membros das câmaras foi efetivada mediante a Portaria nº 001/CME/2003. Conforme já previa a Lei Municipal nº 1.330, de 15 de julho de 1997, em seu artigo 6º, as câmaras de Ensino Fundamental, Educação Infantil, de Planejamento e de Legislação e Normas foram instituídas como as 4 (quatro) câmaras de trabalho do CMEDC.

Além dos problemas internos referentes à institucionalização do colegiado, a partir de 2003, demandas externas começaram a pautar a agenda do CMEDC. Dentre elas, a exigência que apareceu de forma mais recorrente foi a necessidade de legislar sobre a regulamentação das escolas de educação infantil da rede privada com atuação no

---

<sup>86</sup> Na ata de 14 de maio de 2002, a Presidente do CMEDC sinalizou a possibilidade do órgão ser instalado em prédio situado na Avenida Brigadeiro Lima e Silva, onde também funcionaria o Conselho Tutelar e o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Todavia, a transferência para o local foi frustrada devido o espaço ter sido solicitado pelo Ministério Público para alocação do Conselho Tutelar, conforme informação da presidência registrada na ata da reunião de 25 de março de 2003.

<sup>87</sup> A última reunião registrada em 2002 foi no dia 09 de julho, sendo o primeiro registro de reunião no ano de 2003 apenas no dia 25 de março, totalizando um período de inatividade de 7 (sete) meses.

município, uma vez que a LDBEN de 1996 incumbia os sistemas municipais de ensino de autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seus respectivos sistemas, o que compreendia as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada. Tornou-se ainda mais imperativa a urgência de aprovação desta regulamentação a partir da declaração de ciência e cadastramento do Sistema Municipal de Ensino de Duque de Caxias pelo Conselho Estadual de Educação, mediante publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro do dia 24 de setembro de 2003, o que determinou a remessa de todos os processos de autorização de instituições de educação infantil da iniciativa privada com atuação no município de Duque de Caxias para o CMEDC, que até então eram autuados no sistema estadual de ensino.

Diante desta necessidade, o conselho deliberou a criação de um fórum para discutir preliminarmente a questão em março de 2004, mas os trabalhos do CMEDC foram abandonados naquele ano<sup>88</sup>, segundo justificativa da presidência do colegiado, pelo fato de ser um ano eleitoral, apesar dos protestos de representantes da sociedade civil de que o funcionamento do colegiado não deveria estar subordinado ao calendário eleitoral.

Durante este primeiro período, foram registradas 25 (vinte e cinco) reuniões do CMEDC, sendo que uma delas, ocorrida no dia 27 de agosto de 2003, foi cancelada por deliberação dos conselheiros, alegando o motivo da impossibilidade de comparecimento da presidente e da vice-presidente. Predominantemente, as discussões versaram sobre a própria organização do órgão, principalmente nas disputas em relação à composição do colegiado, os segmentos representados e a sua autonomia de funcionamento. Dada a necessidade de disciplinamento da própria dinâmica das reuniões do CMEDC, constou como produção técnica, que também se constitui um marco autorregulatório, apenas a criação do Regimento Interno, não tendo sido produzida nenhuma normatização que disciplinasse políticas públicas no sistema municipal de ensino nestes primeiros 5 (cinco) anos de funcionamento.

### **2.2.2 Período de 2005-2008**

---

<sup>88</sup> No ano de 2004, apenas duas reuniões foram realizadas, de acordo com os dados contidos no Livro I, do Conselho Municipal de Educação, que registra as atas das reuniões do colegiado do período de 2000-2004.

A reabertura dos trabalhos do CMEDC, no ano de 2005, se deu apenas no mês de junho, determinando um período de inatividade funcional superior a um ano, uma vez que a última reunião do colegiado tinha ocorrido em março de 2004, e a reunião de dezembro, que sucedeu à reunião de março, teve por objetivo, exclusivamente, justificar a inatividade do órgão durante o ano. Ao assumir a gestão do município no ano de 2005, o novo governo da cidade, cujo chefe do executivo era o prefeito eleito Washington Reis, antes de qualquer atividade do CMEDC em sua gestão, promoveu a alteração da legislação que regulamentava o órgão.

Revogando a Lei Municipal nº 1.330, de 15 de julho de 1997, que representava a regulamentação do CMEDC, a Lei Municipal nº 1.869, de 15 de abril de 2005 estabeleceu a reformulação do órgão. Em comparação com a legislação anterior, permaneceu a vinculação sistêmica do CMEDC como órgão integrante da estrutura básica da Secretaria Municipal de Educação, como unidade administrativa e orçamentária, todavia com o diferencial na conceituação da expressão de sua natureza que passou a ser um “órgão técnico normativo”, antes designado como “órgão colegiado paritário de caráter deliberativo”. No que diz respeito à localização administrativa do CMEDC e, portanto, sua organização institucional na estrutura administrativa da educação no município, o fato de posicionar o CMEDC numa estrutura de subordinação da própria Secretaria Municipal de Educação foi objeto de constantes protestos pelos segmentos da sociedade civil que defendiam maior autonomia do órgão, uma vez que, estabelecida a relação de subordinação e dependência do colegiado à SME, previam que o funcionamento autônomo do órgão poderia ser prejudicado<sup>89</sup>. Um exemplo flagrante desta limitação na autonomia de trabalho é que todos os atos deliberativos e normativos aprovados por menos de um terço do plenário do colegiado deveriam ser homologados pelo Secretário Municipal de Educação, além do fato de que a presidência do CMEDC deveria ser exercida, compulsoriamente, pelo próprio Secretário Municipal de Educação. Ambas as prescrições constavam na Lei Municipal nº 1.330, de 15 de julho de 1997, e permaneceram inalteradas na Lei Municipal nº 1.869, de 15 de abril de 2005.

---

<sup>89</sup> No Decreto Municipal nº 4.238, de 22 de maio de 2003, que instituiu o Sistema Municipal de Ensino de Duque de Caxias, de forma conflitante com a Lei Municipal nº 1.869, de 15 de abril de 2005, o CMEDC foi elencado como órgão constitutivo desse Sistema, assim como a própria SME, não tendo qualquer vinculação de subordinação entre ambos.

Quanto à composição do colegiado, a única alteração apresentada na regulamentação de 2005 foi que, na questão dos representantes da sociedade civil, a divisão das 6 (seis) vagas entre 2 (dois) representantes de entidades mantenedoras, 2 (dois) representantes de profissionais da educação e 2 (dois) representantes de usuários deixou de existir, sendo genericamente discriminadas apenas como representantes de órgãos de classe ou associações, legalmente constituídas, com atuação no município.

A nova legislação também se ocupou de discriminar na estrutura básica do CMEDC, como parte integrante da Secretaria Executiva, um quadro de assessoria técnica e a instalação de um serviço de apoio administrativo. Além disso, fundiu a câmara de Planejamento com a de Legislação e Normas, que até então se constituíam estruturas distintas, somando-se as câmaras de Educação Infantil e Ensino Fundamental, que já existiam. Segue um quadro comparativo da estrutura básica adotada em ambas as legislações:

**Quadro 3: Comparativo da estrutura básica do CMEDC nas legislações de 1997 e de 2005**

<b>Lei Municipal nº 1.330, de 15 de julho de 1997</b>	<b>Lei Municipal nº 1.869, de 15 de abril de 2005</b>
Presidência	Presidência
Vice-Presidência	Vice-Presidência
Secretaria Executiva <sup>90</sup>	Secretaria Executiva
---	Assessoria técnica
---	Serviço de apoio administrativo
Câmara de Ensino Infantil	Câmara de Educação Infantil
Câmara de Ensino Fundamental	Câmara de Ensino Fundamental
Câmara de Planejamento	Câmara de Planejamento, Legislação e Normas
Câmara de Legislação e Normas	---

A partir desta nova estruturação, a composição do colegiado ficou assim designada:

**Quadro 4: Representantes do Poder Público Municipal no CMEDC no período 2005-2008**

<b>Origem</b>	<b>Conselheiros</b>
Representante das diretoras da rede pública municipal de ensino	Carla Borges de Almeida
Representante das diretoras da rede pública estadual de ensino	Iracy Areas Pardal
Professor de Notório Saber	Djalma da Rocha Vaz
Representante dos supervisores da SME	Maria Celeste Rodrigues Pais Alves

<sup>90</sup> Apesar de constar na estrutura básica do CMEDC na Lei Municipal nº 1.330, de 15 de julho de 1997, não houve a discriminação de um ocupante do cargo de secretário executivo no período de 2000 a 2004. No registro das atas deste período, consta o registro de diversas pessoas secretariando as reuniões, todavia, sem a especificação da designação para o cargo.

SME	Marluce Gomes da Silva
	Simone Maria Muniz de Melo

**Quadro 5: Representantes da Sociedade Civil no CMEDC no período 2005-2008**

<b>Origem</b>	<b>Conselheiros</b>
CMDCA	Ângela Garrido de Carvalho
SINEPE	João Wesley Trigo Lage
UNIGRANRIO	Margarete Mota da Silva
SEPE	Marlúcia Santos de Souza
MUB	Solange Bergami
SINPRO/RJ	Valmir Pereira dos Santos

Os demais cargos da estrutura da estrutura básica foram ocupados pelos seguintes integrantes:

**Quadro 6: Estrutura básica do CMEDC no período 2005-2008**

<b>Cargo</b>	<b>Designados</b>
Presidência	Selma Maria Silva Rodrigues
Secretaria Executiva	Jaqueline Domingues Peçanha Moreirão <sup>91</sup>
Assessoria Técnica	Jorge Luiz dos Santos Magalhães

Logo na primeira reunião de 2005, ocorrida no dia 9 de junho, durante os debates sobre a construção do Regimento Interno, um tema fundamental emergiu nas discussões, que foi a necessidade de estabelecer as competências e responsabilidades da organização de uma conferência municipal para elaboração do Plano Municipal de Educação (PME). Enquanto os representantes do SEPE e do MUB defendiam que a responsabilidade deveria ser do CMEDC, o assessor técnico defendeu que a coordenação para elaboração do PME ficasse sob a responsabilidade do executivo, alegando que o CMEDC se constituía um “fórum pequeno para uma envergadura deste tamanho” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 09 de junho de 2005, Livro 2).

A demanda de autorização das escolas privadas de educação infantil e a necessidade de criar a legislação municipal para estabelecer essas regras persistiram nas reuniões seguintes, o que se constituiu uma das questões emergentes a serem deliberadas pelo CMEDC, mas houve um consenso que a finalização do Regimento Interno deveria preceder qualquer ato normativo do colegiado.

<sup>91</sup> Substituída por Jaqueline Ferreira Domingues, a partir da reunião do dia 03 de agosto de 2006, permanecendo secretariando os encontros até o final do período.

Diante dos desafios que se impunham ao desenvolvimento das atividades no colegiado, a necessidade de capacitação dos conselheiros era recorrente. A primeira oportunidade para participação em um evento externo que proporcionasse os primeiros passos neste sentido foi a presença dos conselheiros no Encontro Estadual de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação do Rio de Janeiro, que foi realizado nos dias 02, 03 e 04 de agosto de 2005. Na reunião realizada em 07 de julho, foram definidos os conselheiros que participariam do evento. Na reunião de agosto, os conselheiros que participaram do evento apresentaram um relatório das atividades que, fundamentalmente, se mostrou enriquecedor para os participantes pela oportunidade de dialogar com entidades que militam no campo educacional, além das que possuem um trabalho específico com os conselhos de educação. Dentre elas, os participantes destacaram o SEPE, o Ministério Público, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), a Representação do Ministério da Educação no Rio de Janeiro (REMEC/RJ), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho Estadual de Educação (CEE/RJ). Dois pontos também foram destacados na apresentação do relatório: sendo o primeiro que, apesar do CME poder decidir soberanamente sobre a presidência do colegiado, a recomendação que persistiu no encontro foi a de que a mesma não seja exercida pelo Secretário Municipal de Educação. Outro fato destacado pelos participantes do evento foi que, embora estivessem presentes no encontro representantes de 78 (setenta e oito) municípios, apenas Duque de Caxias tinha representante do segmento dos pais no evento.

Ainda em 2005, na reunião do dia 18 de agosto, a questão da autonomia financeira do colegiado foi pautada. A presidente em exercício<sup>92</sup>, representante dos diretores da rede municipal de ensino, apresentou a proposta orçamentária em plenária. A partir daí, suscitou-se a discussão sobre a questão da autonomia financeira e da forma de administração dos recursos. A solução para a questão foi apresentada pela conselheira representante da Secretaria Municipal de Educação (SME), informando que o assunto seria discutido primeiramente com a Secretária Municipal de Educação,

---

<sup>92</sup> A Secretária Municipal de Educação, durante o período que esteve designada para exercer o cargo e, portanto, esteve como presidente do CMEDC, participou apenas de uma das 04 reuniões ocorridas no período de 2005 a 2009, período em que foram registradas 56 (cinquenta e seis reuniões) ordinárias, e duas reuniões extraordinárias.

depois submetido aos conselheiros para verificarem se a autonomia financeira era recomendada.

Se por um lado a autonomia do CMEDC em relação à SME se estabelecia de forma limitada<sup>93</sup>, por outro lado, em questões específicas, a autonomia para a condução das políticas públicas pela SME não ensejava ponderações dos conselheiros. A deliberação da reunião extraordinária do dia 23 de agosto de 2005 evidenciou isso de forma muito emblemática, pois os conselheiros consideraram dispensável o colegiado promover a avaliação do Regimento do I Fórum Municipal de Educação e, por extensão, atribuíram a exclusividade da condução do evento ao órgão executivo. Tal deliberação evidencia uma aparente contradição na concepção da relação de autonomia entre a SME e o CMEDC na organização dos fóruns de debate e formulação das políticas públicas para a educação municipal, pois os embates que se manifestaram na reivindicação da defesa da primazia do CMEDC na organização da Conferência Municipal de Educação não se repetiram na ocasião da organização do Fórum, mesmo diante do fato da própria SME ter submetido ao colegiado a possibilidade de avaliação do regimento interno que nortearia as ações do evento, tendo convocado para isso uma reunião extraordinária.

Em setembro de 2005, o amadurecimento da institucionalização do CMEDC já apresentava sinais importantes. Um dado que evidenciou isso foi a ocupação da cadeira de representante regional da UNCME, juntamente com os municípios de São Gonçalo e Mesquita, sendo a representação do CMEDC reconduzido no encontro de 27 e 28 de agosto de 2007. Diante desta visibilidade, neste mesmo período surgiu a necessidade de apresentar o CMEDC para a própria sociedade caxiense, além de fortalecer os laços com as escolas do município, instâncias que ainda desconheciam a existência e a importância do órgão, na avaliação dos conselheiros. Para tanto, foi proposta a organização de material de divulgação dos objetivos e funções do colegiado para

---

<sup>93</sup> Um caso pautado que representa de forma interessante a disputa em relação da autonomia do CMEDC em relação à SME foi a colocação em votação da proposta da representante do MUB que defendia que a realização dos seminários nos polos que precederiam a realização da Conferência do PME deveria ocorrer mesmo sem o deferimento da Secretária Municipal de Educação. A proposta foi pautada e derrotada por 6 (seis) votos contra 3 (três), conforme registro da ata da reunião de 28 de março de 2008.

apresentar a sociedade, expedição de ofícios às unidades escolares, além da organização de um encontro regional de CME no município<sup>94</sup>.

A partir de setembro de 2005, a estratégia de reuniões do CMEDC sofreu alteração. Ao invés de duas reuniões gerais mensais, adotou-se a fórmula de uma reunião geral e outra nas respectivas câmaras. A estratégia começou a se mostrar mais produtiva, pois as reuniões nas câmaras, dada a sua especificidade, permitiu que as minutas das deliberações fossem elaboradas e apresentadas nas plenárias. Desde então, metade das deliberações produzidas pelo CMEDC, desde a sua criação até o ano de 2016, foram produzidas e aprovadas entre novembro de 2005 e novembro de 2006<sup>95</sup>, além de ser concluída a revisão e aprovado o novo Regimento Interno do colegiado, datado de 11 de agosto de 2005.

A partir de 2006, quando as instituições privadas de educação infantil passaram a ser autorizadas pelo CMEDC<sup>96</sup> e a integrar o Sistema Municipal de Ensino, surgiu a necessidade de criar um Serviço de Inspeção Escolar (SIE) na estrutura da Secretaria Municipal de Educação, que oferecesse o suporte ao CMEDC no desempenho de seu papel de agente fiscalizador desses estabelecimentos. O setor foi criado pela Resolução nº 002/06/GS-SME, e a designação dos seus integrantes por meio da Portaria nº 001/06/GS-SME.

A institucionalização do SIE foi fundamental para atender uma das demandas mais emergentes do CMEDC, que era a de autorizar e fiscalizar o funcionamento das instituições privadas de educação infantil situadas no município. A incorporação dessas instituições no sistema municipal de ensino avançou rapidamente. Da criação do serviço, em 16 de fevereiro de 2006, a novembro de 2007, aproximadamente 70 (setenta) instituições já tinham sido cadastradas e 96 (noventa e seis) processos abertos. Em junho de 2008, o total de instituições cadastradas já era de 183 (cento e oitenta e três) estabelecimentos privados de ensino integrados ao sistema municipal de educação.

---

<sup>94</sup> Apesar da proposta, a primeira iniciativa que ocorreu neste sentido só foi realizado em setembro de 2009, na I Conferência Intermunicipal de Educação, portanto, no período que sucedeu o período em análise.

<sup>95</sup> No período em tela, 8 (oito) deliberações foram discutidas e aprovadas, sendo que até o ano de 2016, o total de deliberações aprovadas no CMEDC totalizavam 16 (dezesesseis) deliberações.

<sup>96</sup> A Deliberação CME/DC nº 02/2005 foi o instrumento que fixou as normas para autorização e funcionamento de instituições privadas de educação no município, aprovada em 01 de dezembro de 2005. Em 2014, a Deliberação CME/DC nº 14/2014 revogou a Deliberação CME/DC nº 02/2005 e estabeleceu as novas diretrizes para a autorização e funcionamento dessas instituições.

Paralelamente ao trabalho junto às instituições privadas, a necessidade de se elaborar o PME do município retornou à pauta no ano de 2007, após 02 anos de estagnação das discussões sobre o tema. Na reunião de 01 de março de 2007, a Secretária Municipal de Educação atribuiu a coordenação da elaboração do PME ao colegiado, indicando a possibilidade de contratação de uma empresa para assessorar o órgão<sup>97</sup>. Em abril, a designação do CMEDC para a elaboração do PME se efetivou por meio da Portaria nº 01/07-GS. Desde então, uma longa jornada foi iniciada, marcada por constantes avanços e retrocessos, cujas discussões se estenderam até a aprovação do PME, em 20 de junho de 2015<sup>98</sup>.

É interessante ressaltar que, as forças empregadas durante o processo de elaboração do PME fizeram convergir para ele o centro das ações do colegiado em atendimento a sua prerrogativa de órgão responsável pelo planejamento educacional no município<sup>99</sup>.

Num primeiro momento, houve uma resistência em assumir o protagonismo da coordenação da elaboração do PME por causa das dificuldades do colegiado, tais como a falta de sede própria e orçamentos específicos, além da inexistência de recursos humanos para suporte administrativo do funcionamento do CMEDC. Em seguida, a partir de maio de 2007, foi sendo construído um consenso entre os conselheiros de que o colegiado, apesar de todas as dificuldades operacionais, não poderia abdicar da prerrogativa de exercer o protagonismo nos debates com a sociedade caxiense e coordenar as ações de elaboração do PME. Para direcionar as ações, as discussões dos meses seguintes foram pautadas na necessidade de normatizar o processo de construção do PME. Foi a partir desse debate que foi construída a Deliberação CME/DC nº 09/2007, que convocou a sociedade para a participação da confecção do plano e estabeleceu as diretrizes metodológicas do processo de construção do PME.

A Deliberação CME/DC nº 09/2007 atribuiu ao CMEDC um papel central no processo de elaboração do PME. A divulgação dos seminários, Pré-Conferências, e da I

---

<sup>97</sup> A partir desta reunião, até o final do segundo período de funcionamento do CMEDC, foram realizadas 39 (trinta e nove) reuniões do colegiado, das quais o PME foi pautado em 35 (trinta e cinco), totalizando 90% das reuniões de março de 2007 a dezembro de 2008.

<sup>98</sup> O PME foi aprovado por meio da Lei Municipal nº 2.713, de 30 de junho de 2015.

<sup>99</sup> Segundo Souza e Alcântara (2015, p. 47), a participação do CME no processo de elaboração do PME se constitui um típico exemplo da relevância do colegiado na construção das políticas públicas educacionais do município. Desta forma, torna-se fundamental analisar a participação do CMEDC no processo de elaboração do PME, de acordo com os objetivos desta pesquisa.

Conferência Municipal de Educação; a organização dos eventos; a definição dos polos de debates; a definição do número de delegados, bem como toda coordenação do processo foi atribuída ao CMEDC, cabendo a SME adotar todas as providências em sua esfera de atuação para subsidiar as ações do colegiado no processo de elaboração do PME. Estabeleceu-se a data de 06 de dezembro de 2007 como o dia de lançamento do PME, portanto, dois meses após a aprovação da deliberação.

O lançamento do PME, após amplo debate entre os conselheiros<sup>100</sup>, foi realizado por meio do Fórum de Abertura do Plano Municipal de Educação, no dia 13 de dezembro de 2007, tendo como palestrante a professora Dinair Leal da Hora, da Faculdade de Educação da Baixada Fluminense (FEBF), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

O Fórum foi realizado e, na avaliação dos conselheiros na reunião do colegiado do dia 18 de dezembro de 2007, a adesão ao evento foi muito baixa, não produzindo os efeitos desejados. Ainda nesta avaliação, este quadro foi atribuído à baixa divulgação do evento pela SME, que foi confirmado pelo CMEDC em uma reunião com aproximadamente apenas vinte dias que antecederam a realização do Fórum.

