

CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO EM GOIÁS: PERCURSO LEGAL E DESAFIOS PARA ESTRUTURAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Municipal Education Councils in Goiás, Brazil: legal path and challenges for organization and operation

Conseils Municipaux d'Éducation dans l'état de Goiás, Brésil: parcours juridique et défis pour leur structuration et fonctionnement

Edson Ferreira Alves
Secretaria de Estado da Educação de Goiás¹

Resumo: Este estudo apresenta e analisa o perfil dos Conselhos Municipais de Educação dos municípios goianos a partir de uma pesquisa feita com cursistas conselheiros participantes do Curso de Formação de Conselheiros Municipais de Educação, via Universidade Federal de Goiás, no período de 2010 a 2011. A metodologia compreende análise legal e a utilização de questionário fechado para levantamento de dados. A análise prioriza dados sobre organização, composição, representatividade, funções, atribuições e condições de funcionamento, com o objetivo de discutir a autonomia, legitimidade e relevância social desses colegiados nos cenários locais enquanto agentes na gestão de políticas educacionais.

Palavras-Chave: Conselhos Municipais de Educação. Pró-Conselho. Goiás. Legislação.

Abstract: This study presents and analyzes the profile of Municipal Education Councils in municipalities of Goiás, Brazil. It is based on a survey of students-counselors participating in the Municipal Board of Education Training Course at the Federal University of Goiás in 2010-2011. The methodology includes legal analysis and use of closed questionnaire for data collection. The analysis prioritizes data on organization, composition, representation, functions, duties, and operating conditions in order to discuss autonomy, legitimacy, and social relevance of these boards in the local region as agents in the educational policies management.

Keywords: Municipal Education Councils. *Pró-Conselho*. Goiás. Legislation.

Résumé : Cette étude présente et analyse le profil des Conseils Municipaux d'Éducation de l'état de Goiás à partir d'un sondage auprès des élèves-conseillers participant au Cours de Formation de Conseillers Municipaux d'Éducation de cet état, via l'Université Fédérale de Goiás, en 2010 et 2011. Sa méthodologie comprend une analyse juridique et l'utilisation d'un questionnaire fermé pour recueillir des données. L'analyse se concentre sur celles concernant l'organisation, la composition, la représentation, les attributions et les conditions de fonctionnement. Elle vise à

¹Mestre em Educação pela Universidade Federal de Goiás, professor da Rede Estadual de Ensino de Goiás e da Rede Municipal de São Luís de Montes Belos/GO. E-mail: edson.belos@gmail.com

discuter l'autonomie, la légitimité et la pertinence sociale de ces Conseils dans leur contexte local comme agents de gestion des politiques d'éducation.

Mots-clés : conselhos municipais de l'éducation. *Pró-Conselho*. Goiás. Législation.

Introdução

Este artigo tem como foco a apresentação e discussão dos dados coletados durante o Curso de Extensão de Formação de Conselheiros Municipais de Educação, desenvolvido na modalidade a distância pela Universidade Federal de Goiás (UFG)/Faculdade de Educação e pelo Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho)/Ministério da Educação (MEC), no período de novembro de 2010 a julho de 2011.

A amostra compôs-se de 107 municípios, correspondendo a 43% dos municípios de Goiás. Deste grupo, 10 municípios (9%) não haviam criado o Conselho Municipal de Educação (CME), 27 (25%) possuíam conselhos desativados e 70 municípios (66%) estavam com seus colegiados em funcionamento.

A coleta de dados deu-se por meio de questionário objetivo de múltiplas questões denominado *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação*, anexado no Ambiente Virtual de Aprendizagem da Plataforma Moodle. A partir dos questionários preenchidos pelos grupos de estudo de cada municipalidade, os dados foram totalizados e sistematizados para análise (UFG, 2011).

Na primeira parte do trabalho será discutida a situação histórica e legal dos CMEs após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e os marcos infraconstitucionais, incluindo a legislação goiana sobre a temática. Em seguida, serão apresentados os dados do questionário e a problematização sobre a estrutura,

as condições materiais e atuação dos CMEs através de três categorias: (i) *estrutura legal e sistema*, (ii) *estrutura física e de recursos humanos* e (iii) *funcionamento e ações*. Na terceira parte, procurou-se discorrer sobre a importância dos conselhos para a consolidação das políticas de Estado para a educação pública, tendo como ponto de confluência a Conferência Nacional de Educação de 2010 (Conae/2010).

Percurso histórico-legal sobre os Conselhos Municipais de Educação pós CF/1988

Uma maior significação do cenário municipal, segundo Alves (2011), começou a se instalar no país a partir da CF/1988 que erigiu os municípios à condição de entes federativos autônomos, equiparando-os aos estados (art. 18) e expressou as determinações para constituição de Sistemas de Ensino próprios (art. 211). Vinculou-se a este marco um estímulo para a criação dos CMEs como órgãos normativos dessa nova organização, porém, sem utilizar a nomenclatura *conselhos* ou outro termo equivalente. Vale ressaltar que alguns municípios brasileiros já haviam criados seus CMEs por delegação de competência dos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs), possibilidade advinda com a Lei nº 5.692/1971.

Segundo Bordignon (2009) e Cury (2006), a CF/1988 trouxe a possibilidade de redesenho do perfil dos CMEs, pois passou a vincular os princípios de democratização da gestão do ensino e a valorização da participação social como instrumento de qualificação na formulação, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas educacionais.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996 contemplou a gestão democrática do ensino nos termos da Lei e das normas dos respectivos Sistemas Municipais de Ensino (SMEs) (art. 3º, inciso VIII; art. 8º, § 2º). No artigo 11 explicitou as responsabilidades dessa estrutura frente à educação municipal, evidenciando a necessidade de constituição de órgãos normativos próprios (BRASIL, 1996).

Na Lei nº 9.424/1996, que criou Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), é que aparece o termo *Conselho Municipal de Educação* na relação das instituições integrantes do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social (CMACS) do fundo. Pela interpretação deste marco, a criação de CMEs ganhou impulso no sentido de atender à composição do CMACS do Fundef que destinava, ao menos, uma vaga para conselheiros municipais de educação (ALVES, 2011).

