APONTAMENTOS PARA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NO ÂMBITO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte

Rosimar de Fátima Oliveira

Emeli Malaquias Nascimento

RESUMO

O estudo aborda os Conselhos Municipais de Educação no Brasil e integra projeto de pesquisa, de âmbito nacional, intitulada Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil: Criação, Implantação e Funcionamento. Este artigo analisa, mais especificamente, a evolução histórica desses conselhos quanto a sua criação e competências de ação. A estratégia metodológica utilizada envolveu levantamento bibliográfico da literatura nacional sobre os Conselhos Municipais e análise de resultados parciais da pesquisa "Perfil do Municípios Brasileiros", desenvolvida pelo IBGE. O estudo conclui, em relação aos CMEs, que a ênfase posta na literatura sobre a participação e a representação nesses conselhos, desloca o tema das competências atribuídas e da natureza sóciopolítica desses órgãos colegiados. Críticas formuladas a atuação dos Conselhos Municipais de Educação desconsideram a avaliação das competências institucionais necessárias.

PALAVRAS CHAVE

Conselhos Municipais de Educação – Administração educacional – Políticas públicas em educação**.**

Perfil dos Conselhos e a expansão pós 1996

No sistema educacional brasileiro e com atuação na educação básica, temos, pelo menos, seis órgãos colegiados (Quadro nº 1) participantes da gestão dos sistemas e redes municipais de ensino, com atribuições e competências distintas fixadas em leis nacionais. Ou seja, órgãos de Estado com capacidade diversa de interveniência no quotidiano das escolas públicas municipais de educação básica.

Quadro 1 - Órgãos colegiados de gestão presentes nos sistemas e redes municipais de ensino

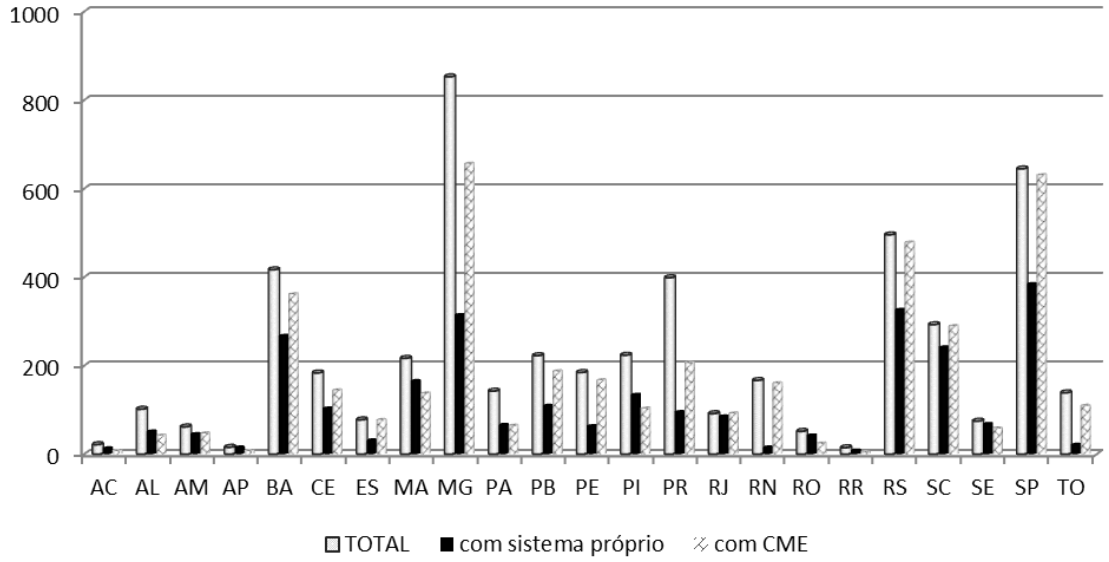
Nome	Sigla	Norma de criação/competência
Conselho Municipal de Educação	CME	reconhecido com objetivo político e estratégico de gestão, pela Lei nº 10.172 de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação 2001-2011.
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	CMDCA	Art. 56, Lei nº 8.069 de 1990 – ECA
Conselhos Municipais de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB	CMFUNDEB	Art. 24 da Lei nº 11.494, de 2007.
Conselho de Alimentação Escolar	CAE	Art. 18 da Lei nº 11.947, de 2009.
Conselho escolar		Art. 14, Lei nº 9394 de 1996 - LDBEN
Conselho tutelar		Art. 10, Lei nº 8.242, de 1991.

NOTA: Elaboração das autoras.

Dos conselhos listados apenas os CMEs não dispõem de norma nacional específica com determinação de sua criação ou competência. A este respeito o Parecer nº 05 da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, de 1997, já observava quanto à atipicidade da situação[1]. Entretanto, a inexistência da obrigatoriedade da criação de CME não obstaculizou sua difusão nos municípios brasileiros.

Para o ano de 2009, a pesquisa *Perfil de Informações Básicas Municipais/IBGE* (IBGE, 2009) constatou a inexistência de CME em, apenas, 1.161 cidades brasileiras, ou seja, menos de um quarto (20,1%) das cidades brasileiras informam que não os tinham criado . Estas em sua maioria – 79,7% - eram pequenos municípios, com até 20.000 habitantes. A mesma pesquisa informa que 50,1% dos municípios brasileiros constituíram sistemas próprios de ensino (Gráfico 1).