Também em novembro de 2007, na reunião realizada no dia 29 do mês, o cronograma de ações de elaboração do PME foi deliberado. O Fórum foi mantido no dia 13 de dezembro de 2007, conforme dito anteriormente, e as demais atividades previstas para o ano seguinte: seminários em 12 (doze) polos regionais em março, Pré-conferência em agosto e a I Conferência Municipal de Educação com data prevista de realização em julho de 2008.

Na abertura dos trabalhos do CMEDC em 2008, no dia 14 de fevereiro, as inquietações sobre os desdobramentos da realização do PME dominaram os debates. O fracasso do Fórum, que foi atribuído à falta de divulgação na própria rede municipal de ensino, e a falta de treinamento da equipe do SIE, que seria utilizada como suporte ao CMEDC na elaboração do PME, foram fatores avaliados como barreiras para a manutenção do calendário previsto. A única ação efetiva que foi colocada em curso,

---

<sup>100</sup> Em votação realizada na plenária do dia 22 de novembro de 2007, após apresentação de proposta que defendia o adiamento do evento de lançamento do PME para o ano de 2008, os conselheiros votaram a proposta de manutenção do evento ainda em 2007. A proposta da realização do Fórum de Abertura do Plano Municipal de Educação ainda em 2007 foi vencedora, por sete votos, contra dois votos que defendiam o adiamento para 2008 (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 22 de novembro de 2007, Livro 2).

desde o encerramento dos trabalhos de 2007, foi a apresentação de um anteprojeto de diagnóstico da educação no município, para servir de suporte aos debates nos seminários, que foi apresentado na reunião de abertura do CMEDC em 2008, pela professora Alzira Batalha Alcântara, da FEBF/UERJ.

No decorrer do ano de 2008, a relação de dependência do CMEDC em relação à SME ficou evidenciada durante o processo de elaboração do PME. A falta de um orçamento próprio, a burocratização que demandava a interlocução da SME com as outras instâncias governamentais e o distanciamento das ações do CMEDC com a pauta da SME determinaram o adiamento constante dos eventos ao longo do ano, trocas de acusações sobre as motivações do atraso e a não realização das atividades<sup>101</sup> e, conseqüentemente, o PME não foi concluído no ano de 2008. Inclusive, por este motivo, houve até mesmo o questionamento se o processo de elaboração do PME deveria ser conduzido pelo CME uma vez que, segundo a representante do CMDCA, a SME teria delegado ao conselho a realização desta atividade. Apesar de constar no cronograma de elaboração do PME a realização do Fórum de abertura, a realização de 12 (doze) seminários nos polos regionais, uma Pré-Conferência e uma Conferência, a única atividade que ainda ocorreu no ano de 2008 foi a Pré-Conferência realizada no dia 07 de novembro, alterando a programação anterior que contava com a realização de seminários que precederiam o evento. Na avaliação dos conselheiros, assim como ocorreu no Fórum, a Pré-conferência também não atingiu os seus objetivos, atribuindo-se tal insucesso à falta de autonomia orçamentária do CMEDC e à falta de vontade política da SME<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Um caso ilustra esta situação foi o que ocorreu em torno da discussão do Ofício 492/GS/08-SME, no qual a Secretária Municipal de Educação atribuiu o atraso da construção do PME a FEBF/UERJ. Diante da contestação do conteúdo do documento na reunião do dia 21 de agosto de 2008, na qual se fazia presente a professora Alzira Batalha Alcântara, da UERJ/FEBF, que acompanhava as sessões plenárias do CMEDC devido ao seu interesse pelas questões ali debatidas, mostrou-se “perplexa e triste” com o conteúdo das afirmações contidas no documento, e da repercussão do assunto, na reunião seguinte, realizada no dia 04 de setembro, a Secretária informou por meio da representante da SME no CMEDC que se tratava de um equívoco o conteúdo do ofício e que faria a devida retratação.

<sup>102</sup> Apesar de ser deliberada a participação de um palestrante e ter sido confirmado pela Secretária Municipal de Educação o custeio das despesas com o palestrante e com o evento na reunião do dia 18 de setembro de 2008, em reunião do dia 23 de outubro, portanto, com menos de 15 (quinze) dias antes da realização da Pré-conferência, nenhum conselheiro representante governamental compareceu à reunião do CMEDC e nenhum dos demais conselheiros tinha a confirmação do custeio das despesas para o palestrante e para o evento. Cabe registrar que o primeiro turno das eleições municipais no ano de 2008 ocorreu no dia 05 de outubro e o prefeito Washington Reis perdeu a eleição para seu opositor ainda no primeiro turno, portanto, (dezoito) dias antes da realização desta reunião que não contou com a participação de nenhum conselheiro governamental.

Durante o período, foram realizadas 54 (cinquenta e quatro) reuniões ordinárias<sup>103</sup> e duas extraordinárias. Para fins de produção técnica, podemos considerar o período de maior produção do CMEDC, em termos quantitativos, quando foram aprovadas 11 (onze) deliberações, das 16 (dezesesseis) aprovadas até o ano 2016. Nestas normatizações, foram disciplinadas as seguintes políticas no município:

**Quadro 7: Deliberações aprovadas no CMEDC no período de 2005-2008**

<b>Deliberação</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Quórum</b>
Del. CME/DC nº 01/2005	Fixa normas para organização da Educação Básica no Sistema Municipal de Ensino	Unanimidade
Del. CME/DC nº 02/2005	Fixa normas para autorização de funcionamento de instituições privadas de Educação Infantil que assistem e educam crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos e onze meses.	Unanimidade
Del. CME/DC nº 03/2006	Fixa normas e procedimentos destinados a Escrituração Escolar e Preservação de Documento Escolar	Unanimidade
Del. CME/DC nº 04/2006	Estabelece Normas para Expedição de Certificação de Conclusão do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino	Unanimidade
Del. CME/DC nº 05/2006	Altera o Artigo 24 da Deliberação CME/DC nº 02/2005	Unanimidade
Del. CME/DC nº 06/2006	Estabelece Diretrizes Municipais Políticas e Curriculares para a Educação Infantil	Unanimidade
Del. CME/DC nº 07/2006	Institui Normas Complementares Municipais para o Ensino Fundamental do Município	Não registrado <sup>104</sup>
Del. CME/DC nº 08/2006	Fixa normas e procedimentos para o acesso e permanência de alunos nas unidades escolares do Sistema Municipal de Ensino de Duque de Caxias	Unanimidade
Del. CME/DC nº 09/2007	Convoca e estabelece as diretrizes metodológicas do processo de construção do Plano Municipal de Educação	Unanimidade
Del. CME/DC nº 10/2007	Altera o parágrafo único, do artigo 1º, da Deliberação CME/DC nº 09/2007	Unanimidade
Del. CME/DC nº 11/2007	Dá nova redação ao artigo 6º da Deliberação CME/DC nº 08/2006, que fixa normas e procedimentos para o acesso e permanência de alunos nas unidades escolares do Sistema Municipal de Ensino de Duque de Caxias	Unanimidade

Além das regulamentações emanadas das deliberações municipais, os assuntos que ocorreram de forma predominante nas reuniões do colegiado no período 2005-2008

<sup>103</sup> Na numeração das atas no período, uma observação importante deve ser registrada, que foi o fato de que a primeira reunião do período, datada de 09 de junho de 2005, foi registrada como a primeira reunião do CMEDC, desconsiderando as 23 (vinte e três) reuniões ocorridas no período inicial de funcionamento do órgão, entre 2000-2004.

<sup>104</sup> O Quórum de aprovação não foi registrado no texto da deliberação, bem como na ata de reuniões do CMEDC do dia 30 de novembro de 2006. Especificamente, o registro contido na ata da reunião sinaliza apenas que a deliberação “foi aprovada pela plenária” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 30 de novembro de 2006, Livro 2).

foram: PME, com 72% de registro nas reuniões ordinárias que tiveram quórum, a autonomia do colegiado, com 24%, a composição do colegiado, com 20%, e a autorização das escolas privadas de educação infantil, com 17%.

Com relação ao PME, foram considerados todos os registros de elaboração das diretrizes legais, disciplinamento das etapas de elaboração, além da organização e avaliação dos eventos.

No que diz respeito à autonomia do colegiado, consideramos os registros de autonomia financeira, e operacional em relação à SME, fundamentalmente no que diz respeito à localização física do CMEDC e da autonomia em relação à organização das pautas do colegiado e orientação das políticas públicas no município.

As discussões em torno da composição do colegiado se deram a partir das proposições de revisão do regimento interno e da lei de criação do CMEDC, cujos pontos principais defendidos foram: a alternância da presidência e vice-presidência entre os representantes da sociedade civil e do governo, a manutenção de um percentual mínimo de representantes da sociedade civil nos períodos de transição de governos e, além disso, a restituição da cadeira destinada ao CMDCA ao MUB<sup>105</sup>.

Já na questão da autorização das escolas privadas de educação infantil, foram considerados os registros referentes à elaboração da deliberação municipal que regulamentou o assunto, além dos encaminhamentos referentes aos processos de autorização destas instituições de ensino, tanto da distribuição, quanto dos estudos dos pareceres dos relatores.

Para finalizar, uma outra ação que se fortaleceu no período foi a participação dos conselheiros nos eventos de formação continuada e que também tinham como objetivo a troca de experiência com os CME de outros municípios. Nos registros das atas foram verificadas a participação nos seguintes eventos:

**Quadro 8: Eventos com participação de conselheiros do CMEDC no período de 2005-2008**

<b>Data</b>	<b>Evento</b>	<b>Órgão promotor</b>
02 a 04/08/2005	Encontro Estadual de Capacitação dos Conselhos Municipais de Educação	Ministério da Educação (MEC)

<sup>105</sup> Esta questão foi, inclusive, pauta de questionamento junto a Procuradoria Geral do Município, pelo MUB, que denunciava que o CMDCA não se constituía como órgão de classe ou associação legalmente constituída para representar junto ao CMEDC. Em reunião de 04 de maio de 2006, a notificação da Procuradoria é apresentada ao colegiado, que deferiu a permanência da representação do CMDCA no órgão.

22 a 24/08/2005	IV Fórum Estadual dos Conselhos Municipais de Educação	UNCME
27 e 28/08/2007	Encontro Estadual Pró-Conselho <sup>106</sup>	UNCME
04 a 07/11/2007	XVII Encontro Nacional dos Conselhos Municipais de Educação	UNCME
12 a 15/08/2008	XVIII Encontro Nacional dos Conselhos Municipais de Educação	UNCME
27/08/2008	I Encontro das famílias dos CCAIC <sup>107</sup>	SME
29/10/2008	Encontro do Fórum Popular de Educação da Baixada	Fórum Popular de Educação da Baixada

### 2.2.3 Período de 2009-2012

O terceiro período de funcionamento do CMEDC se refere à nova gestão do prefeito José Camilo Zito dos Santos Filho, que foi o gestor da cidade entre os anos de 1997 e 2000, sendo reeleito para o período de 2001 a 2004. Este período foi caracterizado por diversas alterações que ocorreram na direção da Secretaria Municipal de Educação e, portanto, também alterando o quadro da presidência do próprio CMEDC. No primeiro momento, foi designada Maria de Lourdes Tavares Henriques, que permaneceu à frente da SME e da presidência do CMEDC até junho de 2010. Em seu lugar assumiu Roseli Duarte Fernandes, permanecendo até o mês de setembro de 2011, quando reassumiu Roberta Barreto de Oliveira, que já havia ocupado o cargo no primeiro período de funcionamento do colegiado. Todavia, esta permaneceu até abril de 2012, portanto por aproximadamente apenas 7 (sete) meses na função, quando foi substituída pela sua irmã, Rachel Barreto de Oliveira, mantida na função até o final de 2012.

Este cenário de constantes mudanças na direção da SME produziu muitos reflexos no desenvolvimento das atividades do CMEDC, corroborando a narrativa que foi objeto de muitos protestos nos acalorados debates registrados nas atas das reuniões do período, na qual a autonomia do colegiado é muito prejudicada pela relação de dependência com a SME. Um dado que é muito significativo e depõe a favor desta narrativa é a instabilidade institucional do colegiado neste período, marcado por

<sup>106</sup> Neste encontro, o conselheiro Djalma da Rocha Vaz foi reconduzido como representante dos conselhos municipais de educação da Baixada Fluminense, conforme registro na ata da reunião do dia 06 de setembro de 2007.

<sup>107</sup> CCAIC - Creche e Centro de Atendimento à Infância Caxiense.

constantes alterações na sua própria composição, com relação aos segmentos da sociedade civil nele representados.

A primeira composição do colegiado registrada no período apresentou a seguinte designação:

**Quadro 9: Representantes do Poder Público Municipal no CMEDC no período 2009-2012**

<b>Origem</b>	<b>Conselheiros</b>
Secretaria Municipal de Educação	Jorge Prado
	Leila Teixeira Sampaio Fardim
	Mariângela da Silva Moreira
	Rogéria de Lima Bezerra Pedra
	Sônia Pegoral Silva
Representante das diretoras da rede pública estadual de ensino	Marise Moreira Ribeiro

**Quadro 10: Representantes da Sociedade Civil no CMEDC no período 2009-2012**

<b>Origem</b>	<b>Conselheiros</b>
CMDCA <sup>108</sup>	Ângela Garrido de Carvalho
SINEPE	João Wesley Trigo Lage
UNIGRANRIO <sup>109</sup>	Margarete Mota da Silva
SEPE	Alexandre Carvalho Bastos
MUB <sup>110</sup>	Solange Bergami
SINPRO/RJ	Valmir Pereira dos Santos

Os demais cargos da estrutura da estrutura básica foram ocupados pelos seguintes integrantes:

**Quadro 11: Estrutura básica do CMEDC no período 2009-2012**

<b>Cargo</b>	<b>Designados</b>
Presidência	Maria de Lourdes Tavares Henrique
Secretaria Executiva	Jaqueline Ferreira Domingues
Assessoria Técnica	Pablo do Valle Bulher Pedrada <sup>111</sup>

<sup>108</sup> Em agosto de 2009, a representação da CMDCA foi substituída pela União dos Estudantes de Duque de Caxias (UE/DC), cujo representante foi Erick Lima Albertino.

<sup>109</sup> Em agosto de 2009, a representação da UNIGRANRIO foi substituída pela Associação de Pais e Amigos da Escola Pública de Duque de Caxias (APAE/DC), cujo representante foi Sidney Campos Neves. Este, por sua vez, foi substituído por Dennis Uillian de Souza da Silva, representante da Associação de Pais, Estudantes e Encarregados de Educação das Escolas de Duque de Caxias (APE/DC).

<sup>110</sup> Em novembro de 2011, a representação do MUB foi suspensa, sendo substituída apenas em agosto de 2012, pelo representante do Rotary Club de Duque de Caxias, Djalma da Rocha Vaz Neto.

<sup>111</sup> Nomeado somente a partir da reunião de 30 de novembro de 2010, não havendo registro de antecessor nas reuniões realizadas no período.

Apesar de ser pautado em diversas reuniões do colegiado no período, os marcos regulatórios do CMEDC não sofreram quaisquer alterações no período. Dentre eles, permaneceram vigentes durante todo o período a Lei Municipal nº 1.869, de 15 de abril de 2005 e o Regimento Interno do CMEDC.

A manutenção dos marcos regulatórios não foi suficiente para promover a estabilidade no CMEDC no período. A busca por mais autonomia do colegiado se mostrou incômoda em muitas ocasiões para o governo, produzindo diversos embates em torno de temas que frequentaram as discussões do colegiado sistematicamente. Os conselheiros representantes do SEPE e do MUB pautaram reiteradamente a necessidade de maior articulação da SME para com o CMEDC. Eles reivindicavam maior transparência na aplicação dos recursos públicos, inclusive apelando para o Decreto Municipal nº 4.238, de 22 de maio de 2003, que instituiu o Sistema Municipal de Ensino de Duque de Caxias, o qual determinava a comunicação bimestral ao CMEDC das verbas destinadas à educação municipal, discriminando a fonte dos recursos. Também exigiam que as ações institucionais da SME fossem submetidas à apreciação do CMEDC, antes de sua apresentação à sociedade, tais como a construção de uma Universidade Municipal<sup>112</sup> e a construção de escolas para funcionamento em horário integral<sup>113</sup>. Solicitavam sistematicamente informações sobre as carências de professores e a realização de concurso público para supri-las requisitavam planejamento da SME com a discriminação de plano de metas para atendimento da universalização da educação infantil a partir dos 4 (quatro) anos, até o ano de 2016, conforme determinava o Plano Nacional de Educação de 2014, protestaram contra a iniciativa unilateral da SME de alteração do regimento da escolas da rede municipal de ensino, dentre outras reivindicações. Tais questões possuem o registro de ocorrência em 50% das reuniões no

---

<sup>112</sup> A partir do mês de outubro de 2010, o questionamento da construção de uma Universidade Pública Municipal foi debatido no CMEDC, pois na avaliação dos representantes do SEPE e do MUB, os investimentos mais necessários deveriam ser nas áreas prioritárias determinadas pela legislação, mais especificamente na educação infantil e no ensino fundamental. As divergências atingiram um nível tão considerável que chegou a ser ponto de pauta em uma consulta que seria realizada à Professora Alzira Batalha Alcântara sobre a aplicação de verbas do FUNDEB a inclusão da pergunta da legalidade da aplicação de recursos em uma Universidade Municipal. A proposta foi rejeitada, conforme ata da reunião do dia 08 de setembro de 2011.

<sup>113</sup> Diante da informação da conselheira representante da SME, de que o município passaria a ter escolas de tempo integral, o representante do MUB solicitou que tais ações deveriam ser discutidas no CMEDC, inclusive com a análise da proposta pedagógica destas unidades escolares. Diante da necessidade, foi deliberada e aprovada a solicitação de maiores esclarecimentos sobre a questão a SME, não havendo registro do retorno desta solicitação. Tal situação se constituiu alvo de protestos contínuos nas reuniões do colegiado.

período<sup>114</sup>, número que se mostra bem eloquente no sentido de indicar a relevância que a questão da autonomia foi perseguida, sobretudo pela representação do SEPE, MUB e APAE/DC.

Cabe destacar que a promoção do debate sobre a necessidade de autonomia do CMEDC nas reuniões do colegiado possibilitou a percepção da relevância da questão, inclusive defendida entre os próprios representantes do governo, embora a posição diante dos embates deste segmento, quando envolvia conflitos de interesses entre a posição da SME e a contestação do governo nas reuniões, sempre fosse de inclinação a fechar questão junto com a defesa dos interesses do governo. Um exemplo paradigmático do efeito pedagógico do apontamento recorrente da necessidade de autonomia do colegiado foi fruto da observação de uma representante da SME, coordenadora regional da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - núcleo do Rio de Janeiro (UNCME/RJ)<sup>115</sup>, como representante do CMEDC, na avaliação do Encontro Regional da UNCME/RJ, da Região Metropolitana do Estado, ocorrido no dia 21 de junho de 2011. Na avaliação, ela observou que no relato de conselheiros dos 18 (dezoito) conselhos municipais de educação presentes no evento, apenas 02 (dois), de fato, apresentaram relatos das ações dos seus respectivos conselhos, sendo que os demais, segundo ela, registraram apenas ações das respectivas secretarias de educação.

Embora alguns avanços tenham sido observados nas relações de poder entre os segmentos que disputavam espaço no colegiado no período em análise<sup>116</sup>, uma questão que se constituiu um grande retrocesso ao desenvolvimento dos trabalhos do CMEDC de forma mais autônoma foi o abandono da prerrogativa do órgão de conduzir as discussões sobre o PME.

As constantes dificuldades em desenvolver as atividades relacionadas à elaboração do PME, devido a falta de autonomia orçamentária, precariedade de dados

---

<sup>114</sup> Para fins de percentual, consideramos a realização de 39 (trinta e nove) reuniões ordinárias no período e uma reunião extraordinária, totalizando 40 (quarenta) reuniões. Além destas, há o registro de mais duas reuniões no período que foram canceladas pela falta de quórum, portanto, não sendo contabilizadas.

<sup>115</sup> O CMEDC foi eleito o conselho coordenador da UNCME/RJ, no Encontro Estadual dos Conselhos Municipais de Educação ocorrido no dia 09 de dezembro de 2009, e a coordenadora escolhida pelo CMEDC foi a representante da SME, Sônia Pegoral Silva.

<sup>116</sup> Um exemplo disso foi a vitória do representante do MUB na disputa com a representante da SME, então Subsecretária Municipal de Ensino, Ângela Lomeu, para a função de vice-presidente do colegiado, com 6 (seis) votos favoráveis, contra 4 (quatro) votos para a representante do governo, na reunião do dia 05 de agosto de 2010.

fornecidos pela própria SME e a carência de apoio técnico, dentre outros aspectos, construíram um cenário de desengajamento do projeto, inclusive dos representantes da sociedade civil que tanto defenderam que a elaboração do PME fosse conduzida pelo CMEDC. Diante deste cenário, na reunião de 22 de outubro de 2009, o colegiado deliberou a primeira regulamentação do período, que foi a aprovação da Deliberação CME/DC nº 12/2009, aprovada por unanimidade, que revogou a Deliberação CME/DC nº 09/2007, a qual atribuía ao CMEDC o protagonismo da elaboração do PME, atribuindo, a partir de então, a coordenação das ações para a construção do Plano exclusivamente à SME. A justificativa apontada pela presidente, na apresentação da proposta, foi a experiência das duas conferências ocorridas no mês de setembro de 2009: a I Conferência Municipal de Educação de Duque de Caxias e a I Conferência Intermunicipal de Educação.