Na vertente das emanções da LDB nº 9.394/1996 e dos movimentos provocados por entidades como a União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), entre outros, o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172/2001, definiu como uma das metas para a gestão educacional, o estímulo à criação de CMEs como um dos agentes de democratização das Redes ou Sistemas de Ensino (BRASIL, 2001).

Por esse arcabouço legal e pela articulação e proposição de instituições como a Uncme e a Undime, o MEC editou a Portaria nº 3.272/2003, para constituição do grupo de trabalho para implementação do Pró-Conselho, importante instrumento de disseminação das políticas de constituição dos Conselhos de Educação nas municipalidades, com reflexos para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2005). O Pró-Conselho² constituiu-se como um programa de articulação entre MEC e municípios que objetivava, entre outros: a capacitação inicial e continuada de conselheiros (inicialmente promovida em encontros regionais presenciais); contribuir para o fortalecimento dos SMEs; e, formar um banco de dados sobre a estrutura e funcionamento dos CMEs.

Expirado o Fundef, a Lei nº 11.494/2007 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da

² A partir de 2008, o programa foi retirado da pauta de ações prioritárias do MEC e perdeu consideravelmente sua estrutura de articulação. Nesse ano, formação de conselheiros passou a ser executada no formato de cursos de extensão na modalidade da educação à distância, em parceria com as universidades federais (ALVES, 2011).

Educação (Fundeb) e manteve a presença de conselheiros de educação no CMACS do novo fundo.

Logo, por indução legal promovida pelo Governo Federal e pelo movimento corrente de descentralização da oferta do ensino obrigatório pelos municípios, através de políticas públicas que *garantiriam mais eficiência e eficácia* ao Estado, programas³ foram implantados, principalmente pelo MEC, a fim de *capacitar* os municípios para criação de seus SMEs. Esse processo seguiu em curso mesmo que implicasse em rupturas com os Sistemas Estaduais e possíveis atritos por poder, como consequência do levante municipalista da metade final década de 1990 e a disputa por recursos financeiros do Fundef (ALVES, 2011).

É nesse contexto de disputa por autonomia de gestão e por recursos federais, no findar dos anos 1990 e na da década de 2000, que ganha peso nas discussões em fóruns, congressos e demais agendas a criação e fortalecimento dos CMEs, como mecanismo necessário para instituir os SMEs. Assim, o município torna-se gestor de suas próprias políticas educacionais, usufruindo de independência em relação ao Sistema Estadual e com mais condições legais para estabelecer parcerias com o Governo Federal.

Incurso pela história e legalidade dos CMEs em Goiás

A presença de Conselhos de Educação no Estado de Goiás tem como marco a criação do Conselho Estadual de Educação - Lei Estadual nº 4.009/1962 e a criação do CME de Goiânia - Lei Municipal nº 7.771/1997. Este, após assumir a coordenação da Seção Estadual da Uncme, passou a ser referência direta aos demais municípios seja fornecendo assessoria, documentação ou visitas para orientação e articulação entre os CMEs.

³ Nesse conjunto, destaca-se o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) e o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação (Prasem).

Nos diferentes municípios goianos, a Lei do Fundef foi a primeira indutora da municipalização do ensino fundamental e da conseqüente criação de Conselhos de Educação, muitos datados de 1997/1998. Tanto o CEE quanto o CME de Goiânia apoiaram os municípios fornecendo modelos de leis de criação, de regimentos e até mesmo de formação de equipes técnicas para atuarem na gestão dos SMEs recém-criados.

Em relação aos ditames legais em âmbito estadual que contemplam a criação de CMEs, a Lei Complementar nº 26/1998, que estabeleceu as Diretrizes e Bases do Sistema Educativo de Goiás, determina:

Art.8º- Os municípios podem organizar-se em sistemas próprios de educação, seguindo o que estabelecem os artigos 11 e 18 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996: [...]

III - os sistemas municipais de educação organizarão, na forma da lei, Conselhos Municipais de Educação que exercerão funções normativas do sistema, baixando normas complementares a fim de atender às especificidades e diversidades locais. (GOIÁS, 1998).

A Lei estadual resguardou aos municípios os princípios contidos na LDB nº 9.394/1996 de constituírem seus Sistemas próprios de ensino (art. 11), mas obrigou-os a comunicarem ao CEE sua opção como um dos mecanismos do regime de colaboração. Ainda, a Lei determinou aos SMEs a criação de respectivos *conselhos com a função normativa*, pois a partir da desvinculação do Sistema Estadual, passavam a não seguir mais as normas deste, devendo baixar normas segundo as características da própria localidade. Também assumiam as incumbências de orientar e fiscalizar as instituições educacionais jurisdicionadas ao SME, ou seja, as escolas públicas municipais e as instituições privadas de educação infantil, conforme artigo 18 da LDB nº 9.394/1996.

Outra medida que *estimulou* os municípios goianos a criarem seus conselhos foi a aprovação da Lei Estadual nº 13.609/2000⁴, que regulamentou a redistribuição dos recursos do Salário-Educação pelo governo do estado aos municípios. Na Lei são estipuladas várias exigências aos governos locais, dentre elas:

Art. 2º - Para habilitar-se ao recebimento das parcelas do Salário-Educação, o município deverá comprovar, junto à Secretaria de Estado da Educação:

I - aprovação, pelo Conselho Municipal de Educação, através de parecer circunstanciado, de Plano de Aplicação e Relatório Físico-Financeiro relativo ao ano anterior;

II - o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;

III - a existência e regular funcionamento de plano de carreira e do Conselho Municipal de Educação, criados por lei;

IV - a existência de plano municipal de educação, de duração plurianual, aprovado pelo Conselho Municipal de Educação;

V - a implantação do Conselho Municipal de Acompanhamento do FUNDEF.

Parágrafo único - O não cumprimento das disposições contidas neste artigo implicará a suspensão do repasse dos recursos destinados ao município. (GOIÁS, 2000. Grifos nossos).

Visando os recursos do Salário-Educação, significativa parte de municípios que não havia criado seu conselho em 1997/1998 o fez em 2000/2001, sendo que os primeiros reeditaram as leis de criação do órgão para atender a essa nova demanda: ampliar as competências dos colegiados para aprovarem o plano de ação e prestação de contas do Salário-Educação (ALVES, 2011).