A partir daí, a atuação do CMEDC no processo de elaboração do PME se limitou à participação por intermédio de dois conselheiros que passaram a representar o colegiado na comissão organizadora do PME, sendo um da sociedade civil, outro representante do governo. Com isso, embora o tema tenha sido pauta de 80% das reuniões do colegiado nos anos de 2009 e 2010, os dois anos finais do período em análise em tela foram completamente esvaziados da discussão sobre o PME. Em 2011, apenas 20% das pautas das reuniões do CMEDC registraram discussões sobre o PME e, no ano de 2012, nenhuma menção ao PME foi registrada nas atas das reuniões do colegiado.

Após as duas conferências realizadas no mês de setembro de 2009, foi concluído em março de 2010 o diagnóstico da educação no município para subsidiar a elaboração do texto final do PME, realizados os seminários nos polos em junho de 2010 e, concluída a elaboração do texto final que, desde fevereiro de 2011, foi solicitado à comissão organizadora do PME para apreciação dos conselheiros no CMEDC. Desde então, registrou-se que o texto percorreu o Gabinete do Prefeito, a Procuradoria Geral do Município (PGM) e a Secretaria de Governo, não havendo mais qualquer devolutiva ao CMEDC sobre o documento até o final do ano de 2012.

No bojo da questão da autonomia do colegiado, a outra categoria de análise que teve uma atenção privilegiada nas discussões do período foi a questão da composição do CMEDC e segmentos representados. No período em tela, conforme podemos observar

no quadro abaixo, a composição do colegiado sofreu 5 (cinco) alterações estruturais no período, sendo a mais traumática a que ocorreu mediante a decretação da suspensão da designação dos membros dos conselhos municipais que integravam a representatividade do segmento da sociedade civil, por meio do Decreto nº 6.132, de 30 de novembro de 2011, sob o pretexto de exigir regularidade das instituições representadas. Vejamos as alterações na composição dos segmentos da sociedade civil representados no CMEDC no período:

**Quadro 12: Segmentos da sociedade civil representados no CMEDC no período 2009-2012**

De 03/2009 a 08/2009	De 08/2009 a 11/2011 <sup>117</sup>	De 11/2011 a 04/2012	De 04/2012 a 08/2012	De 08/2012 a 12/2012
SEPE	SEPE	---	---	---
SINEPE	SINEPE	---	SINEPE	SINEPE
UNIGRANRIO	APAE/DC <sup>118</sup>	---	---	APE/DC <sup>119</sup>
MUB	MUB	---	---	Rotary Club de Duque de Caxias
SINPRO/RJ	SINPRO/RJ	---	SINPRO/RJ	SINPRO/RJ
CMDCA	UE/DC <sup>120</sup>	---	UE/DC	UE/DC

Quando restringimos a análise das discussões do colegiado apenas ao ano de 2011, é possível depurar que as reivindicações direcionadas à SME se intensificaram consideravelmente, chegando ao ponto de uma deliberação do CMEDC, em reunião ordinária no dia 24 de novembro de 2011, alterar os termos da Resolução nº 01/GS/2011, que estabelecia normas e procedimentos para ingresso e permanência de alunos nas unidades de ensino da rede municipal de ensino para o ano letivo de 2012, estabelecida pela Secretária Municipal de Educação. No mérito, a resolução de matrículas preconizava um número de alunos por ano de escolaridade, questão que foi problematizada pelo representante do MUB, o qual apresentou uma proposta que a legislação não estabelecesse apenas um quantitativo de alunos por ano de escolaridade, mas que também considerasse o espaço físico das salas. A proposta foi submetida à apreciação dos conselheiros e aprovada.

<sup>117</sup> O Decreto nº 6.132, de 30 de novembro de 2011, suspendeu a designação de todos os membros dos conselhos no município, que integram a representatividade dos segmentos da sociedade civil, inclusive do CMEDC.

<sup>118</sup> APAE/DC – Associação de Pais e Amigos da Escola Pública de Duque de Caxias.

<sup>119</sup> APE/DC – Associação de Pais, Estudantes e Encarregados de Educação das Escolas de Duque de Caxias.

<sup>120</sup> UE/DC – União dos Estudantes de Duque de Caxias.

Ainda sobre o ano de 2011, diversos assuntos que se mostraram incômodos à SME foram pautados sistematicamente nas reuniões do colegiado, assumindo um caráter de cobrança do CMEDC à Secretaria. A reivindicação do planejamento das ações da SME; a ponderação da construção da Universidade Municipal; a necessidade do CMEDC de intensificar a fiscalização de creches e escolas públicas, assim como já acontecia com as instituições de educação infantil da rede privada de ensino; denúncias de falta de estrutura e pessoal na rede municipal de ensino; falta de transparência na aplicação dos recursos públicos; desinteresse político pela aprovação do PME; crítica à atuação puramente cartorial do CMEDC, privilegiando ações de análise de processos de autorização de instituições de educação infantil<sup>121</sup>; acusação de falta de planejamento conjunto da SME com o CMEDC e a demanda da falta de clareza no projeto de implementação das escolas de tempo integral são exemplos das exigências que frequentaram as reuniões do colegiado durante o ano. Certamente, tal conjuntura, aliada à substituição da Secretária Municipal de Educação e presidente do CMEDC no mês de setembro de 2011, conjugou os elementos que determinaram uma crise que teve como desfecho o ato do governo de suspender os representantes da sociedade civil nos conselhos municipais<sup>122</sup>.

Conforme o registro da ata da reunião de 18 de outubro de 2012, a conselheira representante do SEPE compareceu à reunião com o documento do Ministério Público determinando a restituição da representação no CMEDC ao sindicato. Todavia, a plenária se recusou a conceder a palavra à conselheira judicialmente restituída, utilizando o pretexto de que a restituição deveria ser reconhecida pela PGM. Nas outras 3 (três) reuniões do colegiado do período, não há qualquer registro da retomada desta pauta.

Apesar de podermos identificar, no período em estudo, grandes retrocessos no campo da autonomia e da composição do colegiado, pelos motivos já expostos, a

---

<sup>121</sup> Das reuniões registradas no período, em 75% delas estiveram presentes a distribuição e análise de processos de instituições privadas de ensino que solicitavam autorização de funcionamento, além da leitura e discussão dos pareceres conclusivos dos relatores da Câmara de Educação Infantil. Tal ênfase nesta ação era denunciada como uma utilização puramente instrumental do CMEDC, pelos representantes do SEPE e MUB.

<sup>122</sup> A relação do governo com o Conselho de Alimentação Escolar também dava sinais de desgaste no ano de 2011. Na reunião de 10 de fevereiro de 2011, o CMEDC recebeu o ofício nº 02/CAE/SME/2011, que propunha encontros trimestrais com o CMEDC, além de receber um outro ofício, cuja numeração não foi registrada na ata, que tomou ciência da moção de repúdio do CAE ao município pela terceirização da alimentação escolar na rede.

eleição do órgão para a coordenação estadual da UNCME no estado do Rio de Janeiro (UNCME/RJ), no Encontro Estadual de 09 de dezembro de 2009 possibilitou um amadurecimento institucional significativo do CMEDC. Tal protagonismo na coordenação estadual das ações da UNCME/RJ possibilitou a convivência com o CME de outros municípios fluminenses e, até mesmo, de CME de outros estados, nos encontros nacionais. Além das trocas de experiências que se mostraram bastante enriquecedoras na percepção dos conselheiros, a organização dos eventos e a participação das iniciativas de formação continuada foram muito positivas na avaliação dos mesmos. Se no período anterior, de 2005-2008, foram germinadas algumas iniciativas no campo da formação continuada através da participação de eventos destinados à troca de experiência e à formação de conselheiros, podemos considerar que, neste período, estas iniciativas foram consolidadas. Além de organizar e participar de diversos eventos desta natureza, o CMEDC, através de seus representantes, participou ativamente dos debates em fóruns regionais e nacionais. Segue o quadro abaixo com os eventos registrados nas atas do colegiado no período que contaram com a representação de conselheiros do CMEDC:

**Quadro 13: Eventos com participação de conselheiros do CMEDC no período de 2009-2012**

<b>Data</b>	<b>Evento</b>	<b>Órgão promotor</b>
10 a 12/09/2009	I CONFEDUC – Conferência Municipal de Educação de Duque de Caxias	SME
16 a 18/09/2009	I CONFEINTER – Conferência Intermunicipal de Educação	SME
24 e 25/09/2009	II Seminário da Rede Comunitária de Formação e Estágio da Baixada Fluminense	Instituto Profissional São Bento
04 a 06/11/2009	XIX Encontro Nacional dos Conselhos Municipais de Educação	UNCME
09/12/2009	Encontro Estadual da UNCME	UNCME/RJ
16/04/2010	Audiência Pública sobre Diretrizes Curriculares Nacionais do Ensino Fundamental de 9 anos	Assembleia Legislativa de São Paulo
*	Pré-Conferência do Plano Municipal de Educação de Duque de Caxias	SME
15/07/2010	IX Encontro Estadual dos Conselhos Municipais de Educação	UNCME/RJ
17 a 19/18/2010	XX Encontro Nacional dos Conselhos Municipais de Educação	UNCME
01/09/2010	Audiência Pública da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
03/11/2010	I Fórum Regional de Pesquisas e Experiências do PROEJA	UNCME/RJ
09/11/2010	Encontro da Coordenação Regional Sudoeste da UNCME/RJ	UNCME/RJ
16/11/2010	Encontro da Coordenação Regional Norte/Noroeste da	UNCME/RJ

	UNCME/RJ	
21/06/2011	Encontro da Coordenação Regional Metropolitana da UNCME/RJ	UNCME/RJ
05/07/2011	Encontro da Coordenação Regional Norte/Noroeste da UNCME/RJ	UNCME/RJ
25 e 26/08/2011	X Encontro Estadual dos Conselhos Municipais de Educação	UNCME/RJ

\*Não informado, registrado na ata da reunião de 17 de junho de 2010.

Além destas ações, também contaram com a participação efetiva de conselheiros do CMEDC os seguintes eventos permanentes com encontros periódicos:

**Quadro 14: Eventos permanentes com participação de conselheiros do CMEDC no período de 2009-2012**

<b>Evento</b>	<b>Órgão Promotor</b>
Oficina Nacional da Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos	MEC
Fórum Permanente de Educação Infantil do Estado do Rio de Janeiro	Fórum organizado por educadores e entidades públicas e não governamentais.
Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente do Estado do Rio de Janeiro	Organização interinstitucional com fomento dos participantes
Fórum de Educação de Jovens e Adultos do Estado do Rio de Janeiro.	Organização interinstitucional com fomento dos participantes
Campanha Nacional pelo direito a Educação.	Organização interinstitucional com fomento dos participantes

Para finalizar, registramos também que, neste período, apesar de serem pautadas constantemente a necessidade de regulamentação de determinadas políticas para a educação municipal, dentre elas as voltadas para a educação especial, para educação de jovens e adultos e o apontamento e início das discussões sobre a reformulação das diretrizes que norteavam as normas de autorização de instituições de educação infantil da iniciativa privada, nenhuma delas prosperou e foi normatizada no período. Entre os anos de 2009 e 2012, apenas duas deliberações municipais foram aprovadas, a primeira, aqui já mencionada que centralizou na SME a organização da elaboração do PME e, uma deliberação que alterou as normas de expedição de certificados de conclusão de certificados da rede municipal de ensino, como segue:

**Quadro 15: Deliberações aprovadas no CMEDC no período de 2009-2012**

<b>Deliberação</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Quórum</b>
Del. CME/DC nº 12/2009	Revoga a Deliberação CME/DC nº 09/2007 e dá outras providências	Unanimidade
Del. CME/DC nº 13/2011	Altera as normas para expedição de Certificação de	Unanimidade

	conclusão do Ensino Fundamental da Rede Pública Municipal de Ensino de Duque de Caxias.	
--	---	--

#### 2.2.4 Período de 2013-2016

No ano de 2013, ao assumir o mandato de prefeito do município, Alexandre Aguiar Cardoso nomeou a Sr<sup>a</sup>. Marluce Gomes da Silva para o cargo de Secretária Municipal de Educação. Ela permaneceu na função até o mês de julho de 2014, ocasião em que assumiu em seu lugar o Sr. Marcos Rezende Villaça Nunes, este permanecendo até o final do ano de 2016, portanto, até o final do período em análise. Apesar desta troca, podemos destacar que a participação direta da presidência do CMEDC no colegiado não foi tão intensa quanto no período anterior, embora também não tenha sido nula<sup>123</sup>. Um dado que depõe a favor desta narrativa é a quantidade de reuniões que não teve a presença da presidência. Das sessenta e duas reuniões realizadas no período, em apenas cinco a presidência esteve presente, contabilizando um percentual de aproximadamente 92% de ausência nas reuniões. Se considerarmos apenas os anos de 2015 e 2016, nos quais foram realizadas vinte e nove reuniões, nenhuma delas teve a participação da presidência.

Além da presidência, a composição do colegiado teve a seguinte configuração no período:

**Quadro 16: Representantes do Poder Público Municipal no CMEDC no período 2013-2016**

<b>Origem</b>	<b>Conselheiros</b>
Secretaria Municipal de Educação	Bianca Fátima Cordeiro dos Santos
	Hilio Pereira Ferrer
	Mariangela Almeira de Faria
	Maria Celeste Rodrigues Pais Alves
	Danielle Christian Moreira Ribeiro
	Sandra Bittencourt V. Amorim

<sup>123</sup> Podemos destacar como um exemplo paradigmático de que a presidência do CMEDC influenciava os trabalhos no colegiado, ainda que de forma menos intensa do que no período anterior, o fato registrado na ata da reunião do dia 30 de setembro de 2015. Na ocasião, os conselheiros reivindicavam o encaminhamento da pauta por e-mail com antecedência para análise, mas a Secretária Executiva informou que não havia como atender esta solicitação, pois o Presidente aprova a pauta apenas 24 horas antes da reunião. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 30 de setembro de 2015, Livro 4) .

**Quadro 17: Representantes da Sociedade Civil no CMEDC no período 2013-2016**

<b>Origem</b>	<b>Conselheiros</b>
UE/DC	Erick Lima Albertino
SINEPE	Oswaldo da Silva Filho <sup>124</sup>
APE/DC	Dennis Uillian de Souza da Silva
SINPRO/RJ	Janete da Silva Reis
Rotary Club de Duque de Caxias	Djalma da Rocha Vaz
Vacância da representação do SEPE <sup>125</sup>	

Em agosto de 2013, o quadro das entidades da sociedade civil que passaram a compor o CMEDC sofreu alteração, ficando a designação das entidades e de seus representantes assim distribuída:

**Quadro 18: Representantes da Sociedade Civil no CMEDC após as mudanças em agosto de 2013**

<b>Origem</b>	<b>Conselheiros</b>
SEPE	Arilson Mendes Sá
SINEPE	Edson de Freitas Reis.
APAE/DC	Sidney Campos Neves
SINPRO/RJ	Janete da Silva Reis (ver quem ficou)
MUB	Solange Bergami
Vacância	

Os demais cargos da estrutura da estrutura básica foram ocupados pelos seguintes integrantes:

**Quadro 19: Estrutura básica do CMEDC no período 2013-2016**

<b>Cargo</b>	<b>Designados</b>
Presidência	Marluce Gomes da Silva <sup>126</sup>
Secretaria Executiva	Alcinéia Maria Elias de Oliveira
Assessoria Técnica	Pablo do Valle Bulher Pedrada <sup>127</sup>

Apesar da mudança ocorrida nas entidades representativas da sociedade civil em agosto de 2013, portanto ainda nos primeiros momentos da nova gestão, não foram encontrados elementos que apontassem para a ruptura advinda de um processo

<sup>124</sup> Substituído por Edson de Freitas Reis em agosto de 2013, que permaneceu até o final do período, ou seja, até dezembro de 2016.

<sup>125</sup> A representação do SEPE, cuja vacância foi originada pelo impedimento da participação do sindicato desde novembro de 2011, pelo motivo já exposto, foi restituída em agosto de 2013, ocupando o assento o conselheiro Arilson Mendes Sá, que permaneceu até o final de 2016.

<sup>126</sup> Substituída por Marcos Rezende Villaça Nunes, a partir de julho de 2014.

<sup>127</sup> Substituído por Juan Bernardo Florentin Medeiros Silva, em agosto de 2013, este permanecendo até a reunião de 16 de agosto de 2016, não havendo qualquer registro nas atas de reuniões de assessoria técnica nas reuniões a partir de setembro de 2016.

traumático a partir de tensões observadas nas discussões do colegiado no primeiro semestre de 2013. De um modo geral, a mudança foi assimilada pelo viés da restituição da representação de entidades que possuíam uma trajetória mais profunda e histórica no CMEDC, inclusive com a participação destas entidades que reassumiram seus mandatos desde os primeiros momentos de funcionamento efetivo do órgão. Porém, não podemos considerar o período em análise como isento de disputas em relação à composição no colegiado. A busca pela paridade era perseguida em todas as ocasiões: na reivindicação do cargo de vice-presidente ser ocupado pelo representante da sociedade civil, uma vez que a presidência, compulsoriamente já era ocupada pelo governo; na composição das comissões de visitas para apurar denúncias encaminhadas pelo Ministério Público; nas câmaras que integravam a estrutura do órgão; na participação dos eventos; bem como na formação dos grupos de trabalho para estudo de questões específicas a serem discutidas no colegiado.

A sub-representação era objeto de protestos em qualquer ocasião, independentemente do segmento que avaliava estar sendo preterido. Quando se percebia um movimento pendular para a representação de um dos segmentos, a reclamação era iminente, inclusive na representação do governo<sup>128</sup>. A via mais defendida para realizar estes ajustes era a revisão dos marcos regulatórios do CMEDC, mais especificamente da lei de criação e do Regimento Interno. Porém, apesar de todas as solicitações e dos amplos debates que ocorreram no período, os marcos regulatórios do CMEDC permaneceram inalterados no período.

Fundamentalmente, as disputas por espaço e poder decisório no colegiado eram defendidas pela necessidade do CMEDC se constituir um órgão autônomo, premissa que estava presente até mesmo no discurso de representantes do governo. Todavia, em momentos capitais, evidenciava-se a dificuldade da representação do governo se desvincular dos interesses que defendiam e, portanto, ficava patente a real concepção que cada um deles tinha a respeito dos limites e possibilidades do CMEDC e da Secretaria de Educação, como é possível observar nas alegações do conselheiro governamental na reunião do dia 27 de setembro de 2016, na qual defendeu que a

---

<sup>128</sup> A ocasião em que o CMEDC recebeu ofícios do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, especificando que estes deveriam ser encaminhados aos conselheiros representantes das entidades da sociedade civil, cujo conteúdo eram denúncias de escolas municipais, foi recebida com muitos protestos pelos representantes do governo no CMEDC (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 14 de novembro de 2013, Livro 4).

“tarefa de levantar debates para políticas neste município (Duque de Caxias) é da Secretaria de Educação” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 27 de setembro de 2016, Livro 4).

A relevância da questão da autonomia assumiu muitas formas nas reuniões do colegiado, frequentando os debates em aproximadamente 52% dos encontros. A reivindicação de autonomia financeira do CMEDC; o reconhecimento das decisões do colegiado pela SME; a cobrança de transparência no acesso às informações em geral e na aplicação dos recursos públicos da educação no município; e a exigência do protagonismo do órgão como instância de promoção das políticas públicas educacionais no município se constituíram nas principais frentes de reivindicação da autonomia do CMEDC.

Apesar de ser reconhecido pela própria Lei Municipal nº 1.869, de 15 de abril de 2005 como órgão técnico normativo, que integra a SME como unidade administrativa e orçamentária e tal condição ser objeto de reiteradas reivindicações ao longo de sua existência, até o final do período em estudo, o CMEDC não recebeu qualquer dotação orçamentária própria, tendo o financiamento de suas ações realizado por ato da própria SME.

No que tange ao reconhecimento das decisões aprovadas pelo colegiado, de um modo geral, podemos considerar que as deliberações aprovadas pelo CMEDC nortearam as políticas para as áreas que elas regulamentavam no município, por meio das deliberações municipais aprovadas no órgão. Todavia, não havia hesitação da alteração de alguns desses dispositivos nas ocasiões em que tais regulamentações se mostrassem conflitantes com os interesses do governo. Em alguns momentos, a mudança era conduzida a partir da revisão da legislação, como verificamos na ocasião em que se pretendeu transferir para a SME a direção dos trabalhos sobre o PME, em outros momentos, a ação era feita de forma mais deliberada, sem consulta prévia ao colegiado, como foi a eliminação, por meio de ato unilateral da SME, no ano de 2014, da disciplina Ensino Religioso da matriz curricular da Rede Municipal de Ensino, aprovada pelo CMEDC, sem consulta prévia, conforme registro na ata de reunião de 20 de fevereiro de 2014 (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE

CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 20 de fevereiro de 2014, Livro 4).

Na relação com a SME no período, no que diz respeito ao acesso a informações em geral e sobre a aplicação dos recursos públicos na educação municipal, questões fundamentais para o exercício do controle social do colegiado e para a discussão das políticas públicas, podemos considerar que alguns avanços foram observados. Se por um lado, no período de 2009 a 2012, ficou patente o repasse de informações condicionado a conveniência do interesse da SME, como pôde ser observado em determinadas situações, nas quais as solicitações do colegiado à SME eram sistematicamente ignoradas, por outro lado, no período 2013-2016, um nível maior de informações fluíram entre o órgão e a SME. As reuniões entre o colegiado e os setores da SME, com o devido suporte de informações, marcaram algumas ações do CMEDC no período. Os casos mais significativos que podem ser tomados como exemplo foi o processo que envolveu as discussões sobre as políticas para a educação de jovens e adultos e para a educação especial no município. A integração entre os setores responsáveis pelas pastas na SME e as comissões responsáveis pelas discussões no colegiado ficou flagrante nestes casos. Inclusive, no caso específico das discussões sobre as políticas públicas para a educação especial no município, um ponto que foi objeto de perspectivas distintas, entre a SME e o CMEDC, teve por desfecho a vitória da proposta defendida por representantes da sociedade civil, com a peremptória defesa de representantes governamentais no CMEDC, que desconsiderou as ponderações dos dados apresentados pela Coordenadora de Educação Especial da SME<sup>129</sup>.

Outro ponto relacionado à reivindicação pelo funcionamento autônomo do CMEDC foi a busca pelo protagonismo do órgão como centro de promoção das políticas públicas educacionais no município. Nesta questão, o resgate das discussões do PME pelo colegiado pode ser considerado um marco significativo. Após o flagrante

---

<sup>129</sup> Na ocasião, a Coordenadora de Educação Especial da SME, Cristiane Dantas, defendia a não inclusão no texto da deliberação sobre educação especial o atendimento a alunos somente com dificuldades de aprendizagem nas salas de recursos das escolas municipais, o que sobrecarregaria o trabalho da Coordenadoria que já sofria com a falta de funcionários. A Coordenadora defendia que o atendimento deveria se restringir aos alunos com deficiência. Assim como os representantes da sociedade civil, duas representantes governamentais assumiram a defesa que o atendimento deveria ser mais inclusivo e, portanto, mais democrático, devendo o governo promover as adequações orçamentárias necessárias, destinando mais recursos para o atendimento das demandas (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 31 de maio de 2016, Livro 4).

retrocesso nas discussões sobre o PME no período anterior, a partir de 2013, sobretudo da reunião de 15 de agosto, na qual houve o retorno das representações das entidades impedidas de participar do CMEDC no período anterior, o tema voltou a ser discutido. Inicialmente, as informações estavam muito difusas, pois a professora Clenícia Zêba que recebeu a incumbência de resgatar o texto do PME pela Secretária de Educação alegou que nenhuma informação foi obtida na PGM, na Secretaria de Administração e na Secretaria de Fazenda do município, órgãos em que supostamente o texto tramitava. Todavia, junto à Subsecretaria Pedagógica, informou ter recebido dois textos de PME, distintos entre si. Além destes, também obteve no Setor de Estatística da SME, um terceiro texto, também distinto dos outros dois. Após estudo dos textos encontrados, o documento que correspondia ao PME, elaborado a partir de toda construção anterior, foi identificado, as discussões retomadas e o texto final aprovado por unanimidade no dia 23 de setembro de 2013.

Após a aprovação do texto final do PME pelo CMEDC, curiosamente foi submetido ao prefeito para aprovação, indicando uma flagrante subordinação de toda discussão realizada sobre o tema aos interesses do governo. Uma vez aprovado, o texto prosseguiu para a Câmara Municipal de Duque de Caxias (CMDC) no dia 06 de maio de 2014, onde foi aprovado em 01 de julho de 2014, após 9 (nove) anos de discussões, desde a primeira reunião em que o PME foi pautado, no dia 9 de junho de 2005.

Todavia, a aprovação do Plano Nacional de Educação dias antes da aprovação do PME na CMDC, mediante a decretação pelo Congresso Nacional e sanção da Presidente da República da Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, obrigou a retomada da análise do PME para adequação ao novo PNE.

No dia 16 de outubro de 2014, as discussões sobre a necessidade de adequação do PME foram retomadas no CMEDC, mediante o protesto da nomeação de uma equipe técnica pela SME, à revelia de uma consulta prévia aos conselheiros, para a revisão do texto. Na reunião do dia 13 de novembro de 2014, na segunda e última reunião do CMEDC que contou com a presença do novo Secretário Municipal de Educação<sup>130</sup>, o Presidente justificou a nomeação da comissão técnica revisora do PME pelo motivo de

---

<sup>130</sup> A primeira foi no dia 10 de julho de 2014, ocasião em que se apresentou ao CMEDC como novo Secretário Municipal de Educação e, portanto, Presidente do órgão. Após a reunião de 13 de novembro de 2014, até o término do período, em 2016, as reuniões do CMEDC não tiveram mais a presença da presidência do colegiado.

ter sido notificado da necessidade de constituir uma equipe apenas 2 (dois) dias antes do prazo para publicá-la. Todavia, reconsiderou a sua ação após a reivindicação dos conselheiros representantes do SEPE e do MUB, submetendo a proposta de que os conselheiros fossem a comissão técnica revisora do PME. A proposta foi aprovada por unanimidade e as discussões foram retomadas.

Transcorridos 6 (seis) meses de trabalho da comissão técnica, e após a realização da II Conferência Municipal de Educação, no primeiro semestre de 2015, o texto foi finalizado em 18 de junho de 2015, e aprovado pela CMDC dias após, mediante aprovação da Lei Municipal nº 2.713, de 30 de junho de 2015, finalizando, desta forma, 10 (dez) anos de debates sobre a elaboração do PME de Duque de Caxias.

Além do PME, debates importantes foram pautados no CMEDC no período 2013-2016. Foram realizados amplos debates e criados grupos de trabalho específico com conselheiros para a regulamentação da Educação de Jovens e Adultos, da Educação Especial, da Educação no Campo, do transporte de alunos da Rede Municipal de Ensino e para realizarem a revisão da legislação municipal para a adequação do plano de cargos e salários dos profissionais da educação à Lei Federal nº 11.738, de 16 de julho de 2008, especialmente do dispositivo que instituiu o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária da jornada de trabalho dos profissionais do magistério público no desempenho de atividades de interação com os educandos, devendo o 1/3 (um terço) remanescente ser utilizado em atividades extraclasse. A metodologia utilizada pelos grupos de trabalho para a realização das discussões sobre essas políticas pode ser considerada um avanço em relação ao modo como as discussões eram conduzidas nos períodos anteriores. A partir dos grupos de trabalho, diversos grupos de estudos, fóruns específicos e reuniões com os grupos de interesse e estudiosos eram realizados para debater os temas que necessitavam ser regulamentados no âmbito da educação municipal.

Apesar dos avanços na questão metodológica da condução dos debates das políticas públicas municipais da educação, que se mostrou mais democrática e alinhada com as antigas reivindicações dos segmentos mais vanguardistas que compunham o CMEDC, apenas a deliberação sobre as políticas para a educação especial e sobre o transporte de alunos da Rede Municipal de Ensino foram aprovadas no período. Além destas, também foi aprovada em 2013 a deliberação que reformulou as normas de

autorização de funcionamento de instituições privadas de Educação Infantil no município. Porém, o texto aprovado foi fruto do trabalho das discussões ocorridas no colegiado no período 2009-2012, inclusive, curiosamente, houve a dúvida se o texto já tinha sido aprovado no período anterior, como defendiam alguns conselheiros que integravam o CMEDC à época. Como os registros não confirmaram a aprovação, o texto foi reavaliado e aprovado no dia 04 de julho de 2013.

As demais discussões não prosperaram por causa dos recorrentes períodos de greve que marcaram o ano de 2016, sendo diversas ações agendadas para as discussões propostas reagendadas e/ou canceladas frequentemente.

Desta forma, assim ficou o quadro dos atos normativos deliberados pelo CMEDC no período em estudo:

**Quadro 20: Deliberações aprovadas no CMEDC no período de 2013-2016**

<b>Deliberação</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Quórum</b>
Del. CME/DC nº 14/2013	Revoga a Deliberação CME/DC nº 02/2005, que fixa normas para autorização de funcionamento de instituições privadas de Educação Infantil que assistem e educam crianças na faixa etária de 0 (zero) a 5 (cinco) anos e 11 (onze) meses.	Não registrado
Del. CME/DC nº 15/2015	Fixa normas para o transporte de alunos da Rede Pública Municipal residentes na Zona Rural ou em locais de difícil acesso e/ou com deficiência.	Unanimidade
Del. CME/DC nº 16/2016	Fixa normas para a Educação Especial na Educação Básica, em todas as suas etapas e modalidades, no Sistema de Ensino Municipal de Duque de Caxias.	Unanimidade

Quanto à participação em eventos que caracterizaram um processo de formação continuada muito significativo para os conselheiros e marcaram positivamente o período anterior, houve a manutenção dessa participação no eventos, embora não mais com o protagonismo do CMEDC em âmbito estadual, devido ao encerramento do mandato de representação do órgão na UNCME/RJ. Segue o quadro dos eventos que tiveram a participação efetiva de conselheiros no período 2013-2016, registrados nas atas de reuniões do colegiado:

**Quadro 21: Eventos com participação de conselheiros do CMEDC no período de 2013-2016**

<b>Data</b>	<b>Evento</b>	<b>Órgão promotor</b>
29/08/2013	Encontro Estadual dos Conselhos Municipais de Educação	UNCME/RJ
06/09/2013	Encontro com o Ministério Público: O MP e o Controle Social	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

27 a 29/09/2013	Encontro CONAE/RJ	MEC
07/04/2014	III Encontro da UNCME/RJ – Regional Metropolitana.	UNCME/RJ
25/06/2014	Encontro de Conselhos Municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro	MPRJ
18/08/2014	Audiência Pública sobre a Lei Estadual nº 5.488, de 22 de junho de 2009.	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ)
12/09/2014	I Encontros dos Conselhos de Educação de Duque de Caxias	CMEDC/Conselho do FUNDEB e CAE
05 a 07/11/2014	XXIV Encontro Nacional dos Conselhos Municipais de Educação	UNCME
Ver data	II CONFEDUC – Conferência Municipal de Educação de Duque de Caxias	SME
14/07/2015	Encontro da UNCME/RJ – Regional Metropolitana.	UNCME/RJ
18/08/2015	II Seminário dos Conselhos Municipais de Educação sobre Educação Inclusiva.	UNCME/RJ
07/07/2016	Encontro Estadual dos Conselhos Municipais de Educação	UNCME/RJ
31/08 a 02/09/2016	XXVI Encontro Nacional dos Conselhos Municipais de Educação	UNCME

Desta forma, encerramos o presente capítulo, no qual registramos a trajetória histórica do CMEDC, assinalando os avanços e retrocessos que marcaram o processo de institucionalização do colegiado. Pretendemos, no próximo capítulo, a partir dos dados coletados na análise das atas de reuniões, dos marcos regulatórios, das normatizações produzidas pelo colegiado, especialmente as deliberações municipais aprovadas no período delimitado para estudo, e, conseqüentemente, a partir dos registros do presente capítulo, realizar a análise dos dados, fundamentando em marcos conceituais que ofereçam suporte teórico para a discussão dos dados.

## CAPÍTULO III

### **Discussão e análise de dados.**

Neste capítulo, pretendemos realizar e apresentar a análise dos dados coletados na presente pesquisa, tendo como eixo referencial uma breve discussão teórica que contemple uma reflexão sobre o papel institucional dos conselhos de educação, no contexto da organização política do país na atual conjuntura, tanto na dimensão enunciada de uma perspectiva democrática, como nas disputas decorrentes dessa perspectiva que se materializam na defesa de projetos societários que buscam se consolidar hegemonicamente.

Tendo em vista que a apologia ao governo democrático tem se tornado recorrente tanto no discurso de conservadores, como nas propostas progressistas, consideramos fundamental apresentar, preliminarmente, a concepção de democracia que tomamos por referência neste estudo, bem como os elementos que dela são indissociáveis. Para tanto, elegemos as contribuições de Norberto Bobbio como base fundamental para apresentar conceitualmente a perspectiva democrática que desenvolveremos referencialmente no presente estudo.

Estruturada a plataforma conceitual de governo democrático que trabalharemos nesta pesquisa, buscaremos refletir sobre como tal referência foi assimilada no campo da gestão educacional e, com enfoque privilegiado, na perspectiva de conselho de educação concebida a partir dela, explorando suas possibilidades, mas não negligenciando a identificação dos seus limites.

Realizada a breve discussão teórica sobre a concepção democrática que referencia este estudo, bem como à concepção de gestão educacional e de conselhos de educação que subjazem nesta leitura, procederemos à realização da análise dos dados coletados junto ao Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias (CMEDC), utilizando como referência as categorias de análise depuradas da pesquisa documental e que também subsidiaram a estruturação da apresentação da História do CMEDC apresentada no capítulo anterior. São elas: os marcos regulatórios, a composição do colegiado e segmentos representados, a autonomia de funcionamento e, finalmente, a produção técnica e a efetivação de diretrizes legais de políticas públicas emanadas do CMEDC.

Passemos, então, a discussão que servirá como aporte teórico à análise de dados que a sucederá na apresentação do capítulo.

### **3.1 Democracia, gestão educacional e conselhos de educação.**

A década de 1980 foi marcada, no Brasil, pelo processo de redemocratização do país, sobretudo no que diz respeito à participação popular na escolha de seus dirigentes e, conseqüentemente, na agenda política da nação. Embora o pleito pelo retorno do voto direto fosse a pauta predominante na expressão das manifestações populares ocorridas naquele período, principalmente no movimento pelas “Diretas Já”, a lista de reivindicações não se exauria nesta demanda, pois a ambição por mais participação nas políticas de Estado era compreendida como um fator determinante para a consolidação das aspirações democráticas tão efervescentes naquele período, em contraponto às mais de duas décadas de ditadura. A partir daí, surgiu a necessidade de promover o exercício do protagonismo dos diversos segmentos da sociedade civil na gestão pública das diversas esferas de poder, fato que atingiu a sua materialidade legal no texto constitucional de 1988, consagrada como a “Constituição Cidadã” que logo em seu primeiro artigo estabeleceu a República como Estado Democrático de Direito e dedicou ao povo brasileiro a fonte pela qual emanava todo poder, seja ele exercido por meio de seus representantes ou diretamente.

Nesse contexto, as contribuições de Norberto Bobbio constituem um referencial estratégico para traçarmos algumas considerações preliminares sobre a democracia e sua manifestação no Brasil nas últimas décadas do século XX e início do século XXI. Em termos conceituais, Bobbio considera que democracia pode ser:

[...] entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, [...] caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelece quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos (BOBBIO, 2015, p. 35).

Em essência, um governo democrático ocorre quando a contraposição ao governo autocrático se dá pela participação de todo grupo social na tomada das decisões que produzirão efeitos para o conjunto dos membros daquela sociedade, ainda que tal

participação se dê pela representatividade de indivíduos ou subgrupo, e por procedimentos preestabelecidos, que são as regras do jogo.

Pensar o “quem representa” e sob “quais procedimentos” se estabelece uma questão fundamental na constituição de uma sociedade democrática. A ideia da participação geral, identificada com o que classicamente concebemos como democracia direta, foi, na medida em que as sociedades se complexificavam, cedendo lugar a um modelo de democracia em que a participação política era exercida por representantes eleitos para tal, tornando-se uma democracia representativa. Desde então, a discussão centrou-se na defesa de um modelo em detrimento do outro. Ao analisar essa polarização e o modo como as sociedades modernas desenvolveram alternativas a ela, Bobbio identificou que a classificação circunscrita ao modelo de democracia direta ou representativa não era mais suficiente para responder a demanda das sociedades modernas que, na prática, já instituíram modelos de governo democrático que conjugavam aspectos que poderiam ser associados a um modelo mais direto de democracia, coexistindo com elementos de um governo representativo.

Enfim, o autor advertiu que “entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um *continuum* de formas intermediárias” (BOBBIO, 2015, p. 86). Esse conjunto de variações dá origem a um sistema que o autor conceituou de democracia integral, que incorpora elementos de ambos os sistemas e suas respectivas variações, possibilitando a integração recíproca, que acomoda diversas situações e exigências das sociedades modernas. Uma prática que é utilizada em alguns regimes democráticos atualmente e que pode exemplificar a ocorrência desta situação é a da existência de representantes revogáveis, pois “é, na medida em que prevê representantes, uma forma de democracia representativa, mas aproxima-se da democracia direta na medida em que admite que estes representantes possam ser substituídos”(BOBBIO, 2015, p. 86).

Tão importante quanto o debate sobre a exequibilidade de um governo democrático pela congregação de elementos que assegurem que um governo do povo, ainda que exercido por seus representantes, seja, de fato, um governo para o povo, o desenvolvimento da democracia deve possibilitar a ampliação da representação popular para além da centralidade em parlamentos e câmaras legislativas, pois

Hoje, se se quer apontar um índice de desenvolvimento democrático, este não pode ser mais o número de pessoas que têm o direito de votar, mas o número de locais, diferentes dos locais políticos, em que se exerce o direito de voto. Sintética mas eficazmente: para dar um juízo sobre o estado de democratização num dado país o critério não pode ser mais o de ‘quem’ vota, mas o de ‘onde’ se vota (e fique claro que aqui entendo o ‘votar’ como o ato típico e mais comum do participar, mas que não pretendo de forma alguma limitar a participação ao voto) (BOBBIO, 2015, p. 92).

A dilatação da ocorrência dessa participação parte da premissa que “uma coisa é a democratização da direção política, o que ocorreu com a instituição dos parlamentos, outra coisa é a democratização da sociedade” (BOBBIO, 2012, p. 156). Neste sentido, a democratização da sociedade<sup>131</sup> potencializa substancialmente a qualidade da democracia, na medida em que prevê a construção de alternativas de participação popular em espaços que, outrora, eram dominados por estruturas burocráticas de tomada de decisão.

Quanto aos procedimentos, os subsídios conceituais constituintes dessa proposta de compreensão de uma perspectiva democrática ainda considera fundamental estabelecer a relação de uma concepção de democracia com o Estado de Direito, entendido como o “Estado cujos poderes são exercidos no âmbito de leis preestabelecidas” (BOBBIO, 2012, p. 96). Esses conceitos objetivam sobrepujar paradigmas e entraves que se estabelecem na constituição das sociedades que, apesar de terem adotado um regime de governo democrático, ainda não superaram ranços que impossibilitam o desenvolvimento da democracia, fundamentalmente em sua perspectiva que objetiva consagrar os direitos fundamentais do homem como garantias inalienáveis, dentre os quais se situa exatamente o direito à educação, afinal:

Deve-se recordar que o mais forte argumento adotado pelos reacionários de todos os países contra os direitos do homem, particularmente contra os direitos sociais, não é a sua falta de fundamento, mas a sua inexequibilidade. Quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade, independentemente do maior ou menor poder de convicção de seu fundamento absoluto; quando se trata de passar à ação, ainda que o fundamento seja inquestionável, começam as reservas e oposições.

---

<sup>131</sup> Democratização da sociedade é aqui compreendida como a construção de alternativas de participação popular em espaços que, outrora, eram dominados por organizações hierárquicas e burocráticas (BOBBIO, 2012, p. 156).

O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político (BOBBIO, 2004, p.15).

Uma vez estabelecida a plataforma conceitual que apresenta elementos básicos da perspectiva democrática que trabalhamos referencialmente neste trabalho, propomos ampliar o debate para a compreensão da concepção daquilo que enunciamos como princípio da gestão democrática e sua indicação como pilar da política educacional no país, amplamente divulgada desde o processo de redemocratização da década de 1980, mas que ainda é perseguida como meta a ser atingida. Preliminarmente, partimos do pressuposto que a temática da gestão democrática passou a ter relevância, sobretudo, nas últimas três décadas, fruto das tensões sociais e das reformas políticas que o país vivenciou (MENDONÇA, 2000). De modo geral, a gestão democrática é uma expressão que se consagrou, no contexto educacional, em reconhecer a importância e garantir a participação qualificada dos diversos setores da sociedade implicados num projeto educacional público de qualidade, não limitado nas instâncias de execução das políticas, mas legitimado na dimensão do planejamento das ações, seja nas instituições educacionais ou nos próprios sistemas de ensino, pois:

Aceitando-se que a gestão democrática deve implicar necessariamente a participação da comunidade, parece faltar ainda uma maior precisão do conceito de participação. A esse respeito, quando uso esse termo, estou preocupado, no limite, com a participação nas decisões. Isto não elimina, obviamente, a participação na execução; mas também não a tem como fim em si mesmo, quando necessário, para a participação propriamente dita, que é a partilha do poder, a participação na tomada de decisões. (PARO, 2002, p. 16).

No bojo desse debate sobre a gestão democrática da educação pública, como vimos no primeiro capítulo, os conselhos municipais de educação se consolidaram, pelo menos no campo dos valores proclamados, como órgãos fundamentais na construção dessa política. Segundo Leher, tal discussão é fundamental, pois

O debate a propósito das potencialidades e dos riscos dos conselhos é extremamente oportuno, particularmente em uma conjuntura em que a questão democrática no país volta ao centro da arena política. A discussão sobre os conselhos é imprescindível para se pensar o futuro

da nação brasileira: o novo não se afirmará senão na democracia. (LEHER, 2004, p. 25).

Especialmente para as classes populares historicamente alijadas da participação política, Leher defende que a existências desses conselhos é fundamental, uma vez que

Na tradição operária, os conselhos são formas organizativas de participação democrática que procuram romper com a força centrífuga que tenta restringir as lutas sociais e os conflitos de classe na unidade produtiva – seja a fábrica ou a propriedade rural – ampliando-os para o Estado nacional (Conselhos de Educação, de Saúde, dos Trabalhadores do Campo e da Cidade) [...] (LEHER, 2004, p. 25).

Todavia, ao refletirmos sobre o processo histórico recente que enuncia a busca pela democratização da gestão da educação pública no país e a afirmação do papel dos conselhos de educação como estratégia fundamental para atingir esse objetivo, consideramos imperativo reconhecer a premissa defendida por Paro de que a democracia não será assegurada por um ato de concessão das elites políticas e econômicas dirigentes que buscam a conservação do poder, antes será fruto de uma ampla luta popular para que seja assegurada (2002, p. 19). Afinal, não podemos negligenciar que, para determinados grupos historicamente dominantes no cenário político nacional, “os conselhos são formas de contenção das contradições e dos conflitos de classe, em nome da ordem estabelecida” (LEHER, 2004, p. 25). É neste sentido que a existência desses colegiados deve ser objeto de constante monitoramento de uma sociedade que tem a democracia como horizonte, pois “a vitalidade de cada conselho reproduz, mas também produz os limites, as potencialidades, as tensões do processo democrático” (ALCÂNTARA, 2011, p. 196).