A Lei Estadual nº 13.609/2000 foi revogada pela Lei nº 14.564/2003 e esta não mais exigiu de criação, acompanhamento, fiscalização ou aprovação da prestação de contas dos recursos do Salário-Educação pelos CMEs, passando a considerar como exigência apenas a criação do CMACS do Fundef (art. 2º, inciso V) (GOIÁS, 2003). Com essa alteração legal, apresentou-se uma contradição quanto à visão do

⁴ A Lei Estadual nº 13.609/2000 estabeleceu critérios para a distribuição dos recursos do Salário-Educação entre as redes estadual e municipais de ensino, observando o disposto no art. 2º da Lei federal nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998: “A Quota Estadual do Salário-Educação, de que trata o art. 15, § 1º, inciso II, da Lei nº 9.424, de 1996, será redistribuída entre o Estado e os respectivos municípios, conforme critérios estabelecidos em lei estadual [...]”. (Redação revogada pela Lei nº 10.832, de 2003).

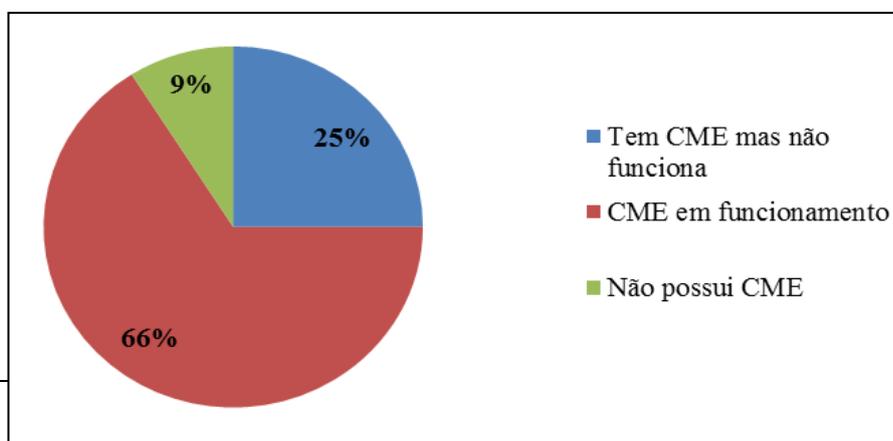
governo estadual no que tange à criação dos CMEs que, ao substituí-los pelo CMACS do Fundef em 2003, contribuiu para que muitos conselhos fossem desativados, conforme apontam os dados oficiais da pesquisa: 25% dos conselhos encontravam-se com as ações paralisadas (UFG, 2011).

O Plano Estadual de Educação (PEE) vigente estabeleceu o estímulo à criação de CMEs e garantia de apoio à sua informatização (GOIÁS, 2008), mas sem definir como tais metas serão alcançadas nem as responsabilidades dos governos estadual e municipais.

Estrutura e Funcionamento dos CMEs goianos a partir dos dados do Curso de Extensão de Formação de Conselheiros Municipais de Educação/UFG

A partir dos relatórios anuais do Pró-Conselho⁵, é perceptível que foi no findar dos anos 1990 e início dos anos 2000 que o processo de criação de CMEs se multiplicou pelos municípios goianos. O banco de dados do MEC registrou em 2007 que 47% dos CMEs goianos em funcionamento tinham de 05 a 10 anos de existência (BRASIL, 2008). Tomando como base a amostra desta pesquisa de 107 municípios goianos, apresentamos no Gráfico 1 o seguinte contexto de criação e funcionamento dos CMEs:

Gráfico 1: Situação de Criação e Funcionamento dos CMEs em Goiás



⁵ Dentre as [municipais de Educação (Sicme) que visa coletar dados sobre o funcionamento dos CMEs no Brasil e consolidá-los no relatório denominado *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação*. Foram publicados pelo MEC os documentos consolidados referentes aos anos de 2004 a 2007 (ALVES, 2011).

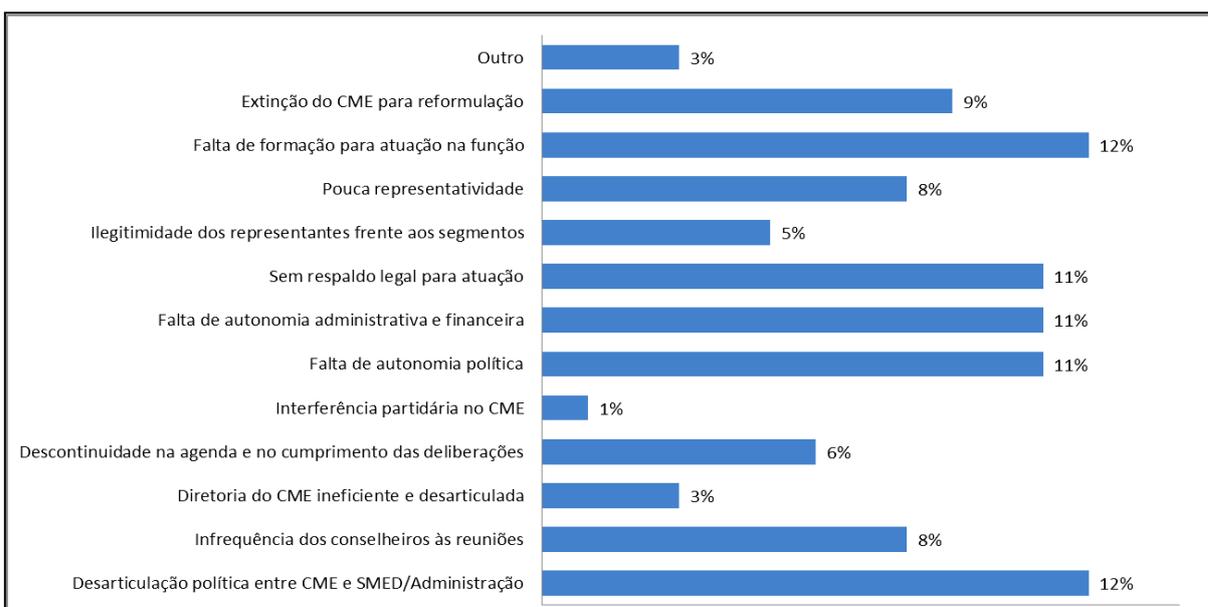
Fonte: Gráfico elaborado para este estudo a partir de UFG, 2011.

Os dados apontam que 9% dos municípios abordados pela pesquisa ainda não haviam criado seus CMEs, enquanto que 25% encontravam-se desativados ou ainda não tinham sido instalados. Os conselhos em pleno funcionamento atingiram 66% da amostra, ou seja, 70 municípios com participantes no curso.

Os cursistas responderam como motivos para não criação do colegiado: a falta de interesse da Administração Municipal em 29% dos casos; a falta de conhecimento, informação e orientação sobre o processo, em 29%; 14% apontaram como motivos a falta de interesse da comunidade escolar, a falta de pessoas capacitadas e a falta de condições financeiras para financiar essa nova estrutura.

Quanto ao não funcionamento ou não implantação do CME, mesmo sendo criado legalmente, o Gráfico 2 traz os apontamentos dos participantes:

Gráfico 2: Principais motivos para o não funcionamento dos CMEs



Fonte: Gráfico elaborado para este estudo a partir de UFG, 2011.

Uma primeira análise permite identificar a diferença entre municípios com conselhos criados e municípios com conselhos em funcionamento. É pertinente questionar e conhecer quais são os motivos da criação legal do colegiado e sua não implantação ou os motivos que levam o CME a cessar suas atividades, mesmo sendo um órgão de funcionamento contínuo.

No caso goiano, a Lei nº 14.564/2003 que retirou a exigência da criação e funcionamento de CMEs para os municípios receberem sua quota do Salário-Educação, substituindo-os pelos CMACS do Fundef, segundo Alves (2011), pode ser uma justificativa do fato de boa parte dos 25% dos colegiados dessa amostra estarem desativados.

O Gráfico 2 possibilita ainda a construção de hipóteses interessantes ao evidenciar como problemas a desarticulação política entre CME/Secretaria Municipal de Educação (SMEd)/Administração Municipal em 12% dos casos; a falta de formação para atuação na função (12%); falta de respaldo legal para atuação (11%); falta de autonomia política (11%); e, falta de autonomia administrativa e financeira (11%).

Analisando tais dados mais as causas da não criação do colegiado, percebemos que as decisões políticas e a destinação de condições objetivas (materiais) para funcionamento do colegiado são questões cruciais que implicam na implantação e perenidade do CME.

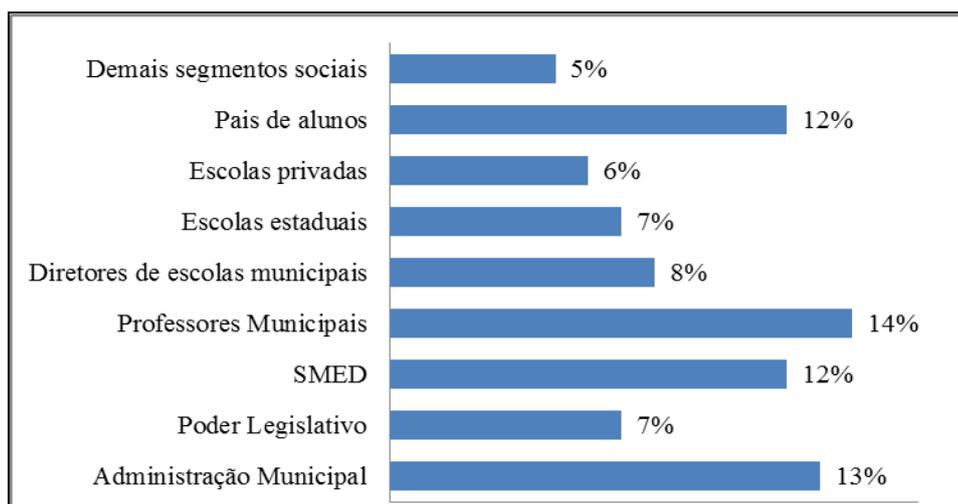
Logo, tais informações podem significar que a prática de institucionalização dos colegiados ainda é recente e não foi totalmente assumida pelos governos municipais nem tampouco incorporada pela sociedade civil. Nessa perspectiva, denotam um cenário de rupturas na implantação das políticas públicas e/ou do descumprimento dos dispositivos legais de ordem local. Por outro lado, podem indicar a desmobilização social para participação nesses espaços e/ou de falta de interesse governamental para garantir sua viabilidade (ALVES, 2011).

Os dados referentes à categoria (i) *estrutura legal e sistema* dos CMEs com lei de criação⁶ expõem que 56% dos municípios abordados pela pesquisa instituíram o Sistema Municipal de Ensino e 27% aprovaram o Plano Municipal de Educação (PME).

Quanto aos aspectos legais, 34% dos CMEs passaram por alterações nas leis de criação nos últimos anos, sendo estas conduzidas em 38% dos casos pelo próprio conselho, 22% pela Administração Municipal, em 28% pela SMEd e 12% pelo Legislativo. Os principais focos das alterações foram: regulamentação da lei de criação e estrutura organizacional do CME (23%), atualização da lei de criação que estava defasada (21%), ampliação das funções/atribuições do colegiado (18%), alteração da natureza do CME (17%), ampliação do número de conselheiros (16%), ampliação do número de segmentos (15%) e alteração no tempo de mandato de conselheiro (15%). A garantia de autonomia financeira e administrativa foi incluída em apenas 6% dos CMEs que sofreram alterações legais.

Os conselhos em tela têm a sua composição definida pela presença dos segmentos apontados no Gráfico 3, com o respectivo percentual de distribuição das vagas:

Gráfico 3: Segmentos representados e distribuição das vagas de conselheiros (%)



⁶ Inclui-se nesta categoria os CMEs que estão desativados e que estão em funcionamento, pois o preenchimento do questionário contemplou a análise documental: leis de instituição do SME, leis de criação do CME, regimento interno e decretos.

Fonte: Gráfico elaborado para este estudo a partir de UFG, 2011.

Quanto à composição, 35% das vagas são ocupadas pelo setor educacional (22% para escolas públicas municipais e 13% para escolas estaduais e privadas), 32% pelo Poder Público/governo (Administração Municipal, SMEd, outras secretarias e Poder Legislativo) e 17% destinadas à sociedade civil (pais de alunos e segmentos sociais). Essa composição, afirma Gohn (2007), é legado da tradição de Conselhos de Educação no Brasil em restringir a participação aos atores envolvidos no processo educacional ou mesmo a um só segmento da comunidade educativa, excluindo os movimentos e organizações sociais.