Apesar da evidência com que esses limites têm se apresentado de forma recorrente na trajetória institucional dos conselhos de educação, reconhecer as potencialidades da participação nesses órgãos é ampliar as estratégias e frentes da luta política, pois:

[...] este é um espaço importante de luta cotidiana para alargar o campo dos direitos daqueles que historicamente os tiveram negados. Espaço também de luta política, por qualificar a democracia, por meio de uma efetiva participação na formulação das políticas públicas, no

processo concreto de sua execução e fiscalização. (FRIGOTO, 2004, p. 9).

Lançadas as bases conceituais sobre a perspectiva de democracia e o modo como a questão vem sendo assimilada nos debates sobre a gestão educacional e conselhos de educação; passaremos, a partir de agora, para a análise dos dados coletados junto ao CMEDC, tendo como referência as categorias de análise que emergiram na coleta de dados do capítulo anterior, de modo a atender nosso objetivo proposto de compreender seus limites e as possibilidades que o referenciam como um instrumento de democratização da educação municipal.

### **3.2 Análise dos dados**

Da mesma forma que trabalhamos o desenvolvimento histórico do CMEDC no capítulo anterior, recorreremos às mesmas categorias que nos referenciam na elaboração do histórico para direcionar a análise dos dados coletados, assim apresentadas: marcos regulatórios, composição do colegiado e segmentos representados, autonomia de funcionamento e, finalmente, a produção técnica e a efetivação de diretrizes legais de políticas públicas emanadas do CMEDC.

Com base no que apresentamos introdutoriamente no capítulo anterior sobre o conteúdo de cada uma dessas categorias, passaremos a análise dos dados, recorrendo a dados já apresentados na descrição histórica do CMEDC, somados a outros dados adicionais que ajudarão a defender a perspectiva analítica apresentada.

#### **3.2.1 Marcos regulatórios**

A primeira categoria que destacamos para analisar os dados coletados junto ao CMEDC e estabelecer um cotejamento com a perspectiva apresentada na política educacional no país, que insere os conselhos de educação como estratégia de democratização da gestão educacional, é exatamente a questão dos marcos regulatórios do colegiado.

Antes de tratar, especificamente, da questão do CMEDC, convém resgatar as bases nas quais os conselhos de educação do país estão lançadas. Como verificamos no

capítulo I, na medida em que o princípio da gestão democrática do ensino público, prescrito tanto na Constituição Federal de 1988, como na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, foi sendo amadurecido nos debates dos PNEs de 2001 e de 2014, o estabelecimento de uma relação dos conselhos de educação como uma das principais estratégias na implementação do princípio da gestão democrática da educação foi se fortalecendo. Neste sentido, podemos conceber os conselhos municipais de educação como o aparato institucional mais estratégico na política de democratização dos sistemas municipais de ensino. Todavia, como também constatamos na análise dos textos regulamentadores dos conselhos de educação no país na atual conjuntura, verificamos que tais prescrições legais não incorporaram em suas diretrizes elementos norteadores da constituição desses colegiados nos demais entes federados, sobretudo dispositivos que assegurem a criação de conselhos de educação que, de fato, possam se constituir fóruns públicos de pactuação de compromissos que subordinam o interesse privado e governamental circunstancial ao interesse público em matéria educacional.

Conforme nos assegura Le Goff (2013, p. 107), precisamos “questionar a documentação histórica sobre as lacunas, interrogar-se sobre os esquecimentos, os hiatos, os espaços em branco da história”. Neste sentido, ainda que a documentação histórica se reporte a análise de sujeitos do tempo presente, podemos conceber que a imprecisão nas diretrizes nacionais para a regulamentação dos conselhos de educação no país são bastante eloquentes e, a partir delas, podemos considerar que a enunciação formal desses conselhos como instrumentos da gestão democrática é desprovida de efetividade na redação dos textos legais que os subsidiam. Apesar deste hiato, os conselhos se consolidaram como uma realidade no quadro institucional da educação do país.

No caso específico do CMEDC, conforme já apresentamos no capítulo anterior, tivemos como primeiro marco regulatório a Lei Orgânica do Município de Duque de Caxias, promulgada em 05 de abril de 1990. Porém, o texto da lei se limitou a declarar criado o Conselho Municipal de Educação, aludindo a uma necessidade de regulamentação das suas atribuições em regulamentação futura. A única atribuição determinada na Lei Orgânica do Município ao CMEDC foi a de fiscalizar a aplicação da verba destinada à merenda escolar, que foi revogada em 2002, por meio da Emenda à Lei Orgânica nº 017, de 26 de novembro de 2002.

O segundo marco regulatório do CMEDC, que atendeu à exigência da Lei Orgânica do Município, foi a Lei Municipal nº 1.330, de 15 de julho de 1997. Tratou-se de um instrumento legal que estabeleceu como finalidades do CMEDC assessorar, normatizar, orientar, acompanhar e fiscalizar o Sistema Municipal de Ensino. Além disso, estabeleceu como competências um conjunto de ações que indicavam um protagonismo do colegiado na formulação da política educacional do município, juntamente com a Secretaria Municipal de Educação, além de sinalizar para a necessidade do colegiado propor o estabelecimento de prioridades na destinação dos recursos públicos, bem como fiscalizar a sua aplicação<sup>132</sup>.

Sob a égide dessa legislação, acrescida das alterações promovidas pela Lei Municipal nº 1.525, de 23 de maio de 2000, que deu nova redação a alguns de seus artigos, o CMEDC funcionou desde sua primeira reunião, em maio de 2000, até o mês de abril de 2005. Podemos caracterizar que o período em tela se constituiu um tempo de muitas incertezas decorrentes da própria imprecisão da referência legal que pautava o funcionamento do CMEDC. Tais imprecisões se traduziram em diversos embates de dois grupos que buscavam delimitar espaço no colegiado, como verificamos no capítulo II, tendo de um lado os representantes do Poder Público Municipal, que tinha o apoio de alguns segmentos da sociedade civil e, em outro lado, os conselheiros representantes dos profissionais de ensino e da Federação Municipal das Associações de Moradores de Duque de Caxias (MUB).

Essa polarização do colegiado nos forneceu elementos substanciais para dialogarmos com a perspectiva de democracia que emergiu das questões suscitadas, e que eram decorrentes exatamente da inespecificidade de questões fundamentais da regulamentação do texto legal. Fundamentalmente, a questão a ser colocada com referência ao marco regulatório é se as diretrizes nele expressas atendem a necessidade que o CMEDC tem de se constituir um espaço democrático de direção da política educacional no município? Para responder a essa questão, passaremos a analisar duas ações que ocorreram no colegiado no período de vigência da Lei Municipal nº 1.330,

---

<sup>132</sup> Na alteração promovida pela Lei Municipal nº 1.525, de 23 de maio de 2000, especificamente na redação do inciso IV, do parágrafo único, do artigo 2º, o verbo “fiscalizar” a aplicação dos recursos públicos destinados à educação municipal foi sutilmente alterado para “acompanhar” a aplicação desses recursos. Tal mudança se constituiu um verdadeiro esvaziamento da competência fiscalizadora do colegiado, numa área consideravelmente sensível na administração pública, que é a questão da transparência na aplicação dos recursos financeiros.

cotejando com alguns elementos que referenciam a democracia como princípio político e prática institucional.

A primeira ocorrência que apresentamos como destaque é a votação ocorrida em 28 de novembro de 2001. Na ocasião, quando os debates sobre a estruturação do colegiado ainda estavam em curso, dada a imprecisão de como a questão era tratada no texto legal que referenciava a ação do CMEDC, foi proposta uma votação sobre a possibilidade dos suplentes dos conselheiros, que poderiam participar das reuniões do colegiado até a finalização da elaboração do Regimento Interno, poderem ter voz nas reuniões do colegiado. Não se limitando a impedir a participação dos suplentes na votação das matérias, a autoritária proposta era de silenciá-los nas reuniões do colegiado. Paradoxalmente, a votação do colegiado que se pretendia democrático determinou o silenciamento dos suplentes dos conselheiros por 8 (oito) votos contra 3(três). Votaram favoravelmente à proposta autoritária e coercitiva os seguintes representantes: das escolas estaduais, das escolas municipais, dois representantes da Secretaria Municipal de Educação (SME), dos supervisores da SME, o professor de notório saber, do Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado do Rio de Janeiro (SINEPE) e da Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO). Este último, dado o constrangimento de ter que se justificar diante de atitude tão inconsistente, curiosamente argumentou que o “fato dos suplentes não terem direito a voz e voto não significa caçar a palavra dos mesmos” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 28 de novembro de 2001, Livro 1). Contrários à proposta votaram os dois representantes do MUB e a representante do Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação (SEPE). Esta pauta se configurou um verdadeiro paradoxo na prática de uma instituição que objetiva aludir os princípios democráticos à sua prática e utiliza um instituto da democracia – o voto – exatamente para coibir a participação de membros do CMEDC, ainda que circunstancialmente em regime de suplência, ferindo uma prerrogativa tão elementar para espaços efetivamente democráticos.

A segunda questão que trazemos para a reflexão sobre as lacunas existentes na legislação regulamentadora do CMEDC e como ela foi assimilada nos debates do colegiado é a questão da publicidade dos atos do colegiado. Sobre essa questão, evocamos para fundamentar o nosso debate uma contribuição adicional de Bobbio sobre

a questão da publicidade dos atos de governo como elemento indispensável para uma sociedade democrática. Neste sentido, ele apregoa que

[...] a exigência de publicidade dos atos de governo é importante não apenas, como se costuma dizer, para permitir ao cidadão conhecer os atos de quem detém o poder e assim controlá-los, mas também porque a publicidade é por si mesmo uma forma de controle, um expediente que permite distinguir o que é lícito do que não é. (BOBBIO, 2015, p. 53).

O autor ainda acrescenta que a inobservância do princípio da visibilidade do poder, pressuposto tão elementar da teoria política da democracia, desautoriza a vinculação do governo com uma ordem democrática de sociedade. Neste sentido, ele afirma que a indagação a ser feita é “Quem controla os controladores?”, e conclui indicando que “se não conseguir encontrar uma resposta para esta pergunta, a democracia, como advento de governo visível, está perdida” (BOBBIO, 2015, p. 55)

Sobre a publicidade dos atos do CMEDC especificamente, indicamos a questão suscitada na reunião do dia 11 de junho de 2002, reiterada na reunião do dia 09 de julho de 2002, que consistiu na proposta do representante do MUB para que as plenárias do colegiado fossem abertas, por se constituírem objeto de interesse público. A contraposição partiu do representante dos supervisores da SME, que indagou a existência de conselhos nos quais tal premissa não é observada. A proposta foi sumariamente desconsiderada e sequer foi posta em votação, reafirmando a postura autoritária com que as questões propostas pelos conselheiros representantes da sociedade civil não alinhados com os projetos do governo eram negligenciadas, seja pelo silenciamento tácito dos seus suplentes, seja pela desconsideração de suas propostas.

Em abril de 2005, a Lei Municipal nº 1.869 reformulou o CMEDC e apresentou uma alteração significativa no quadro institucional da educação do município. Enquanto a lei de 1997 atribuía ao CMEDC a competência de fiscalizar o Sistema Municipal de Ensino, do qual a Secretaria Municipal de Educação era parte integrante, a nova redação manteve a competência, todavia com a sutileza de indicar o colegiado como órgão integrante da estrutura básica da Secretaria Municipal de Educação. Neste sentido, a regulamentação possibilita a paradoxal interpretação de que o CMEDC possui a

atribuição de fiscalizar o Sistema Municipal de Educação, cuja SME é parte integrante, todavia, o próprio órgão é subordinado administrativamente à SME.

Tal imprecisão, somada a outros silenciamentos na legislação de 1997, que permaneceu na alteração de 2005, determinaram um quadro de permanente instabilidade política no funcionamento do colegiado. Em momentos que o governo percorria o caminho de um projeto mais conciliatório, os trabalhos do colegiado transcorriam com relativa harmonia. Por outro lado, na medida em que as aspirações de segmentos da sociedade civil mais progressistas pleiteavam mais espaço de poder decisório e defendiam interesses conflitantes com as pretensões governistas, a harmonia cedia espaço para o autoritarismo.

Essa característica torna o CMEDC uma instituição profundamente ambígua. Como verificamos na teoria bobiana, a existência de um órgão que se constitui uma instância pública para elaboração de diretrizes da política educacional no município, estabelecendo-se como um posto avançado de participação democrática pode ser considerado um progresso no desenvolvimento democrático de uma sociedade. Todavia, a contradição observada no CMEDC se localiza exatamente na incipiência das estruturas políticas, referendadas em seus marcos legais, que determinam uma prática institucional adversa dos princípios teóricos que a erigem. De um modo geral, embora a existência desses colegiados seja essencial para garantir que os interesses de segmentos sociais historicamente excluídos dos processos decisórios sejam incluídos na agenda política do Estado através da participação popular, mediante suas representações sociais, a pesquisa revelou que o funcionamento do CMEDC, legitimado por suas referências legais, subleva interesses governamentais em detrimento de projetos antagônicos defendidos no colegiado. Neste sentido, fundamentalmente se estabelece como um espaço de limitação da emergência de contradições entre projetos societários em disputa, traduzidos em perspectivas educacionais distintas, como uma estratégia de dominação política que opera nos marcos delimitados por uma perspectiva de democracia consentida (MARTINS; NEVES, 2015). Constitui-se, em última análise, um processo de democratização forjado.

Pelo que nos foi possível constatar, compreendemos que os marcos regulatórios que estruturam o funcionamento do CMEDC se ocupam prioritariamente de diretrizes formais, não dispondo de elementos efetivos que corroborem para uma prática

institucional mais democrática e que enfrente as investidas autoritárias do grupo ligado ao Poder Executivo municipal que, mesmo não alterando dispositivos dos marcos regulatórios, não hesitam em utilizar a exegese que lhes convém, de acordo com o projeto de poder instaurado.

Concluimos sinalizando que, apesar dos protestos constantes para a realização de uma alteração na legislação que regulamenta o funcionamento do CMEDC desde 2005, derivados da percepção de que o texto não garantia o funcionamento democrático do colegiado, nenhuma iniciativa formal foi adotada pelos sucessivos governos que ocuparam a direção do Executivo municipal a partir de 2005, no sentido de recepcionar as propostas levantadas.

### **3.2.2 Composição do colegiado e segmentos representados**

A estrutura de um conselho de educação se constitui um objeto de análise privilegiado para um estudo que objetiva compreender a efetividade desse colegiado como instrumento de uma gestão democrática na educação. Nos dados coletados junto ao CMEDC, as disputas em torno dessa questão marcaram intensamente os debates que ocorreram no colegiado no período analisado. Podemos destacar, nestes termos, que a estrutura do CMEDC foi alvo de permanente disputa em dois aspectos fundamentais: na estrutura e nos segmentos representados.

Tratamos como estrutura básica do CMEDC, a organização administrativa que estabelece o quadro de funções do órgão, determinada em lei específica. Subjazem, no que ainda consideramos como estrutura básica, as diretrizes que determinam a forma de preenchimento dessas funções, além das subdivisões que objetivam organizar as suas áreas de atuação, aqui compreendidas, especificamente, as câmaras de trabalho do colegiado.

Como já verificamos no capítulo anterior, com relação à estrutura básica do CMEDC, podemos destacar que pontuais alterações foram realizadas pela Lei Municipal nº 1.869, de 2005, em relação à Lei Municipal nº 1.330, de 1997, na questão específica dos conselheiros. Enquanto a legislação de 1997 distribuiu, equitativamente, as 6 (seis) cadeiras destinadas à sociedade civil entre representantes de entidades mantenedoras, de profissionais da educação e de usuários da escola pública, a

regulamentação de 2005 apenas determinou que tais cadeiras fossem ocupadas por representantes de órgãos de classe ou associações, legalmente constituídas, com atuação no município. Em ambas as legislações, a presidência do CMEDC era ocupada, compulsoriamente, pelo Secretário Municipal de Educação.

Além da alteração específica na questão da composição dos integrantes da sociedade civil no quadro de conselheiros do CMEDC, a legislação de 2005 acrescentou um cargo de assessor técnico e constituiu um serviço de apoio administrativo. Sobre as câmaras, houve apenas a fusão da câmara de Planejamento, com a câmara de Legislação e Normas, em apenas uma câmara, somando-se às câmaras de Educação Infantil e de Ensino Fundamental.

A primeira questão que destacamos para análise com relação à estrutura básica do colegiado é a obrigatoriedade da presidência do CMEDC ser ocupada pelo Secretário Municipal de Educação. A norma começou a ser problematizada a partir do momento que alguns conselheiros participaram do primeiro Encontro de Capacitação de Conselheiros, ocorrido entre os dias 02 e 04 de agosto de 2005. Na ocasião, duas questões foram sinalizadas na reunião de 11 de agosto de 2005, na qual o relatório da participação do evento foi apresentado, ambas concernentes a questões que envolviam a estrutura dos conselhos de educação. A primeira delas tratou exatamente da indicação da necessidade que a presidência do CME nos municípios não fosse exercida pelo Secretário Municipal de Educação. A segunda aludiu à problematização da sub-representação de alguns segmentos na composição dos conselhos de educação nos municípios, ao constatar no encontro que, dentre os 78 (setenta e oito) municípios participantes do encontro, apenas Duque de Caxias levou representante dos pais para o evento.

A partir dos dados coletados nas atas das reuniões do colegiado, foi possível constatar que a norma que designa a presidência do colegiado ao Secretário Municipal de Educação se estabelece como um paradoxo numa perspectiva democrática de funcionamento do colegiado. Em primeiro lugar, considerando estritamente o número dos conselheiros, que sempre foi distribuído equitativamente entre conselheiros de livre nomeação do Prefeito e de representantes da sociedade civil, a presidência do colegiado ser de exercício compulsório do Secretário Municipal de Educação, que também é indicado pelo Prefeito, caracteriza que, em última análise, a estrutura do CMEDC

subordina as ações do colegiado aos interesses do governo municipal. Neste sentido, tal limitação nos possibilita indicar que a estrutura do CMEDC, que compulsoriamente possui a maioria dos membros, com direito a voto, constituída por pessoas indicadas pelo chefe do Executivo municipal, não assegura qualquer possibilidade de que interesses adversos aos do governo sejam contempladas nas deliberações do colegiado. Neste sentido, tal distribuição de poder decisório legitima o CMEDC como um órgão de governo, em detrimento de se constituir um órgão de Estado.

Além da questão da maioria assegurada incondicionalmente no colegiado, a influência política da presidência do CMEDC exercida pelo Secretário Municipal de Educação reafirma a subordinação do órgão ao governo municipal. De acordo com a legislação que regulamenta o CMEDC, a escolha do Secretário Executivo, do Assessor técnico e do pessoal do Serviço de Apoio Administrativo também se constitui uma prerrogativa da presidência do CMEDC, revelando a sua capacidade de influência política. Somado a isso, também ressaltamos que até mesmo a elaboração dos assuntos que integravam a pauta dos trabalhos nas plenárias era submetida com antecedência à presidência do CMEDC.

Apesar de constantes protestos e apresentação de algumas propostas para alterar essa condição<sup>133</sup>, durante todo o período pesquisado, a norma que determinava que a presidência do CMEDC deveria ser ocupada pelo Secretário Municipal de Educação nunca foi alterada. Neste sentido, constatamos que a manutenção dessa norma se constitui mais uma forma expressa de controle do órgão, limitando consideravelmente uma ação institucional mais democrática e autônoma em relação ao governo.

Uma vez tratadas as questões da presidência e da maioria assegurada dos representantes do governo no CMEDC, passaremos a tecer algumas considerações sobre a representação da sociedade civil no órgão. Em primeiro lugar, reevocamos a análise que fizemos anteriormente referente aos marcos regulatórios do CMEDC, na qual indicamos que o silenciamento em questões fundamentais de organização do órgão se constituía uma abertura para que interesses privados ou de governo circunstancial

---

<sup>133</sup> Destacamos duas propostas apresentadas para alterar a norma. Em 13 de novembro de 2008, foi proposto que a norma fosse extinta e que a presidência e vice-presidência do colegiado fosse alternada entre representantes do governo e da sociedade civil. Já em 04 de março de 2010, a proposta apresentada foi simplesmente de revogar o dispositivo que determina a ocupação da presidência do CMEDC pelo Secretário Municipal de Educação.

operassem em detrimento do interesse público. A questão da representação da sociedade civil se situa exatamente nessa fronteira.

Após a alteração promovida em 2005, as cadeiras destinadas aos conselheiros oriundos da sociedade civil passaram a ser ocupadas, nos termos da legislação, por representantes de órgãos de classe ou associações, legalmente constituídas e atuantes no município. Quanto ao perfil dos conselheiros, a exigência era de que se tratasse de pessoas com comprovada atuação na educação e com relevantes serviços prestados ao Município. Após a escolha de seu representante, cada órgão de classe ou associação deveria submeter ao Prefeito os indicados, para que a nomeação fosse efetivada, mediante aquiescência do chefe do Executivo. Aqui já destacamos a primeira crítica ao procedimento de nomeação dos conselheiros. A possibilidade de embargar os nomes dos representantes indicados pelos órgãos de classe ou associações concede ao Prefeito poder de influência não apenas nos representantes de sua livre nomeação, mas em todo o colegiado. Indubitavelmente, tal cerceamento limita consideravelmente a capacidade de uma representação mais autônoma no CMEDC.