Considerando-se os dados sobre sua composição, o conselho tem grande possibilidade de tornar-se um órgão mais burocrático vinculado à SMEd e submisso ao Poder Executivo, principalmente se os trabalhadores em educação não ocuparem o espaço conquistado e não trabalharem para construir sua autonomia frente ao governo. Porém, com uma composição majoritária de trabalhadores em educação, é preciso estar vigilante para que o conselho não incorpore uma postura corporativista (ALVES, 2011; CURY, 2006).

Em todos os casos, seja de controle do governo ou de interesses corporativistas no colegiado, perde-se o sentido de Conselho Municipal de Educação enquanto órgão de Estado, parafraseando Bordignon (2009) e Cury (2006). Sem o devido equilíbrio na representatividade, podem surgir questionamentos quanto à legitimidade das deliberações e normatizações baixadas, bem como a respeito de sua função social, refletindo nas questões de *como* e *para quem* o conselho trabalha.

Quanto à forma de indicação dos conselheiros, em 82% dos CMEs o processo é feito pelo próprio segmento. Em 12% dos CMEs os conselheiros são indicados através de convite feito pelo Poder Executivo e 6% não responderam. Em 73% dos conselhos é permitida uma recondução consecutiva (reeleição), o que não

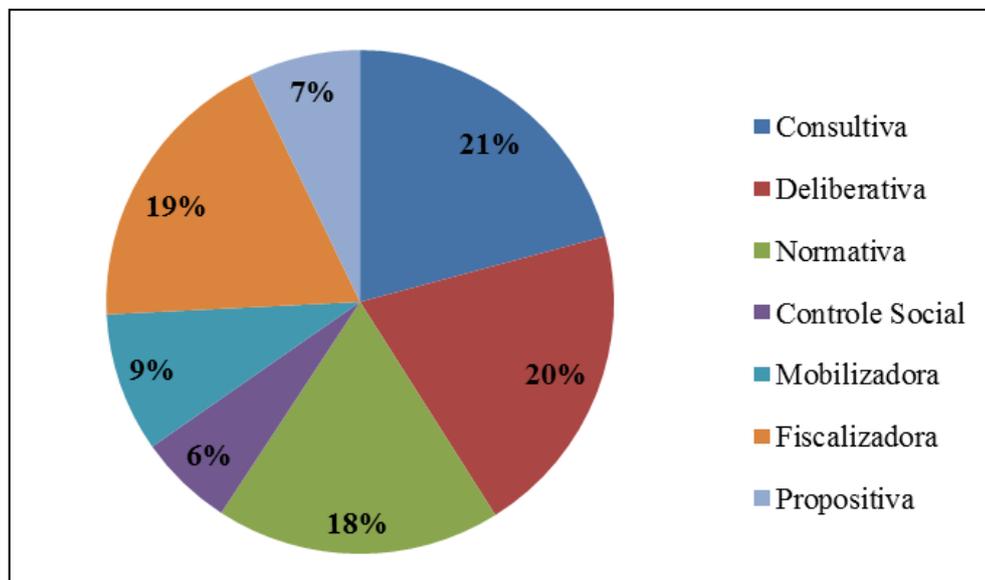
ocorre em 18% dos casos. Em 48% dos CMEs é feita assembleia geral para renovação de todo colegiado, em 39% é feita a renovação parcial alternada entre os segmentos.

A presidência é indicada em 79% dos CMEs através de eleição pelos pares; em 3% dos conselhos, o secretário de educação é o presidente nato; 18% não registraram essa informação. É prevista a reeleição da presidência em 65% dos conselhos, em 24% tal instrumento é vetado e 11% não responderam.

Os índices demonstram princípios democráticos quanto à indicação dos conselheiros e o processo de eleição da presidência, pois apontam uma participação ativa e autônoma do colegiado na definição de sua diretoria. Todavia, há de se considerar que os números mostram que o conselho pleno é formado em sua maioria por representantes das escolas públicas e/ou por representantes do Poder Executivo, fator que pode interferir diretamente no processo de escolha presidencial, na forma de condução dos trabalhos e na definição de pautas, bem como na construção da autonomia do colegiado em relação ao governo.

O Gráfico 4 ilustra as funções legalmente previstas:

Gráfico 4: Funções previstas nas leis de criação dos CMEs



Fonte: Gráfico elaborado para este estudo a partir de UFG, 2011.

As funções normativa (18%) e fiscalizadora (19%) estão diretamente relacionadas à constituição do Sistema Municipal de Ensino, criado em 56% dos municípios em tela, o que leva a deduzir que alguns municípios, mesmo com o SME instituído, ainda seguem as normatizações do CEE.

As funções propositiva (7%), de controle social (6%) e mobilizadora (9%) que, segundo Bordignon (2009), em tese, implicam na atuação do CME enquanto órgão de Estado, são as menos contempladas nas respectivas leis de criação. Para Balzano e Zanchet (2004), essas três funções caracterizam o *caráter de participação social* ao conselho. O *caráter técnico-pedagógico* é conferido pelo exercício das funções normativa, fiscalizadora, deliberativa e consultiva.

Pelos dados destacados, identifica-se que a configuração dos colegiados encontra-se mais concentrada nas funções atribuídas aos CEEs antes da CF/1988. Na relação entre as funções e competências previstas nas leis de criação dos conselhos em Goiás, o caráter técnico-pedagógico se sobressai constituindo um perfil mais burocrático, com predomínio de atribuições cartoriais.

Segundo Bordignon (2009), as funções fiscalizadora, de controle social e mobilizadora são os legados dos movimentos sociais na CF/1988, objetivando a democratização do Estado via participação dos cidadãos não só pelo voto através da democracia representativa, mas também na gestão, proposição, acompanhamento e controle das políticas públicas.

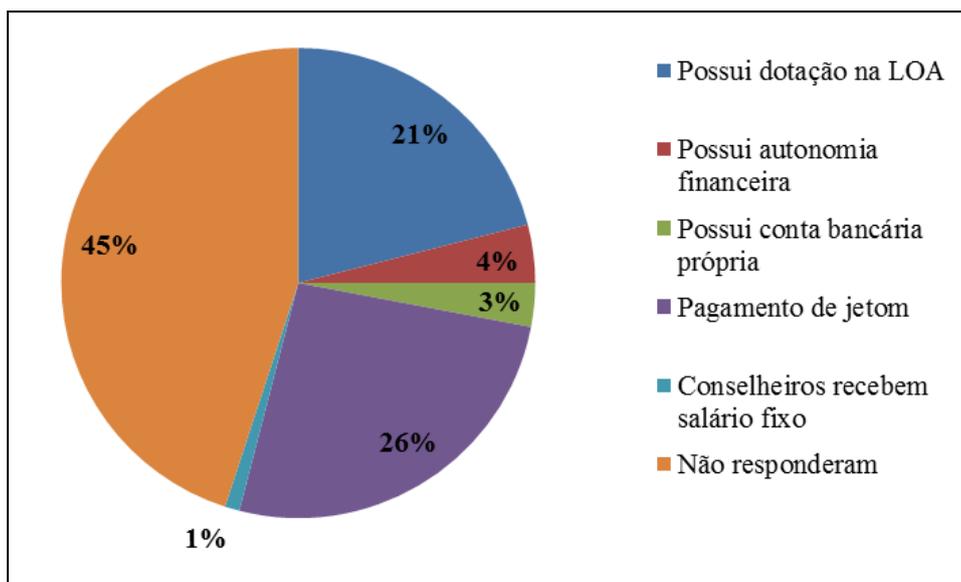
No que concerne à segunda categoria, (ii) *estrutura física e de recursos humanos*⁷, quanto ao item sobre o local de funcionamento, 64% dos CMEs estão instalados em salas no prédio da SMEd, 6% em sala cedida por outro órgão, apenas 4% dispõem de sede própria e 26% não responderam. A experiência tem demonstrado que essa característica da maioria dos conselhos funcionarem na sede da SMEd pode contribuir para aumentar a dependência em relação ao expediente interno e externo.

⁷ Nesta categoria, a disposição dos dados e análise contemplou os CMEs em funcionamento: 66% da amostra.

Além disso, pode gerar incompreensões na sociedade, pois passa a imagem aparente de ser mais um departamento administrativo do órgão executivo (ALVES, 2011).

A autonomia financeira inicia-se pela dotação orçamentária, situação representada no Gráfico 5:

Gráfico 5: Dotação orçamentária, autonomia financeira, jeton e remuneração

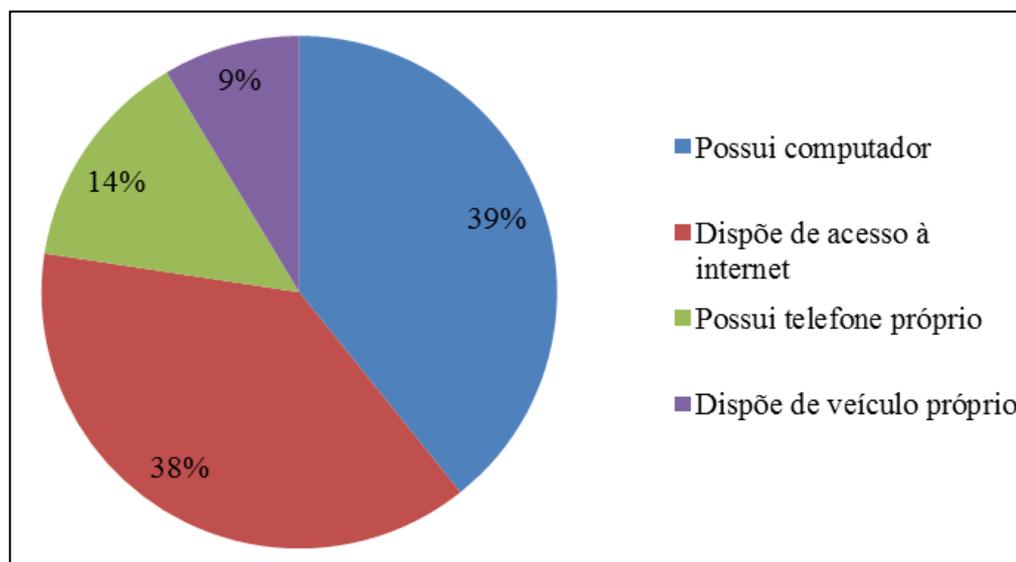


Fonte: Gráfico elaborado para este estudo a partir de UFG, 2011.

Os dados do Gráfico 5 apresentam que apenas 21% dos CMEs possuem dotação prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA), mas apenas 4% possuem autonomia financeira e 3% dispõem de conta bancária própria. Em 26% dos colegiados goianos pesquisados ocorre a retribuição financeira por participação em reunião através de jeton e em 1% os conselheiros recebem salário fixo para exercício da função. De forma geral, o pagamento do jeton é um ponto polêmico que muitas vezes interrompe as discussões para criação do SME que requer um conselho normativo, pois nem sempre a compreensão da relevância de seu pagamento é clara para os chefes do Poder Executivo. 45% dos conselhos não responderam a essa questão.

Sobre a estrutura material (recursos e equipamentos), a pesquisa destaca:

Gráfico 6: Disponibilidade de recursos e equipamentos nos CMEs



Fonte: Gráfico elaborado para este estudo a partir de UFG, 2011.

Os dados apontam para uma estrutura de recursos limitada para garantir a operacionalidade dos colegiados, consequência principalmente da falta de autonomia financeira exposta no Gráfico 5. Tais questões também expressam a dependência do CME para com a SMEd no sentido de garantir as condições mínimas para execução de suas funções, fator que pode contribuir para desestimular a atuação dos conselheiros.

A respeito do quadro funcional dos CMEs, em 38% destes não há previsão legal de apoio técnico-administrativo; em 17%, mesmo sendo designado em lei o apoio técnico-administrativo, não contam de fato com tais servidores; e, 45% contam com algum servidor técnico-administrativo nos quadros do conselho, dos quais 29% dispõem de secretaria executiva, 27% de servidores na inspeção escolar e 38% contam com assessoria técnica.