Outra lacuna que observamos nos marcos regulatórios com relação aos representantes da sociedade civil e que foi objeto de disputa permanente nas reuniões do colegiado é a questão da definição de quais órgãos ou associações teriam cadeira assegurada. Mesmo sob a égide da regulamentação de 1997, que precisava uma distribuição equitativa dessas cadeiras entre representantes de entidades mantenedoras, dos profissionais da educação e de usuários da escola pública, a interferência do governo ficou patente. Para fundamentar esta percepção, destacamos, inicialmente, a ação unilateral do Prefeito José Camilo Zito dos Santos Filho, com apoio da Presidente do colegiado, professora Roberta Barreto, registrada na reunião de 25 de março de 2003, portanto ainda na 14ª reunião do colegiado, na qual uma cadeira do MUB foi retirada autoritariamente e concedida ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Apesar da especificação da legislação que dois assentos deveriam pertencer a usuários da escola pública, o que nos permite interpretar que se trata de representantes de pais, associações locais dos moradores ou agremiações de alunos, a ação do Prefeito simplesmente ignorou tal determinação. Apesar dos constantes protestos e solicitação de reiteração, o CMEDC foi informado que a Procuradoria Geral do Município (PGM) indeferiu o pedido do MUB e o CMDCA

permaneceu com um assento no colegiado. Certamente, a ação do governo foi autoritária e teve o objetivo de esvaziar a oposição no colegiado, que era constituída exatamente pelos representantes do MUB e do SEPE.

Em outra ocasião, já numa nova gestão do Prefeito José Camilo Zito dos Santos Filho, também com o CMEDC sob a presidência da professora Roberta Barreto, uma ação ainda mais intempestiva e autoritária foi tomada pelo governo no dia 30 de novembro de 2011, que foi a decretação da suspensão de todos os conselheiros da sociedade civil dos conselhos do município, inclusive do CMEDC, sob pretexto administrativo e burocrático. Quando recuamos o nosso olhar para o ano que antecedeu a deflagração da crise que culminou com a suspensão dos representantes da sociedade civil no CMEDC, destacamos que se tratou de um período de intensificação das disputas no colegiado.

Ainda em agosto de 2010, pela primeira vez, um representante do MUB assumiu a vice-presidência do colegiado, derrotando uma candidata indicada pelo governo e que, na ocasião, ocupava a função de Subsecretária Municipal de Educação. Observamos que, a partir dali, os representantes da sociedade civil, especificamente os que eram considerados pelo governo como oposição, sentiram-se mais fortalecidos e encorajados. Desde então, houve uma intensificação das críticas direcionadas ao funcionamento cartorial do CMEDC, à falta de unidade no planejamento das políticas com a SME e demais órgãos do governo, aos problemas de infraestrutura das unidades municipais de ensino e à falta de transparência na aplicação dos recursos públicos na educação municipal e ao processo de tramitação do PME, dentre outros. Somado a isso, as críticas do SEPE sobre o CMEDC, registradas no jornal da entidade e debatidas na reunião do colegiado de 17 de março de 2011, ocasionou o acirramento entre os conselheiros ligados ao governo e os conselheiros de oposição que, na ocasião, eram os representantes do SEPE, MUB e da Associação de Pais e Amigos da Escola Pública de Duque de Caxias (APAEP/DC). A resposta dos conselheiros ligados ao governo foi a aprovação de uma moção de repúdio à nota do SEPE em desagravo ao CMEDC. Seis meses após o ocorrido, ainda sob a polarização que se instaurou no colegiado, a professora Roberta Barreto reassumiu a Secretaria Municipal de Educação e, conseqüentemente, a presidência do colegiado. Após sua terceira reunião como presidente, no dia 15 de dezembro de 2011 foi comunicado em plenária o desligamento

dos representantes da sociedade civil no CMEDC. Logo após o desligamento dessas entidades, ficou evidente a mobilização no próprio colegiado para que as cadeiras do SEPE, MUB e APAEP/DC fossem substituídas por outras entidades mais alinhadas ao governo. Interessante observar que a indicação das entidades que deveriam substituir as representações anteriores foi realizada pelos representantes da sociedade civil que foram restituídos ao CMEDC, são elas: o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino no Estado do Rio de Janeiro (SINEPE), a União dos Estudantes de Duque de Caxias (UE/DC) e o Sindicato dos Professores do Município e Região Metropolitana do Rio de Janeiro (SINPRO/RJ). Essas últimas se posicionaram ao lado do governo, pelo menos desde a deflagração da crise em março de 2011.

A substituição da representação do MUB em 2003 e a crise que culminou com a substituição da representação das entidades da sociedade civil que se constituíam oposição ao governo no CMEDC em 2011 revelam a fragilidade da estrutura do colegiado numa concepção democrática que privilegia o interesse público em detrimento de interesses corporativos. Ficou patente que a oposição política e o confronto de ideias desencadearam ações arbitrárias do governo que alterou a composição do órgão, mesmo sem a necessidade de alterar os dispositivos que o regulamentava.

Uma característica adicional que norteou a análise referente aos segmentos representados no colegiado é a legitimidade dessas representações. Quanto aos representantes do governo, a questão já foi relativamente problematizada no sentido de que a quantidade de representantes governamentais se constitui um limite para que a ação institucional esteja desvinculada do poder governamental. Por mais que se admita que uma pequena representação do governo seja interessante para proporcionar uma articulação mais facilitada com o órgão executivo da educação municipal, embora não seja imprescindível, por outro lado, o conflito de interesses pode ser limitador para esses representantes na tomada de decisões, sobretudo nas ações voltadas ao controle dos atos do governo.

Uma ocorrência que nos ofereceu elementos para fazer uma incursão analítica sobre o assunto foi a questão suscitada pelo ofício do Ministério Público (MP), que solicitou que a apuração de denúncias em escolas municipais fossem conduzidas exclusivamente por conselheiros representantes dos segmentos da sociedade civil.

Apesar dos protestos dos representantes governamentais no CMEDC pelo posicionamento do MP, a questão que emergiu desse fato é de extrema relevância. Um conselheiro indicado pelo governo teria isenção suficiente para apresentar dados em um relatório que depusesse contra o governo do qual ele é participante? No entendimento do MP, de acordo com o que podemos depreender da solicitação de que as fiscalizações das escolas públicas fossem realizadas exclusivamente pelos representantes da sociedade civil, a resposta a essa indagação é negativa.

Neste sentido, retomamos a questão da legitimidade das representações no CMEDC que trouxemos para análise. No caso específico dos representantes governamentais, há conflito de interesses evidentes na questão aludida. Havendo a lotação de indicados pelo governo no CMEDC, é recomendável que também haja a delimitação da atuação, tanto quantitativamente, de modo que o CMEDC não seja uma extensão da SME, como qualitativamente, com a circunscrição de sua atuação no âmbito da articulação das ações do colegiado com a SME. Quanto mais intervenção do governo, menos democrático será o órgão. No limite, um representante governamental, não elencado entre os conselheiros, antes investido com uma função assessora de interlocução entre o colegiado e a SME, constitui-se uma hipótese interessante para a delimitação da participação do governo no colegiado.

Assim como a representação governamental, outro segmento que deve ter sua participação no CMEDC problematizada é o das entidades mantenedoras das escolas privadas. Como verificamos no capítulo I, especificamente no período do regime ditatorial do país, a experiência que tivemos com os representantes de entidades empresariais do setor educacional - que claramente se ocupam da defesa de interesses privados - nos conselhos de educação foi desastrosa. O interesse público foi secundarizado em detrimento dos interesses privados. Os dados coletados junto ao CMEDC nos forneceram elementos para concluir que a representação das entidades mantenedoras no colegiado não tinha o interesse público como aspiração primeira, antes, ficou patente que a defesa do interesse privado era a missão fundamental do representante no colegiado. Passemos aos fatos que subsidiam a nossa conclusão.

Durante a 9ª reunião do colegiado realizada em 12 de março de 2002, em meio ao debate sobre a necessidade do CMEDC atuar com mais autonomia e buscar mais o diálogo com a sociedade através de eventos como conferências e seminários, a

representante das entidades mantenedoras afirmou que é admissível a inserção dos anseios da sociedade nas discussões do colegiado, o que concebemos como a noção de interesse público, mas que tal premissa deveria ocorrer de forma controlada. A questão colocada, de outra forma, é a perspectiva da subordinação do interesse público a interesses não explicitados na narrativa, mas que podemos conceber que se tratava de qualquer interesse que poderia se mostrar conflitante com as aspirações da sociedade, ainda que se trate de interesse privado.

Ainda que tal hipótese seja passível de ponderações, a interpretação da administração do interesse público conflitante com o interesse privado mencionada anteriormente é corroborada por outras ocorrências que sustentam a tese. Dentre elas, destacamos o posicionamento do representante das entidades mantenedoras sobre a discussão em torno da questão da situação dos alunos que necessitavam atendimento educacional especializado como exemplo revelador do interesse perseguido pelo segmento no CMEDC. Na ocasião, outro conselheiro que ocupava a representação das entidades mantenedoras no colegiado declarou a “impossibilidade de escola particular atender (aluno que necessita atendimento educacional especializado) porque não tem como assumir estes custos e nem pode cobrar por isto” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 19 de abril de 2007, Livro 2). Em outra ocasião sobre a mesma temática, um terceiro conselheiro que também representava as entidades mantenedoras, distinto dos mencionados anteriormente, diante do debate sobre a necessidade de atendimento especializado para aluno com deficiência que estava em curso em função de alterações nas diretrizes nacionais sobre o assunto revelou que a diretriz

está sendo contestada pela entidade das escolas particulares, já que a questão é como deixam um aluno com deficiência específica em uma sala de aula e “repartir” o valor desse aluno com os outros alunos, porque um aluno especial não tem como ser atendido em uma classe comum. Prosseguiu, dizendo que as escolas particulares nada têm contra a lei, porém a mesma deve ser regulamentada em função desta situação (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 31 de agosto de 2015, Livro 4).

Ora, “em função desta situação” significa, na concepção do representante das entidades mantenedoras, que uma legislação que represente o interesse público em determinada política educacional deve ser condicionada ao interesse privado do lucro.

Adicionalmente com relação à representação das entidades privadas no CMEDC, destacamos que uma das ações do colegiado é exatamente a supervisão de instituições de ensino da educação infantil da rede privada. Inclusive, na ocasião da avaliação de processos que solicitavam autorização de funcionamento de escolas privadas, em alguns deles a relatoria foi exercida pelo representante das entidades mantenedoras no CMEDC.

Em função dessas ocorrências, assim como verificamos que a participação de conselheiros governamentais no colegiado evidenciou a possibilidade constante de conflito de interesses e subordinação do interesse público ao interesse governamental, concebemos que a representação exercida por conselheiros indicados por instituições privadas de ensino também representa conflito de interesses, sendo que a subordinação do interesse público, neste caso, ocorre em função dos interesses privados, sobretudo dos interesses econômicos que são perseguidos pelos empresários do ensino privado.

Por este motivo, torna-se incompreensível que, mesmo diante de tantas reivindicações realizadas, sobretudo, por conselheiros do segmento da sociedade civil que atuavam de forma autônoma em relação ao governo, em defesa da participação da Faculdade de Educação da Baixada Fluminense (FEBF) no CMEDC, instituição pública com atuação histórica no setor educacional no município, nunca houve uma recepção da proposta de participação da FEBF pelo governo que, de forma inexplicável, desprezou a relevância da contribuição que uma representação da referida instituição de ensino traria ao colegiado. Cabe ressaltar que, durante um longo período de funcionamento do CMEDC, considerando o marco temporal de realização da pesquisa, uma instituição privada de ensino superior com atuação no município teve representação assegurada, mesmo sem que houvesse qualquer registro nas atas do colegiado da defesa da participação e da indicação da relevância da instituição para a democratização do CMEDC.

Naturalmente, as associações ligadas aos empresários do ensino podem ser ouvidas por intermédio de ações institucionais do CMEDC que dialoguem amplamente

com a sociedade civil, todavia com a recomendação de que a participação desse segmento na função de conselheiro no colegiado seja restringida.

Finalmente, considerando que a finalidade primordial de um conselho de educação numa sociedade que elegeu a gestão democrática do ensino público como norte é a de corroborar a defesa do ensino público, universal, gratuito e de qualidade, entendemos como legítima a participação de qualquer segmento cujos valores não estejam vinculados a interesses privados. Sobre essa questão, aludimos a premissa de Bobbio, na qual ele defende que

O princípio sobre o qual se funda a representação política (independentemente da esfera em que ela ocorra) é a antítese exata do princípio sobre o qual se funda a representação dos interesses, no qual o representante, devendo perseguir os interesses particulares do representado, está sujeito a um mandato vinculado. (BOBBIO, 2015, p. 44).

Também é neste sentido que Cury concebe a defesa do interesse público como prerrogativa fundamental para a atuação de um conselheiro, uma vez que

Um Conselho de Educação é, antes de tudo, um órgão público voltado para garantir, na sua especificidade, um direito constitucional da cidadania. Eis porque um conselheiro, membro desse órgão, ingressa no âmbito de um interesse público cujo fundamento é o direito à educação das pessoas que buscam a educação escolar (CURY, 2006, p. 41).

Na medida em que foi consagrado no texto constitucional e nas legislações infraconstitucionais que regulamentam a educação no país o ensino público, gratuito e de qualidade como direito público fundamental para todos, eis que o interesse público em matéria educacional é manifestado, devendo, portanto, ser o elemento norteador de qualquer representação que se exerça em instituições que tem por missão exatamente a defesa deste interesse. A partir desse entendimento, qualquer representação que se distancie dessa premissa, concebe-se como ilegítima e deve ser considerada anátema.

### **3.2.3 Autonomia de funcionamento**

Se elegermos uma exigência como prioritária para que um conselho de educação funcione de forma democrática, nos termos da concepção de democracia desenvolvida referencialmente por este trabalho, certamente apontaríamos a necessidade de autonomia do colegiado como fator essencial para atingir essa premissa. Apesar de já termos realizado algumas incursões analíticas na questão da autonomia do colegiado quando tratamos dos marcos regulatórios e da estrutura do colegiado, até porque se trata de uma categoria que possui imbricações com as demais, compreendemos ser fundamental, para atingir os objetivos estabelecidos para esta pesquisa, dedicar algumas considerações adicionais mais centralizadas na questão.

Como já dissemos de forma introdutória, os marcos regulatórios do CMEDC nos forneceram indicativos substanciais para observarmos as bases legais estruturais em que a autonomia do colegiado foi lançada. Sobre eles, reiteramos que a subordinação administrativa do CMEDC à SME determinada pela Lei Municipal nº 1.869, de 2005, deve ser compreendida como um fator potencialmente limitador da autonomia institucional do colegiado. Para além da questão enunciativa do texto legal, os dados obtidos a partir da leitura das atas das reuniões evidenciaram que a relação de dependência do colegiado em relação à SME marcou a trajetória institucional do CMEDC. Do ponto de vista estrutural, destacamos 3 (três) elementos que corroboram essa interpretação. São eles: o local de funcionamento, a dotação orçamentária e os recursos humanos de apoio técnico e administrativo.

Quanto ao local de funcionamento, a trajetória do CMEDC foi significativamente marcada pela dependência da SME. O problema foi sinalizado pela primeira vez ainda na 9ª reunião do colegiado, pelo representante do MUB, e, apesar de frequentar sistematicamente a pauta de reivindicações nas reuniões do colegiado ao longo dos 17 (dezessete) anos pesquisados, até o ano de 2016, limite temporal de realização deste trabalho, o CMEDC ainda funcionava em uma instalação cedida no prédio da SME. Mesmo tendo funcionado em outros endereços ao longo desses anos, assim como a própria SME modificou sua sede no período, em todos eles, a dependência da manutenção dessa estrutura pela SME foi uma marca constante. Um episódio que expressa a dificuldade no trabalho dos conselheiros de forma emblemática pela ausência de um espaço físico próprio foi a que ocorreu em função das críticas pela proposta de contratação de uma empresa para gerenciar a elaboração do Plano

Municipal de Educação (PME). Na ocasião, a representante do MUB protestou defendendo juntos aos demais conselheiros que

Temos que ter um espaço para o Conselho, a sala para trabalhar com arquivo, plantão dos conselheiros. Como investir uma verba para contratar uma empresa se você não tem Conselho estruturado. Você (SME) designa esta verba para estruturar o Conselho. O Conselho tem que existir, como espaço de referência. Outro dia precisei fazer um trabalho sobre o Conselho e não teve como porque tinha que vir até a Secretaria (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 12 de abril de 2007, Livro 2).

Como podemos constatar de forma muito transparente na narrativa da conselheira, a autonomia do trabalho dos conselheiros no CMEDC é profundamente limitada pela relação de dependência da SME, expressa em sua forma mais elementar, que é o caso de sua sede. Como dissemos anteriormente, apesar de ter funcionado nos últimos anos em um espaço cedido pela SME que contém uma recepção, duas pequenas salas com arquivos e computadores, uma das quais fazendo divisória com a sala de reuniões, a sede do CMEDC ainda funciona no prédio da SME, o que foi objeto de constantes protestos dos conselheiros ao longo do período analisado.

Tão importante como a questão da sede do CMEDC para analisar a sua autonomia, destacamos a questão da previsão de recursos para o colegiado como um segundo elemento de análise que incide diretamente no modo como ele funciona. A Lei Municipal nº 1.330, de 1997, determinou que as despesas decorrentes da instalação do CMEDC deveriam ocorrer à conta de recursos da SME, até que houvesse previsão de recursos indicados na legislação que regulamentava o orçamento anual. Com a Lei Municipal nº 1.869, de 2005, ao se constituir uma unidade administrativa e orçamentária, ainda que como parte integrante da estrutura da SME, as despesas com o CMEDC deveriam ser atendidas por dotação orçamentária própria. Apesar da diretriz de autonomia financeira já estar sinalizada desde a primeira regulamentação, o CMEDC não teve orçamento próprio para a realização das suas atividades durante todo o período pesquisado.

Na medida em que os conselheiros se depararam com o primeiro grande desafio do CMEDC, que foi coordenar o processo de elaboração do PME, imediatamente uma proposta orçamentária foi elaborada para financiar a realização das atividades que se

constituíam as etapas de elaboração do plano. Na ocasião da apresentação da proposta, em 18 de agosto de 2005, pela conselheira representante do SEPE e elaborada por uma comissão criada na reunião anterior, a conselheira representante da SME sinalizou que o CMEDC “estará decidindo junto com a Secretaria como será a administração do orçamento e, depois avaliaremos se a forma autônoma será a melhor” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 18 de agosto de 2005, Livro 2). Como podemos verificar na declaração da conselheira representante da SME, a autonomia da administração do orçamento próprio do CMEDC estaria condicionada à necessidade de reconhecimento prévio do governo, por meio de um ato próprio da Secretária de Educação.

Diante do exposto, mesmo estando previsto na legislação que regulamentava o Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias, o intervencionismo dos representantes do governo no CMEDC em qualquer matéria que reivindicava autonomia do colegiado era sistemático, assim também ocorreu na discussão sobre o orçamento do órgão que, apesar de recorrente, a questão nunca avançou concretamente para a autonomia do colegiado em matéria de administração de seu orçamento.

A terceira questão que sinalizamos para análise e diz respeito à questão da autonomia do CMEDC do ponto de vista do que concebemos como estrutural é a questão dos recursos humanos de apoio técnico e administrativo. Para fins de identificação, consideramos recursos humanos de apoio técnico e administrativo todos os integrantes da estrutura básica do CMEDC, excluindo os conselheiros e a presidência do colegiado<sup>134</sup>. Neste sentido, estamos tratando aqui, mais especificamente, da vice-presidência, da secretaria executiva, da assessoria técnica e do serviço de apoio administrativo. Com exceção da vice-presidência, que deveria ser eleita dentre os conselheiros, os demais cargos são de livre nomeação da presidência do colegiado, de acordo com as diretrizes da Lei Municipal nº 1.869, de 2005.

Com exceção do período situado entre agosto de 2010 e novembro de 2011, a vice-presidência do CMEDC sempre foi ocupada por representantes governamentais ou, no caso de representante da sociedade civil, por representante das entidades

---

<sup>134</sup> Sobre a presidência e os conselheiros do CMEDC, as considerações já foram realizadas no momento em que propomos a discussão da composição do colegiado e segmento representados, parte integrante do presente capítulo. Por este motivo, a circunscrição da análise ora proposta limitar-se-á aos demais integrantes da estrutura básica do colegiado.

mantenedoras. Como já tratamos anteriormente, o período em que a vice-presidência foi ocupada por um representante do MUB pode ser considerado o período de maior fortalecimento da representação da sociedade civil de oposição aos representantes do governo no CMEDC. Não foi sem motivos, conforme já apresentamos, que o governo, de forma autoritária, suspendeu deliberadamente os representantes da sociedade civil, restituindo apenas aqueles segmentos que não incomodavam a condução das discussões no colegiado de acordo com seus interesses<sup>135</sup>.

É exatamente por este motivo que, dentre as propostas que foram apresentadas para alterar a lei que regulamentava o CMEDC, uma delas propunha exatamente que a presidência fosse eleita dentre os conselheiros, juntamente com a vice-presidência, observando a regra de alternância entre representantes do governo e representantes da sociedade civil, de modo que, quando a presidência fosse ocupada pelo representante do governo, a vice-presidência deveria ser destinada a um representante da sociedade civil, e vice-versa (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 13 de novembro de 2008, Livro 2). Todavia, a legislação que reformulou o CMEDC em 2005 não sofreu qualquer alteração até o ano de 2016, limite temporal de realização desta pesquisa.

Quanto à secretaria executiva, à assessoria técnica e ao serviço de apoio administrativo, podemos considerar que se constituem cargos estratégicos para o funcionamento do CMEDC, uma vez que preparavam as sessões plenárias, elaboravam atas, prestavam atendimento ao público externo, participavam efetivamente das atividades do colegiado, prestando assistência aos conselheiros e articulavam as atividades do CMEDC junto à SME, de modo que, mesmo quando a presidência não se mostrava presente, asseguravam que os interesses governamentais pautassem as discussões no colegiado. Certamente, a livre nomeação desses cargos pela presidência do colegiado determinava a prevalência do interesse governamental no trabalho desses integrantes da estrutura básica do CMEDC.

---

<sup>135</sup> O autoritarismo do governo com relação ao retorno dos representantes da sociedade civil críticos às suas posturas autoritárias e ao funcionamento do CMEDC subordinado aos seus interesses atingiu patamares tão evidentes que, na reunião do dia 18 de outubro de 2012, a conselheira representante do governo no CMEDC sugeriu que o colegiado não tomasse ciência da deliberação do MP que obrigava a restituição da cadeira do SEPE no colegiado ao não possibilitar a fala da representante que o portava na plenária daquela data. (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 18 de outubro de 2012, Livro 3).

Para exemplificar de forma emblemática essa questão, destacamos o posicionamento do assessor técnico do CMEDC na reunião plenária realizada no dia 09 de agosto de 2005. Diante da discussão em que a representante do SEPE defendeu que a organização da Conferência Municipal de Educação e, por extensão, dos eventos que integrariam as discussões e subsidiariam a elaboração do Plano Municipal de Educação (PME) fosse conduzida pelo CMEDC, proposta que também foi defendida pela representação do MUB, o assessor técnico, deliberadamente retrucou alegando que “a coordenação para elaboração do Plano Municipal deve ser de responsabilidade do executivo”. Diante da insistência da representante do MUB para que o CMEDC realizasse o diagnóstico da educação municipal e que estabelecesse as prioridades do PME, o assessor “esclareceu que o Conselho Municipal de Educação é um fórum pequeno para uma envergadura deste tamanho” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 09 de agosto de 2005, Livro 2). Ora, é evidente que não se trata de um “fórum pequeno”, antes, havia uma predisposição sistemática dos representantes governamentais, inclusive os integrantes dos cargos adicionais da estrutura básica, que são o objeto desta análise, de apequená-lo intencionalmente.

Além das questões trabalhadas neste tópico referentes ao que designamos como fatores estruturais que interferem na autonomia do CMEDC, destacamos, por ora, um aspecto adicional em que os elementos analisados anteriormente desaguam, que denominaremos de autonomia no planejamento de ações. Neste quesito, ressaltaremos apenas uma prescrição legal que compreendemos como determinante na subtração de autonomia do colegiado, no que concerne à sua capacidade propositiva e, portanto, de dar uma direção política na educação do município. A diretriz legal que nos referimos é a contida na Lei Municipal nº 1.869, de 2005, que estabeleceu que a atribuição normativa do colegiado consistiria, circunscritamente, na prerrogativa de aprovar planos submetidos pela SME. Temos aqui declarada, peremptoriamente, a subordinação política irrestrita do CMEDC à SME, cuja estratégia se concretiza pelo esvaziamento da essência do colegiado, que é a competência de conduzir a política de educação no município, transcendendo os limitados projetos governamentais que periodicizam as políticas públicas em trajetórias temporais limitadas ao calendário político-eleitoral. É interessante destacar que, como observamos na trajetória institucional do CMEDC no

período analisado, as ações pautadas no colegiado sempre foram determinadas pela agenda governamental e, por outro lado, os projetos apresentados pelos representantes da sociedade civil que sinalizavam maior transparência, distribuição de poder ou, simplesmente, conflitavam com os interesses governamentais, sistematicamente eram contestados tecnicamente e esvaziados politicamente.

Para finalizar, assim como declaramos no início da análise da autonomia do colegiado, concebemos que a relação de dependência do CMEDC com relação à SME é sustentada pelos seus marcos regulatórios instituintes e pela composição privilegiada da representação governamental no órgão, produzindo, assim, o engessamento político e o seu funcionamento em estrita observância ao projeto de poder hegemônico em curso no município.

#### **3.2.4 Produção técnica e a efetivação de diretrizes legais para as políticas públicas municipais emanadas do CMEDC**

A quarta e última categoria de análise que elegemos a partir da descrição histórica realizada no capítulo anterior é o exame da produção técnica do colegiado e a efetivação de diretrizes legais para as políticas públicas educacionais no município. Cabe ressaltar que a análise ora proposta pretende discutir o contexto de formulação da produção técnica do CMEDC, observando o percurso dos debates, tendo como referência a análise das motivações que determinaram a demanda, até a deliberação final da matéria. Neste sentido, não constitui objetivo desta pesquisa observar os impactos da produção técnica do colegiado na rede municipal de ensino, dada a limitação determinada para a realização deste trabalho, no que concerne aos objetivos propostos. Neste sentido, classificaremos como produção técnica do CMEDC o conjunto das 16 (dezesesseis) deliberações municipais aprovadas no período estudado.

Realizadas estas considerações preliminares, passaremos à análise da produção técnica do colegiado conforme sinalizamos anteriormente.

Preliminarmente, destacamos que a primeira deliberação que instituiu uma direção política para a educação municipal ocorreu apenas após decorridos 5 (cinco) anos da primeira reunião do CMEDC. Os dados obtidos nas atas de reuniões do colegiado indicam que, embora algumas demandas de regulamentação de determinados

assuntos tenham surgido ainda nas primeiras discussões do colegiado, constatamos que a pauta das discussões predominante nesse período tratou, fundamentalmente, de movimentações políticas dos segmentos que buscavam espaço de representação e poder no CMEDC. A tensão inicial produzida por essas disputas não possibilitou uma estrutura mínima para recepcionar as demandas emergentes da educação municipal que deveriam ser regulamentadas pelo órgão. Enfim, podemos destacar que se tratou de um período em que a atenção do CMEDC esteve integralmente dedicada para as questões internas do colegiado.

Passado esse período inicial, e com ele a primeira das quatro gestões municipais em que situamos nossa delimitação de pesquisa, ainda nas primeiras reuniões de 2005 e, portanto, da segunda gestão municipal do período que o presente estudo compreende, algumas temáticas frequentaram de forma mais persistente as reuniões do colegiado, exigindo um pronunciamento institucional. Dentre elas, duas podem ser destacadas devido à ocorrência de modo mais sistemático: a necessidade de regulamentar as normas para autorização de funcionamento de instituições privadas de Educação Infantil e também a demanda pela elaboração do Plano Municipal de Educação. A primeira consistia na resposta que precisava ser dada ao setor privado de ensino que buscava a regularização de suas instituições de ensino; a segunda surgiu da indicação do Plano Nacional de Educação, aprovado em 2001, que determinava a necessidade de elaboração de planos de educação nos municípios que optaram em se constituir sistema de ensino e que haviam criado seus respectivos conselhos de educação.

Superados os problemas de funcionamento na gestão anterior, a partir de 2005, a estruturação das 3 (três) Câmaras do CMEDC, a saber, Educação Infantil, Ensino Fundamental e Planejamento, Legislação e Normas, possibilitou a descentralização debates mais específicos dentro das reuniões das Câmaras e, quando o assunto era trazido para o plenário, a discussão se dava de forma mais ágil. Este método apresentou, segundo nossa análise, uma vantagem e um problema. A vantagem dessa estratégia foi a de dar mais celeridade na elaboração dos textos bases das deliberações. Por outro lado, percebemos que as discussões que ocorriam no plenário sobre esses textos referenciais produzidos nas Câmaras não eram tratadas com a atenção que as matérias requeriam. Muitas dessas discussões, inclusive, poderiam contemplar uma discussão mais ampla que envolvesse profissionais da rede de ensino, comunidade escolar e acadêmica e, até

mesmo, setores da SME que estavam envolvidos com a área cuja regulamentação tramitava no CMEDC. De modo geral, a necessidade de “compensar” os longos anos de “inatividade” determinaram a adoção de um modelo de produção açodado pelo órgão.

Esse modelo de produção pode ser perfeitamente observado se fizermos uma avaliação da cronologia de aprovação de deliberações no CMEDC. Quanto a isso, destacamos que, em apenas em uma reunião<sup>136</sup>, realizada no dia 30 de novembro de 2006, foram aprovadas diretrizes que fixavam normas e procedimentos para a escrituração escolar e preservação de documentos, normas para expedição de certificados de concluintes do Ensino Fundamental na Rede Municipal de Ensino, alterações em normas de autorização de funcionamento de instituições privadas de Educação Infantil, diretrizes políticas e curriculares para a Educação Infantil, normas complementares para o Ensino Fundamental e normas para acesso e permanência de alunos nas escolas públicas municipais. Ou seja, foram regulamentadas seis temáticas por meio de aprovação de deliberações municipais em apenas uma única reunião do CMEDC.

Além de não ser encontrado registro de ocorrência de debates consistentes sobre as temáticas na ata da reunião do dia 30 de novembro, também não foram encontrados registros de discussões sobre as questões regulamentadas nas atas das reuniões anteriores. A exceção que podemos destacar é a Deliberação CME/DC nº 04/2006, que alterou normas de autorização de funcionamento de instituições privadas de Educação Infantil, pois como tratamos anteriormente, a questão já vinha sendo discutida sistematicamente. Neste sentido, tanto a regulamentação geral da matéria, realizada ainda em dezembro de 2005, como a alteração em tela, foram precedidas de tratamento específico nas atas do colegiado que registraram as reuniões anteriores à aprovação. Todavia, tais registros sempre sinalizavam a necessidade de regulamentar a matéria com a preocupação de não desestabilizar as instituições privadas de ensino que ofereciam a Educação Infantil no município, não havendo, necessariamente, discussões de mérito.

Além das questões deliberadas na reunião de 30 de novembro de 2006, já tinham sido regulamentadas as normas para a organização da Educação Básica no sistema

---

<sup>136</sup> No texto publicado, as deliberações CME/DC nº 03, 04 e 08 aparecem com datas distintas do dia 30 de novembro de 2006 como data de aprovação. Todavia, a ata de reunião do dia é precisa ao afirmar as deliberações aprovadas naquela reunião. Além disso, nas datas publicadas nas deliberações não há registro de aprovação delas em atas do CMEDC.

municipal de ensino e, como indicamos anteriormente, as normas de autorização de funcionamento de instituições privadas de Educação Infantil. A primeira, por meio de uma deliberação aprovada em novembro de 2005, também não foi precedida de discussões nas reuniões realizadas antes de sua aprovação, reforçando a tese de que a produção técnica do colegiado nesse período era realizada de modo demasiadamente apressado. A segunda matéria foi aprovada no mês seguinte, nos termos que já indicamos no parágrafo anterior.

Posteriormente, foram deliberadas as diretrizes para a elaboração do PME de Duque de Caxias, além de uma alteração nas normas para acesso e permanência de alunos nas escolas públicas municipais. Esta última tratou apenas de uma alteração circunscrita à questão da data de ingresso de alunos na rede privada de ensino na Educação Infantil. Já a deliberação que estabeleceu diretrizes para a elaboração do PME foi objeto de ampla discussão no colegiado.

A demanda foi sinalizada num primeiro momento na reunião de 09 de junho de 2005, portanto, mais de dois anos antes da aprovação da deliberação, que ocorreu em 04 de outubro de 2007. Na ocasião, discutia-se o Regimento Interno do CMEDC e, mais especificamente, o seu papel no processo de elaboração do PME. Após o registro da reunião de junho de 2005, o tema ficou silenciado por quase dois anos no colegiado, voltando a ser pautado apenas em 01 de março de 2007, ocasião em que a presidente e Secretária Municipal de Educação abriu os trabalhos do conselho naquele ano e “aproveitou para delegar ao Conselho a condução na organização do Plano Municipal de Educação” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 01 de março de 2007, Livro 2). A coordenação da organização do PME pelo CMEDC foi oficializada na reunião ocorrida em 17 de maio de 2007 e, após essa oficialização, nas 8 (oito) reuniões seguintes do colegiado o tema PME foi pautado e o texto da deliberação foi discutido em todas as plenárias, sendo a deliberação aprovada em 04 de outubro daquele ano.

Sobre o processo de tramitação da regulamentação sobre a coordenação da elaboração do PME gostaríamos de estabelecer duas considerações. A primeira delas é com relação ao surgimento da demanda. Como sinalizamos anteriormente, o tema surgiu como pauta no CMEDC apenas nas discussões sobre o Regimento Interno do órgão. Após esta ocorrência, houve um interstício de quase dois anos e o assunto só

voltou a ser pautado por uma indicação da própria presidência do colegiado. Neste sentido, considerando que a elaboração do PME representa uma importante oportunidade para estabelecer um projeto educacional que afirma o CME como órgão essencial para a construção das políticas públicas municipais na área da educação, pareceu-nos faltar aos representantes da sociedade civil que lutavam por uma educação mais democrática a devida sensibilidade para a relevância da questão. Esta situação revelou a necessidade imperiosa de formação estratégica para os representantes de setores progressistas que participam desses espaços de disputa, para que as oportunidades que surjam de pautar uma agenda política alinhada com o interesse público sejam aproveitadas, ainda que outras lutas sejam necessárias para que os avanços enunciados sejam garantidos e ampliados. Em outras palavras, poderíamos dizer que a luta por mais espaço no poder se torna inócua quando os espaços aparecem e não são aproveitados.

A segunda consideração que fazemos sobre o processo de elaboração da regulamentação sobre as diretrizes para elaboração do PME é que, apesar das dificuldades mencionadas, concebemos que o aprendizado decorrente dessa experiência foi fundamental para o amadurecimento das disputas que advieram posteriormente, muitas delas, inclusive, produziram importantes reflexões sobre a própria concepção do CMEDC como fórum público de direção da política educacional no município.

A partir de uma referência legal estabelecida, foi organizado o cronograma das ações que seriam realizadas no processo de elaboração do PME, constando de fóruns, seminários, pré-conferências e conferências. Para tanto, tendo em vista que a questão orçamentária do CMEDC não havia evoluído para que o mesmo gozasse de autonomia para a realização destes eventos, a cobrança da representante do MUB, em reunião realizada em 22 de novembro de 2007, exigindo incisivamente que as ações deveriam ocorrer, conforme determinava a regulamentação, fundamentalmente com o apoio da SME, pois a concentração do poder decisório sobre as questões de orçamento estava a ela vinculada. A representante governamental que presidia a reunião reconheceu que, à luz do texto aprovado, “o CME tem autonomia em suas ações, mas precisa da estrutura administrativa da SME”, além de dizer que “não pode responder pela SME” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. Ata da reunião realizada no dia 22 de novembro de 2007, Livro 2).

Foi exatamente esta dependência orçamentária da SME que prejudicou sistematicamente o desenvolvimento das ações do PME pelo CMEDC. Em menos de um mês após a reunião em que a dependência da SME foi denunciada em plenária, na reunião de 18 de dezembro de 2007, uma avaliação negativa do Fórum de abertura do PME, devido à baixa adesão. O insucesso foi atribuído exatamente a essa burocratização que emperrava o trabalho do CMEDC. Ao longo de todo primeiro semestre de 2008, as ações foram constantemente adiadas devido à falta de autonomia orçamentária e excesso de burocracia na destinação de receita para a realização das atividades ligadas a elaboração do PME. As desculpas do governo para a não liberação dos recursos se multiplicavam, chegando ao ponto de atribuir a responsabilidade do atraso à Faculdade de Educação da Baixada Fluminense (FEBF), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), instituição que assessoraria a elaboração do PME no município. Após contestação da professora Alzira Batalha Alcântara, da FEBF/UERJ, que acompanhava as sessões plenárias do CMEDC devido ao seu interesse pelas questões ali debatidas, na reunião de 21 de agosto de 2008, a Secretaria Municipal de Educação se retratou e apresentou novo calendário prevendo o encerramento da elaboração do PME até dezembro de 2008. Após a definição de que a Pré-Conferência seria realizada em 07 de novembro de 2008, pouco interesse foi empenhado pela SME na realização das atividades, sobretudo porque o resultado das eleições indicava a substituição da atual gestão. Este fato explica o motivo pelo qual, na reunião de 23 de outubro, portanto, poucos dias antes da realização do evento, nenhum conselheiro governamental compareceu à reunião do CMEDC e a Secretária Municipal de Educação não confirmou a verba para custear as despesas do evento. Reafirmando a ação negligente do governo para com a realização da Pré-Conferência, a organização do evento foi realizada apenas em uma reunião do colegiado na véspera do evento.

A retomada deste breve relato sobre os eventos que sucederam a aprovação da regulamentação do processo de elaboração do PME sob a coordenação do CMEDC nos fornece dados interessantes sobre a relação da autonomia do colegiado com a sua capacidade de produção técnica. Para além do fracasso dos eventos realizados sob a direção de um CMEDC engessado politicamente, o efeito do desgaste desse processo nos representantes da sociedade civil que vislumbravam que o projeto educacional do município não deveria estar condicionado ao calendário eleitoral ou ao grupo político

dirigente foi notório. Como resultado, logo nas primeiras ações do ano seguinte, até mesmo estes representantes engrossaram o coro uníssono de conselheiros que revogou a regulamentação que atribuía a coordenação do PME ao CMEDC e designava a própria SME como responsável para assumir a responsabilidade. No limite, a participação do CMEDC passou a ser realizada por meio de representantes em uma comissão coordenadora da SME para as ações do PME.

A partir daí, o acompanhamento do processo de elaboração se deu por meio dos representantes do CMEDC na comissão coordenadora de elaboração do PME. Como relatamos no capítulo anterior, a longa caminhada que foi percorrida após essa alteração ainda acumulou mais 6 (seis) anos de avanços e retrocessos, cuja jornada se encerrou apenas em 30 de junho de 2015, mediante aprovação do texto final do PME por meio da Lei Municipal nº 2.713, totalizando, desta forma, 10 (dez) anos de debates desde que a demanda foi apresentada no CMEDC em 09 de junho de 2005.

O longo e árduo processo de elaboração do PME de Duque de Caxias representa um marco significativo de quanto a produção do CMEDC está condicionada à agenda governamental, que procura esvaziar do colegiado as condições de operar de forma autônoma e democrática e, por assim dizer, exercer sua prerrogativa de órgão responsável pela coordenação do planejamento educacional, pela articulação dos interesses dos diversos segmentos que defendem a educação pública, gratuita, universal e de qualidade, e, finalmente, pelo controle social das políticas públicas.

Ainda sobre a produção técnica do colegiado, um dado interessante pode ser observado por meio da análise das deliberações municipais, que é recorrência em que prescrições legais eram modificadas ou revogadas. Das 16 (dezesseis) deliberações aprovadas no período, 6 (seis) delas tratam de alterações em diretrizes legais emanadas do CMEDC que as precederam, computando um total de aproximadamente 38% do total das deliberações municipais. Deste dado empírico, duas causas foram observadas como determinantes para este alto índice de revisão das deliberações do colegiado. A primeira diz respeito ao modo de produção aligeirado que as matérias tramitavam, como já tratamos anteriormente. A segunda causa que atribuímos esta constante alteração é a falta de continuidade nas políticas públicas diante da mudança de governos.

Um dado que corrobora esta última causa é a observação da alteração significativa de agenda do CMEDC mediante a mudança do governo. Os temas

apresentados que demandavam deliberação do colegiado eram silenciados na ocasião da destas mudanças. Duas situações demonstraram ainda mais fragilidade na conservação da produção técnica do CMEDC diante da transição de governo. A primeira foi com relação ao próprio PME, cujo texto final que vinha sendo trabalhado na gestão 2009-2012 pela comissão elaboradora que tinha integrantes do colegiado foi extraviado na mudança de governo e, após o surgimento de 3(três) textos, finalmente o texto que foi discutido nos últimos 4 (quatro) anos foi identificado e a discussão pode ter prosseguimento. A segunda ocorrência que reforça a falta de continuidade na produção do colegiado mediante a troca de governo foi a questão que envolveu a aprovação da Deliberação CME/DC nº. 14/2013. Na ocasião, os conselheiros remanescentes do período 2009-2012 que permaneceram na gestão iniciada em 2013 sinalizaram que o texto havia sido aprovado na última reunião da gestão anterior. Todavia, como a leitura da ata só era realizada na reunião posterior, quando identificaram a redação dada pela Secretária Executiva que lavrou o registro da reunião, verificaram que o texto não fazia menção à aprovação da deliberação. Apesar de muitos protestos dos conselheiros remanescentes, o texto foi novamente submetido a debates e aprovado apenas 7 (sete) meses depois, no dia 04 de julho de 2013.

A experiência mais democrática que o CMEDC adotou com relação à questão da produção técnica foi a que observamos ser realizada a partir de 2013. Na ocasião, a partir de surgimento das demandas que careciam de apreciação e regulamentação do colegiado, grupos de trabalho eram criados e as temáticas debatidas nos grupos. A partir daí, passaram a ampliar o debate para a comunidade escolar por meio da criação de plenárias abertas para profissionais da rede municipal de ensino, comunidade escolar e acadêmica, representantes da SME e segmentos sociais interessados. Além da finalização do PME, que foi concluído neste período, também receberam atenção do colegiado a questão da Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação do Campo e Transporte Escolar.

Apesar das discussões se mostrarem muito ricas e a estratégia proporcionar a articulação e contribuição de diversos segmentos no tratamento das temáticas, apenas as legislações sobre transporte escolar e Educação Especial foram aprovadas no período. A dificuldade, mais uma vez, foi a limitação do CMEDC conduzir os debates em um

período muito movimentado politicamente, devido à deflagração de greves, atrasos salariais, somado ao período eleitoral.