A discussão sobre autonomia dos Conselhos de Educação se torna latente ao analisar os dados apresentados. É possível o órgão desempenhar todas as atribuições que lhes são determinadas legalmente sem condições de apoio aos

conselheiros, sem condições materiais e recursos humanos para seu funcionamento? Como realizar controle social, fiscalização e mobilização nessas condições? A quem interessa a situação precária de funcionamento dos conselhos?

Balzano e Zanchet (2004) argumentam que sem condições próprias de funcionamento, a dependência administrativa e/ou financeira para com o Poder Executivo. Essa situação compromete a autonomia do conselho, fazendo com que o órgão seja refém das demandas do governo, esvaziando o papel que devem desempenhar na representação da sociedade, no controle social e fiscalização da definição e execução das políticas públicas.

Os dados incluídos na terceira categoria, *(iii) funcionamento e ações desempenhadas*⁸, apresentam a organização do trabalho, a periodicidade das reuniões, as pautas discutidas e a divulgação das ações dos CMEs em funcionamento.

No quesito de periodicidade de reuniões, 29% dos conselhos se reúnem mensalmente, 16% semanalmente, 14% bimestralmente e 12% quinzenalmente. Analisar a periodicidade de reuniões requer retomar às atribuições dos conselhos expressas no Gráfico 4, visto que ao exercê-las, faz-se necessária uma quantidade maior de sessões; assim, para um conselho normativo, deliberativo, consultivo, propositor, fiscalizador, de controle social e mobilizador, sessões mensais ou com maior intervalo entre as reuniões torna o funcionamento do colegiado inviável (ALVES, 2011).

A pesquisa contempla também as principais pautas discutidas pelos CMEs:

Quadro 1. Principais pautas discutidas nas plenárias dos CMEs em funcionamento

PAUTA	Incidência (%)
1. Eleição da diretoria do CME	90
2. Aprovação de Regimento Interno	80
3. Aprovação de calendário Escolar	77

⁸ Apresentação dos dados e análise dos CMEs em funcionamento: 66% da amostra.

4. Regulamentação da educação infantil	73
5. Regulamentação do ensino fundamental de 9 anos	70
6. Autorização de funcionamento de unidades de ensino municipais	67
7. Regulamentação da gestão democrática na Rede Municipal de Ensino (RME)	56
8. Aprovação de regimentos escolares das instituições vinculadas ao SME	54
9. Análise do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal	53
10. Aprovação de projetos político-pedagógicos das instituições vinculadas ao SME	53
11. Regulamentação da educação de jovens e adultos	53
12. Aprovação de cursos de formação continuada de professores	49
13. Análise do Estatuto do magistério Público Municipal	47
14. Participação n'outros conselhos sociais	46
15. Reconhecimento de cursos das instituições vinculadas ao SME	46
16. Fiscalização de instituições privadas e públicas	43
17. Análise de balancetes contábeis (Fundeb, MDE, PNAE, PNATE, outros)	41
18. Aprovação de diretrizes ou regulamentos para organização do ano letivo na RME	40
19. Realização de cursos, seminários, oficinas, outros	40
20. Acompanhamento aos Conselhos Escolares ou equivalentes	39
21. Autorização de funcionamento de unidades de ensino do setor privado	39
22. Regulamentação da avaliação da aprendizagem discente	39
23. Regulamentação da educação especial	37
24. Fiscalização de obras públicas; construção, reforma, ampliação de UEs	27
25. Realização de audiências públicas	27
26. Análise de convênios firmados entre SMED, MEC, SEE, e outros	24
27. Regulamentação da educação para o campo	13
28. Não há registros de reuniões realizadas	9
29. Outros	4

Fonte: Quadro elaborado para este estudo a partir de UFG, 2011.

Considerando o atendimento ao contencioso educacional e as pautas emergenciais como prioridades adotadas, notadamente a execução das funções de proposição, controle social e mobilização fica em segundo plano. É o que podemos constatar no Quadro 1 onde há incidência de realização de audiências públicas em apenas 27% dos CMEs em funcionamento, em contraste com a realização de aprovações, credenciamentos e regulamentações que foram ações mais pontuadas.

A publicização dos atos é realizada pelos conselhos principalmente através da expedição de documentação oficial (25%), seguida da participação em audiências públicas e eventos de outras entidades (14%), via placar público ou Diário Oficial do Município (10%), em reuniões da Câmara Municipal (8%) e no site próprio do conselho (6%). Porém, 22% dos CMEs ainda não executaram nenhuma ação de

divulgação de seus atos para a comunidade. Segundo Cury (2006), o princípio constitucional da publicidade dos atos deve marcar toda a trajetória de existência de um Conselho de Educação, mostrando para a sociedade o resultado de suas ações em prol da escola pública de qualidade.

Identifica-se, pois, segundo Alves (2011), uma característica latente dos colegiados de *trabalhar para dentro*, quando não buscam as contribuições da sociedade e nem devolvem a esta suas realizações. Publicar os atos, debater com a sociedade antes de editar uma deliberação ou norma e prestar contas são ações pouco incorporadas na rotina dos conselhos estudados, fator que pode ser influência da falta de autonomia (política, legal e financeira) e na pouca legitimidade institucional.

Perspectivas: o Documento Final da Conae/2010

Mesmo com as dificuldades expostas e num contexto de criação de conselhos via políticas indutoras e verticalizadas, os esforços necessários para o funcionamento dos CMEs causaram movimentos nos cenários locais e na articulação nacional, abrindo novas possibilidades. Nessa seara, a Conae/2010 definiu como um dos elementos da gestão democrática o fortalecimento dos Conselhos de Educação nas três esferas de governo, com vistas à superação dos entraves que coincidem com os discutidos neste trabalho:

Para pensar a relação entre os sujeitos e as instâncias de participação, é preciso dar especial atenção aos CEE, CME e CNE. A organização dos **conselhos** necessita, pois: superar a fragmentação comumente existente nos órgãos colegiados, articulando suas diferentes funções em um conselho de educação fortalecido; equilibrar a função normativa com a de acompanhamento e avaliação da sociedade; trazer a discussão de políticas para os conselhos; instituir uma composição que reconheça a pluralidade de saberes e contribuições, de modo a refletir a diversidade dos/das agentes e sujeitos políticos do campo educacional e para além deles/delas; que os mandatos dos conselheiros e das conselheiras não seja coincidentes com os dos gestores/as; proibir que o exercício da Presidência do Conselho seja exercido por integrantes do Poder Executivo; ampliar iniciativas

comprometidas com o desenvolvimento da capacidade e o fortalecimento da função de conselheiro/a; vincular a representação da sociedade a um fórum permanente (municipal, estadual, distrital ou nacional) de educação. (CONAE, 2010, p. 45. Grifos do autor).

No campo da gestão democrática e relevância dos conselhos para essa perspectiva, o Documento Final da Conae/2010 propõe a edição de políticas públicas que visem:

g) Apoiar e garantir a criação e consolidação de conselhos estaduais e municipais, plurais e autônomos, com funções deliberativa, normativa e fiscalizadora, compostos, de forma paritária, por representantes dos/das trabalhadores/as da educação, pais, gestores/as, estudantes, tanto do setor público quanto do privado, bem como conselhos e órgãos de deliberação coletivos nas instituições educativas, com diretrizes comuns e articuladas quanto à natureza de suas atribuições, em consonância com a política nacional, respeitando as diversidades regionais. Fortalecer e consolidar os conselhos estaduais e municipais de educação, apoiando sua criação e funcionamento, com dotação orçamentária e autonomia financeira e de gestão garantidos por lei, com diretrizes comuns articuladas em consonância com a política nacional, explicitando a natureza e o objeto de suas competências. (CONAE, 2010, p. 26).

A análise do perfil dos CMEs pesquisados vai ao encontro do exposto no Documento Final da Conae/2010 que traz, em suas proposições, os movimentos necessários para ressignificação desses colegiados para que possam atuar, em tese, como órgãos de Estado.

Considerações Finais

Os dados apresentados remetem à compreensão de que a criação de conselhos ocorreu como resultado da indução de políticas verticalizadas para atender a Leis e programas definidos em âmbito nacional e estadual, em detrimento de construções advindas da mobilização social local. Em tese, os CMEs foram instituídos pela ação de gestores municipais nem sempre interessados em financiar

essa nova estrutura, resultando na implantação de órgãos dependentes, engessados, controláveis.

Outro aspecto refere-se à prática cartorial priorizada pelo conselho que vai perdendo substancialmente seu caráter de participação social, fazendo do expediente burocrático sua pauta prioritária. A falta de autonomia administrativa, financeira e política de muitos conselhos força ao isolamento do órgão, dificulta a formação continuada dos conselheiros e limita a troca de experiências com conselhos de outros municípios.

Ainda corrobora para a falta de autonomia e de legitimidade dos conselhos a incompreensão social de seu papel e a falta de divulgação de seus atos, fazendo com que a sociedade não reconheça a importância desse agente na gestão das políticas educacionais. Audiências públicas, fóruns, formação de grupos de estudos são exemplos de estratégias democrático-participativas que podem contribuir para uma nova configuração dos conselhos enquanto órgãos de articulação política entre sociedade civil, setor educacional e governo.

Como apontamentos da análise da legalidade, estrutura e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação em Goiás, sobressaem: (i) a necessidade de paridade entre sociedade civil, agentes educacionais e governo na composição do colegiado; (ii) garantia de dotação orçamentária própria e de disponibilidade de recursos humanos; (iii) investimento na formação continuada de conselheiros municipais de educação e de servidores técnicos; (iv) execução das atribuições técnico-pedagógicas e de participação social, com foco nas funções propositiva, controle social e mobilizadora; e, principalmente, (v) garantir legalmente e de fato a autonomia política do órgão.

Nesse contexto, a produção de pesquisas sobre os CMEs assume papel de relevância social ao investigar e proporcionar reflexões sobre as reais condições de constituição, estrutura e funcionamento dos colegiados, órgãos que podem contribuir para que os investimentos públicos sejam efetivamente aplicados na educação

pública. Principalmente, quando o MEC passa a exigir cada vez mais a existência de Sistemas e conselhos para celebração de convênios e no momento em que são discutidas pautas como a regulamentação do Sistema Nacional de Educação, o Regime de Colaboração, a implementação do novo Plano Nacional de Educação (2014-2024) e a (re)elaboração de Planos Municipais de Educação.

Referências

ALVES, E. F. *Conselhos Municipais de Educação em Goiás: historicidade, movimentos e possibilidades*. 209f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

BALZANO, S.; ZANCHET, V. Organização dos Conselhos Municipais de Educação. In: *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho: guia de consulta*. Brasília: MEC/SEB, 2004. p. 14-37.

BORDIGNON, G. *Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano*. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. (Educação Cidadã; 3).

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: mar. 2009.

_____. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em mar. 2009.

_____. Ministério da Educação. *Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho: perfil dos conselhos municipais de educação 2007*. Elaboração Genuíno Bordignon e Álvaro de Pádua Pereira. Brasília: MEC/SEB, 2008.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final*. Brasília: MEC/CONAE, 2010.

CURY, C. R. J. Os Conselhos de Educação e a Gestão dos Sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. Â. da S. (Orgs.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5. ed. – São Paulo: Cortez, 2006. p. 43-60.

GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Questões da nossa época, v.84).

GOIÁS (Estado). *Lei Complementar nº 26, de 28 de novembro de 1998*. Estabelece as diretrizes e bases do Sistema Educativo do Estado de Goiás. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/pagina_leis.php?id=7070>. Acesso em: set. 2010.

_____. *Lei nº 13.609, de 19 de abril de 2000*. Dispõe sobre a redistribuição da quota estadual do Salário-Educação entre o Estado e os municípios. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/pagina_leis.php?id=2521>. Acesso em: set. 2010.

_____. *Lei nº 14.564, de 20 de outubro de 2003*. Dispõe sobre a redistribuição da quota estadual do Salário-Educação entre os Municípios goianos. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2003/lei_14564.htm>. Acesso em: set. 2010.

_____. Secretaria de Estado da Educação. *Plano Estadual de Educação 2008 – 2017*. Goiânia: SEE, 2008.

UFG. Faculdade de Educação. *Questionário: perfil do conselho municipal de educação* [dados tabulados]. Curso de Extensão de Formação de Conselheiros Municipais de Educação. Goiânia: UFG, 2011.