Neste sentido, reiteramos conclusivamente que, com relação ao aspecto em análise, evidenciamos que a produção técnica do colegiado está estritamente condicionada ao projeto governamental que sustenta o poder de interferência nos trabalhos do colegiado, determinando, desta forma, a direção das políticas públicas educacionais no município. Mesmo em períodos nos quais as estratégias de produção de políticas públicas adotadas no CMEDC representaram avanços significativos, no que diz respeito à democratização do processo de elaboração dessas políticas, as amarras institucionais que subordinam o funcionamento do CMEDC ao projeto do governo se constituíram fatores impeditivos substanciais para que os avanços não fossem alcançados e o projeto não prosperasse.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Das Utopias  
Se as coisas são inatingíveis... ora!  
Não é motivo para não querê-las...  
Que tristes os caminhos, se não fora  
A presença distante das estrelas!  
Mario Quintana

É comum pensarmos, ao final de uma jornada, no momento em que nos lançamos na estrada e nos muitos caminhos nela percorridos. Ao fazer este exercício, no momento em que registro estas linhas, sinto dificuldades em identificar com precisão a ocasião em que me lancei nesta trilha. Até porque, muitos caminhos, que me levaram a novas peregrinações, foram abertos a partir de outros muitos já percorridos. Todavia, quando olhamos para trás com atenção, os nossos rastros nos oferecem muitos indícios para reconhecer os caminhos percorridos.

Neste sentido, permito-me indicar como a porta que aqui me trouxe, a opção que fiz, ainda em tenra idade, pelo magistério. E faço questão de destacar que, tanto na formação, como em meu exercício profissional, estou tratando com muita especificidade do ensino público. Ainda no exercício de revisitação do passado, eis que me reencontro com minhas primeiras indagações que marcaram o início dessa caminhada. Foi lá pelos idos do início dos anos 2000 que, ainda bem jovem, mas já exercendo as funções de docente e supervisor escolar, constatei algumas incoerências entre o valor proclamado e o valor real sobre a tão enunciada democracia.

Naquele tempo, ainda sob o efeito de uma nova legislação educacional que proclamava a gestão democrática como valor fundamental do ensino público, senti a necessidade de ver como os fatos se davam no cotidiano. Por este motivo, ingressei em um curso de especialização me propondo a compreender melhor o fenômeno. Interessante observar que, ainda que encontremos algumas respostas num trabalho de pesquisa, a quantidade de perguntas que a sucedem é inigualavelmente superior.

Trabalhei mais de uma década arrastando muitas destas perguntas comigo que, somadas a outras novas que surgiam pela estrada, trouxeram-me até o presente trabalho. E, mais uma vez, as minhas questões com a tal democracia ainda me perturbavam.

A democracia me parece uma joia muito rara, mas também muito frágil. Não é à toa que, em tempos de crise, os tímidos avanços derivados das conquistas democráticas costumam configurar entre as primeiras vítimas e, em muitos casos, seus principais algozes estão entre aqueles que proclamaram a democracia, outrora, como um ideal. A rigor, tal situação revela de forma inequívoca como a democracia, assim como as estrelas do poema de Quintana, ainda está bem distante de nós, mas, para os que não desistiram de apreciar “os caminhos”, ilumina com seu brilho as nossas esperanças de um mundo mais justo, livre e igual.

Sim, justiça, liberdade e igualdade são valores indissociáveis da democracia. Também estou advertido que tais valores foram completamente esvaziados naquilo que Bobbio classificou como a “matéria bruta” (2015, p. 40) que representa o que identificamos como democracia atualmente.

Por este motivo, a democracia desperta amores e ódios. Os amores, normalmente frequentam os discursos como um valor proclamado. Em tempos de acirramento, ainda segundo Bobbio (2013, p. 84), é questionada, à direita, pelos intransigentes, e à esquerda, pelos impacientes. Talvez isso ajude a explicar porque suas feridas estão sempre abertas. A democracia faz exigências. Nem sempre estamos à altura de atendê-las.

No Brasil, numa conjuntura marcada pelo retrocesso como a nossa, na qual direitos são rasgados em detrimento da manutenção de privilégios, assistimos, perplexos, o espetáculo do horror que empodera vozes dissonantes que desejam caçar os frágeis avanços democráticos que ainda estamos tentando consolidar. Avanços, reconhecidamente limitados, mas avanços - políticos, econômicos e sociais. A constatação é trágica, pois percebemos que tais vozes conclamam a sociedade brasileira para que desistam da democracia antes mesmo de experimentá-la.

Este trabalho se propôs a discutir exatamente uma instituição que nos é apresentada como um equipamento de democratização da educação no Brasil. No primeiro capítulo, apresentamos o histórico dos conselhos de educação no país. Ainda que a expressão seja polissêmica, quando observada pelas lentes históricas de cada período em que se apresentou, foi possível observar que tanto os conselhos propriamente ditos, como algumas de suas atribuições que se consagraram historicamente, estiveram presentes em discussões sobre a questão educacional

brasileira desde o século XIX. Nem sempre associados à ideia que nos referencia atualmente, verificamos que os conselhos de educação já se constituíram no país como: órgãos estritamente técnicos; instrumentos de transição das competências educacionais do Estado para a iniciativa privada; centros de estudo e pesquisa; postos avançados dos escritórios dos empresários educacionais; e, finalmente, fóruns públicos de pactuação de compromissos educacionais.

Nesta última perspectiva, tratada especificamente no período que denominamos como a redemocratização da sociedade brasileira, observamos que a materialização desta forma de organização do Estado era sinalizada como necessária em todas as áreas e serviços por ele prestados, inclusive no âmbito educacional. Todavia, como também verificamos, os estudos demonstraram que a cooperação dos conselhos de educação para a democratização da gestão educacional no Brasil ainda se estabelece muito mais como uma meta a ser perseguida do que uma realidade alcançada.

No segundo capítulo, realizamos a pesquisa sobre a história do Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias (CMEDC). Como opção metodológica, tivemos como estratégia analisar o desenvolvimento institucional do colegiado e o seu espaço de representação no sistema municipal de ensino. Num primeiro momento, apresentamos um breve histórico da cidade que nos possibilitou compreender que muitas das dificuldades enfrentadas pelo colegiado, sobretudo em sua relação com o poder governamental, poderiam ser explicadas pelo processo identitário social forjado na exclusão, na violência e no autoritarismo que marcaram a trajetória de Duque de Caxias.

Na segunda parte do capítulo, verificamos a repercussão desta opção de fazer política na região ecoou no funcionamento do CMEDC que, em sua trajetória, foi significativamente marcado por lutas, avanços e pelos retrocessos.

Finalmente, no terceiro capítulo foi possível aprofundar a discussão e análise dos dados, a partir da enunciação da concepção de democracia trabalhada referencialmente neste estudo, articulada com a sua representação na gestão educacional e da relação institucional dos conselhos de educação neste processo.

Ao encerrar este trabalho, reconhecemos que muitos passos ainda precisam ser dados rumo a um projeto educacional efetivamente democrático. Ainda que tenhamos engatinhado naquilo que é proclamado, pouco progredimos realmente neste campo. A

pesquisa nos revelou a incongruência entre uma instituição, que em sua essência é apresentada como um paradigma democrático, com a política anunciada que a subsidia. É o velho vestido com novas roupagens.

Todavia, assim como denunciemos os dissidentes do ideal democrático, tal constatação não nos autoriza esmorecer. Antes, deve servir a todos os aspirantes e militantes por uma sociedade mais humana como uma possibilidade de reflexão, instrumentalização e luta pelas bandeiras que defendemos, especialmente, neste caso, pelo direito à educação pública, gratuita, universal e de qualidade.

## REFERÊNCIAS

### Fontes primárias

BAHIA. Lei nº. 172, de 25 de maio de 1842. **Dispõe sobre a criação do Conselho de Instrução Pública na capital da Província.** Bahia, 25 Mai. 1842.

BARBOSA, Rui. **Reforma do ensino secundário e superior.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1882.

\_\_\_\_\_. **Reforma do Ensino Primário e várias instituições complementares da instrução pública.** Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1883.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil.** Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em 02 set. 2016

\_\_\_\_\_. Lei de 15 de outubro de 1827. **Manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Império.** Brasil, 15 out. 1827.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 16 de 12 de agosto de 1834. **Faz algumas alterações e adições á Constituição Política do Império.** Brasil, 12 ago. 1834.

\_\_\_\_\_. 1874. **Annaes do Parlamento Brasileiro.** Assembléa Constituinte do Império do Brazil, 1823. Rio de Janeiro: Imperial Instituto Artístico (1823), vol. 2, t. II.

\_\_\_\_\_. 1874. **Annaes do Parlamento Brasileiro.** Assembléa Constituinte do Império do Brazil, 1823. Rio de Janeiro: Imperial Instituto Artístico (1823), vol. 3, t. III.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 1.331 A, de 17 de fevereiro de 1854. **Aprova o regulamento para a reforma do ensino primário e secundário no município da Côrte.** Brasil, 17 fev. 1854.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.659, de 06 de junho de 1874. **Dá nova organização a Secretaria de Estado dos Negócios do Império.** Brasil, 06 jun. 1874.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.247, de 19 de abril de 1879. **Reforma o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o Império.** Brasil, 19 abr. 1879.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 981, de 08 de novembro de 1890. **Approva o Regulamento da Instrução Primaria e Secundaria do Distrito Federal.** Brasil, 08 nov. 1890.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 3.890, de 01 de janeiro de 1901. **Approva o Código dos Institutos Officiaes de Ensino Superior e Secundario, dependentes do Ministerio da Justiça e Negocios Interiores.** Brasil, 01 jan. 1901.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 8.659, de 05 de abril de 1911. **Approva a lei Organica do Ensino Superior e do Fundamental na Republica.** Brasil, 05 abr. 1911.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 11.530, de 18 de março de 1915. **Reorganiza o Ensino Secundário e o Superior na Republica.** Brasil, 18 mar. 1915.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 16.782-A, de 13 de janeiro de 1925. **Estabelece o concurso da União para a difusão do Ensino Primario, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o Ensino Secundario e o Superior e dá outras providencias.** Brasil, 13 jan. 1925.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 19.402, de 14 de novembro de 1930. **Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Publica.** Brasil, 14 nov. 1930.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931. **Crêa o Conselho Nacional de Educação**. Brasil, 11 abr. 1931.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em 04 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em 04 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 4.048, de 22 de janeiro de 1942. **Cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários**. Brasil, 22 jan. 1942.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 4.073, de 30 de janeiro de 1942. **Lei Orgânica do Ensino Industrial**. Brasil, 30 jan. 1942.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 6.141, de 28 de dezembro de 1943. **Lei Orgânica do Ensino Comercial**. Brasil, 28 dez. 1943.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)>. Acesso em 10 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. **Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasil, 20 dez. 1961.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Federal de Educação. Parecer indicação n.º 442/66, C.E.Su. (1º Grupo), de 5/8/1966. Reestruturação das Universidades Brasileiras. **Documenta**, Brasília, DF, p. 67-86, 1966

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em 30 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968. **Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e dá outras providências**. Brasil, 21 nov. 1968.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968. **Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências**. Brasil, 28 nov. 1968.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 464, de 11 de fevereiro de 1969. **Estabelece normas complementares à Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e dá outras providências**. Brasil, 11 fev. 1969.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 477, de 26 de fevereiro de 1969. **Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionárias ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares, e dá outras providências**. Brasil, 26 fev. 1969.

\_\_\_\_\_. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. **Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências**. Brasil, 11 ago. 1971.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 72.495, de 19 de julho de 1973. **Estabelece normas para a concessão de amparo técnico e financeiro às entidades particulares de ensino e dá outras providências**. Brasil, 19 jul. 1973.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 27 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei 9.131, de 24 de novembro de 1995. **Altera os dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1995.

\_\_\_\_\_. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1996.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. **Parecer nº 05 de 1997. CEB/CNE**. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1997/pceb005\\_97.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1997/pceb005_97.pdf)>. Acesso em 11 de janeiro de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Relatório Pró-Conselho 2005**. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2005**. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2007**. Brasília, DF, 2008.

CONED. **Plano Nacional de Educação - Proposta da Sociedade Brasileira**. Belo Horizonte: CONED, 1997.

CONGRESSO NACIONAL. Sessão em 27 de junho de 1846. **Anais do Parlamento Brasileiro, 1846**. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20bCarrossel.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=27/6/1846&txSuplemento=&txPagina=](http://imagem.camara.gov.br/dc_20bCarrossel.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=27/6/1846&txSuplemento=&txPagina=)>. Acesso em 02 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. Sessão em 06 de agosto de 1870. **Anais do Parlamento Brasileiro, 1870**. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=6/8/1870#/> . Acesso em 02 de setembro de 2016.](http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=A&Datain=6/8/1870#/)

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DUQUE DE CAXIAS. Arquivo Central. **Livro das atas de reuniões realizadas entre os anos de 2000 e 2004**, Livro 1.

\_\_\_\_\_. Arquivo Central. **Livro das atas de reuniões realizadas entre os anos de 2005 e 2008**, Livro 2.

\_\_\_\_\_. Arquivo Central. **Livro das atas de reuniões realizadas entre os anos de 2009 e 2012**, Livro 3.

\_\_\_\_\_. Arquivo Central. **Livro das atas de reuniões realizadas entre dezembro de 2012 e 2016**, Livro 4.

DUQUE DE CAXIAS. **Decreto nº 4.238, de 22 de maio de 2003**. Institui o Sistema Municipal de Ensino de Duque de Caxias. Duque de Caxias, 22 Mai. 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município**. Duque de Caxias, 05 Abr. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 1.330, de 15 de julho de 1997. **Cria o Conselho Municipal de Educação de Duque de Caxias, e dá outras providências.** Duque de Caxias, 25 Jul. 1997.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 1.525, de 23 de maio de 2000. **Dá nova redação aos incisos IV e XI, do Parágrafo Único, do Art. 2º, da Lei nº 1.330, de 15.06.97.** Duque de Caxias, 23 Mai. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 1.869, de 15 de abril de 2005. **Dispõe sobre a reformulação do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.** Duque de Caxias, 15 Abr. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 2.640, de 01 de julho de 2014. **Aprova o Plano Municipal Decenal de Educação e dá outras providências.** Duque de Caxias, 01 Jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 2.713, de 30 de junho de 2015. **Aprova a adequação do Plano Municipal de Educação ao Plano Nacional de Educação para o decênio 2015/2025 e dá outras providências.** Duque de Caxias, 30 Jun. 2015.

SÃO PAULO. Decreto nº. 144B, de 30 de dezembro de 1892. **Aprova o regulamento da Instrução Pública do Estado.** São Paulo, 30 Dez. 1892.

\_\_\_\_\_. Lei nº. 88, de 08 de setembro de 1892. **Dispõe sobre a Reforma da Instrução Pública do Estado.** São Paulo, 08 Set. 1892.

## **Fontes secundárias**

ALCÂNTARA, Alzira Batalha. **Pacto Federativo, Educação e Participação: uma República para todos?** Tese de Doutorado, Faculdade de Educação, UFF, 2011.

ALVES, José Cláudio Souza. **Dos Barões ao Extermínio: uma história de violência na Baixada**. Duque de Caxias: APPH-CLIO, 2003.

BATISTA, Neusa Chaves. Da emergência da gestão democrática da educação básica como política educacional à participação em conselho municipal de Educação. In: ARRUDA, Maria da Conceição Calmon e JUNIOR, Jose Airton Chaves Cavalcante (orgs.) **Conselhos Municipais de Educação – Desafios da formação e da gestão democrática**. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2015, p. 100-116.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos** – 7ª ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política** – 1ª ed., 18ª Reimp. – São Paulo: Paz e Terra, 2012.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e Democracia** – 6ª ed. – São Paulo: Brasiliense, 2013.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia: Uma defesa das regras do jogo** – 13ª ed. – São Paulo: Paz e Terra, 2015.

CUNHA, Luiz Antonio. **A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. 2. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

\_\_\_\_\_. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. 6ª ed – São Paulo: Cortez, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (org). **Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos**. 4ª ed. - São Paulo: Cortez, 2004, p. 43-60.

\_\_\_\_\_. Conselhos de educação: fundamentos e funções. **RBPAE**, v. 22, n. 1, p. 41-67. Jan/jun. 2006.

\_\_\_\_\_. A desoficialização do Ensino no Brasil: A Reforma Rivadávia Corrêa. **Educ. Soc**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 717-738. out. 2009.

\_\_\_\_\_. O Plano Nacional de Educação 1936/1937. In: Congresso Brasileiro de História da Educação, 7., 2013, Cuiabá. **Anais eletrônicos...** Cuiabá: UFMT, 2013a. Disponível em: <<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe7>>. Acesso em 04 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. O Conselho Nacional de Educação (1931-1961): memória e funções. **Relatório de Pesquisa**, 2013b.

DUARTE, Maria Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima; NASCIMENTO, Emeli Malaquias. **Apontamentos para análise da atuação dos conselhos municipais de educação no âmbito do sistema educacional brasileiro** In: III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação, 2012, Zaragoza, Espanha. Disponível em [http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MarisaRibeiroDuarte\\_res\\_int\\_GT7.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MarisaRibeiroDuarte_res_int_GT7.pdf). Acesso em: 27 out. 2016.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 14<sup>a</sup> ed. Atual., 2. Reimp. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Prefácio. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline. (org.) **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 07-10.

GOUVÊA, Fernando. O Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais na gestão do intelectual Anísio Teixeira: Da consolidação ao declínio institucional (1955-1964). **Revista Periferia: Educação Cultura & Comunicação**, Duque de Caxias, v. 7, n. 1., p. 140-159. jan./jun. 2015.

GOUVÊA, Fernando; LEITE FILHO; Aristeo; SANTOS, Pablo S. Bispo dos. Quando os documentos falam... ouve-se até o silêncio: entre relatórios, decretos e manuscritos, a gestão de Anísio Teixeira no INEP/CBPE (1952-1964). In: MENDONÇA, Ana

Waleska P.C. Mendonça; XAVIER, Libânia Nacif. **Por uma política de formação do magistério nacional: o INEP/MEC dos anos 1950/1960 (coleção INEP 70 anos)**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008.

LE GOFF, Jacques. **História e Memória** -7ª ed. – Campinas: Editora UNICAMP, 2013.

LEHER, Roberto. O Conselho Nacional de Educação no contexto neoliberal: participação e consenso fabricado. In: SCHEINVAR, Estela; ALGEBAILLE, Eveline. (org.) **Conselhos participativos e escola**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004, p. 25-39.

MARTINS, André Silva; NEVES, Lucia Maria Wanderley (org). **Educação Básica: uma tragédia anunciada**. SP: Xama, 2015.

MELO, Cristiane Silva e MACHADO, Maria Cristina Gomes. Notas para a História da Educação: considerações acerca do Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879, de autoria de Carlos Leôncio de Carvalho. In. **Revista HISTEDBR** On-line, Campinas, n. 34, p.294-305, jun.2009.

MENDONÇA, Erasto Fortes. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Teses de Doutorado, Faculdade de Educação, UNICAMP, 2000.

NAGLE, Jorge. **Educação e Sociedade na Primeira República**. 3º ed – São Paulo: Edusp, 2009.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Por que dois Planos Nacionais de Educação. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Educação e Política no limiar do Século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p. 147-182.

OTRANTO, Celia Regina. A Nova LDB da Educação Nacional: seu trâmite no Congresso e as principais propostas de mudança. **Revista Universidade Rural** – Série Ciências Humanas. Seropédica, v. 18, n. 1-2, dez. 1996.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão Democrática da Escola Pública**. São Paulo: Ática, 2002.

REIS, Daniel Aarão. A Vida Política: Entre a ditadura e democracia – da modernização conservadora ao reformismo moderado, 1960-2010. In: REIS, Daniel Aarão (Coord.). Direção de Lilia Moritz Schwarcz. **Modernização, Ditadura e Democracia: 1964-2010, Volume 5**. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Fundação Mapfre; Objetiva, 2014. (História do Brasil Nação: 1808-2010, 5).

ROMANELLI, Otaíza. **História da Educação no Brasil**. 36ª ed. - Petrópolis: Vozes, 2010.

SAVIANI, Dermeval. O legado educacional do regime militar. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008a.

\_\_\_\_\_. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 11 ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2008b.

\_\_\_\_\_. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**. 4ª ed. - Campinas -, SP: Autores Associados, 2013.

SINGER, Paul. O Processo econômico. In: REIS, Daniel Aarão (Coord.). Direção de Lilia Moritz Schwarcz. **Modernização, Ditadura e Democracia: 1964-2010, Volume 5**. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Fundação Mapfre; Objetiva, 2014. (História do Brasil Nação: 1808-2010, 5)

SOUZA, Donaldo Bello de; ALCÂNTARA, Alzira Batalha. O lugar dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) nos Planos Municipais de Educação (PMEs): da discussão e elaboração ao acompanhamento e avaliação final. In: ARRUDA, Maria da Conceição Calmon e JUNIOR, Jose Airton Chaves Cavalcante (orgs.) **Conselhos Municipais de Educação – Desafios da formação e da gestão democrática**. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2015, p. 36-67.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. **Conselhos Municipais de Educação: Espaços de controle social?** In: XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2007, João Pessoa, Paraíba. Disponível em [http://www.anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2007/118.pdf](http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2007/118.pdf). Acesso em: 27 out. 2016.

SOUZA, Marlucia Santos de. **Escavando o passado da cidade: história política da Cidade de Duque de Caxias**. Duque de Caxias: APPH-CLIO, 2014.

TEIXEIRA, Anísio. A nova Lei de Diretrizes e Bases: um anacronismo educacional. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro: v. 33, n.76 p. 27-33, out-dez/1959.

\_\_\_\_\_. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v.37, n. 86, abr/jun. p. 59-79, 1962.

\_\_\_\_\_. **Educação é um direito**. 4º ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.

\_\_\_\_\_. **Educação no Brasil**. 4º ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2011.

TENREIRO, André. Dentro de um espaço desigual. In: TENREIRO, André. (org.) **Duque de Caxias: a Geografia de um espaço desigual**. Nova Iguaçu: Ed. Entorno, 2015, p. 7-19.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, 2002.

VIEIRA, Evaldo. **Estado e miséria social no Brasil: de Getúlio a Geisel**. São Paulo: Cortez, 1983.

VIEIRA, Sofia Lerche. **O (dis)curso da (re)forma universitária.** Fortaleza: Edições UFC, 1982.