[1] Registra o parecer: "(...) curiosamente, a Lei n° 9.424, de 24 de dezembro de 1996, ao regulamentar a Emenda constitucional n° 14/96, e criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, (...) determinou que o controle social do Fundo deveria ser feito por CONSELHOS, em âmbito Federal, Estadual e Municipal, nos quais um dos integrantes será um representante do Conselho Nacional de Educação (no nível Federal) e de um representante de cada Conselho Estadual de Educação (nível de cada Estado). Sem falar na obrigatoriedade de inclusão de um representante dos Conselhos Municipais de Educação nos Conselhos de Controle do Fundo, nos Municípios, onde eles existirem. E é bom lembrar que a Lei n° 9.424 é posterior à LDB" (Parecer CEB/CNE 05/1997, homologado)



Fonte: Perfil dos municípios brasileiros, 2009/IBGE.

Gráfico nº 01 - Indicadores de gestão escolar nos municípios brasileiros por unidade da federação

Situação hipotética ideal de gestão democrática supõe municípios que, ao criaram sistemas próprios, organizam o respectivo CME. Entretanto, esta situação ideal não ocorreu para o conjunto dos municípios em nenhum dos estados brasileiros (Gráfico 2). As variações encontradas para o conjunto dessas cidades ao longo do território são importantes, pois reveladoras das formas de gestão difundidas e diferenciadas presentes na federação. O percentual de municípios com sistemas próprios de ensino nos estados de Tocantins, Rio Grande do Norte e Espírito Santo é inferior a 15%, no entanto, nesses estados encontramos um percentual mais elevado de cidades com CME. Por outro lado, percentual expressivo dos municípios dos estados do Acre, Amapá, Piauí, Rondônia e Roraima informaram ter organizado sistemas próprios de ensino, porém a existência de CMEs é bem mais reduzida.

Desse modo, ao mapear a gestão da educação dos municípios brasileiros verificou-se duas situações distintas. Por um lado, sistemas próprios de ensino onde a ausência de CMEs sinaliza para o papel normativo do executivo vis a vis ao legislativo na administração educacional local. Por outro lado, a existência de Conselhos Municipais sem que se tenha constituído sistema próprio de ensino no município, sugestivo de

atuação dos conselheiros em rotinas de administração educacional – participação com voz[2] – por não ocorrer competência normativa para o município.

Ou seja, nos municípios sem sistema próprio de ensino, a atuação do CME acha-se bastante restringida e a definição de sua natureza política é decorrente da produção legislativa de âmbito local e/ou da atuação de seus membros. A regulação institucional do sistema educacional brasileiro não lhes atribui qualquer competência privativa de ação. Sua existência em muitas cidades brasileiras nessa situação é sugestiva de lógicas de ação voltadas para a construção de relações neopatrimonialista. Autores como Peroni (2008, p.203) afirmam que, na maioria dos casos estudados em sua pesquisa, a gestão do conselho parece ter uma autonomia mínima, por estarem atrelados de formas diversas ao poder executivo local. Numa outra configuração, em cidades onde existem sistemas próprios de ensino sem conselho municipal, modos de gestão centrados no executivo, devido à tradição política autoritária do país, parecem predominar.

Côrtes (2007) lembra, ainda, que a participação em espaços públicos institucionalizados não assegura que as decisões ocorram aí. A autora atenta para a influência do arcabouço institucional (dentre essas, destacamos as competências da ação), a presença de organizações ligadas a movimentos sociais e a constituição de *policy communities* na atuação dos Conselhos. Em linhas gerais, especialmente após a aprovação da LDB/1996 normas de abrangência nacional (Lei 9424/1996), documentos oficiais produzidos pelo executivo federal e artigos científicos com perspectivas diferenciadas[3] difundem um ideário que associa o princípio constitucional de gestão democrática do ensino à participação de diferentes setores da sociedade em órgãos colegiados.

---

[2] Cortez (2007, p. 139) afirma que na atualidade as decisões políticas não ocorrem em lugares centrais claramente definidos, mas em um contexto de *policy networks*, no qual podem se formar *políсy communities*, compostas por atores sociais que compartilham valores e visão sobre resultados desejáveis de política setorial. Nesse sentido, os CMEs enquanto fóruns de discussão contribuiriam para a formação de consensos provisórios para obstaculizar ou favorecer determinada medida político-administrativa e para isso a participação envolve dar voz as interpretações valorativas dos diversos atores, sem que deliberações sejam estabelecidas.

[3] A este respeito o estudo de Jacobi (1994) realizado com o apoio financeiro do MEC/INEP expõe os fundamentos da associação entre participação e gestão democrática difundidos no período subsequente. Aproximadamente quinze anos após Pereira & Oliveira (2011) reiteram a importância relativa dos CMEs na gestão democrática da educação.

O número de conselhos gestores de políticas sociais no Brasil é mais expressivo nas áreas de saúde e educação, além dos conselhos tutelares (Tabela nº 1). Desde a aprovação da Lei nº 8.142 em 1990, o funcionamento de conselhos municipais de saúde estava previsto e no mesmo ano a aprovação do Estatuto da criança e do adolescente previu o funcionamento dos Conselhos Tutelares em cada localidade brasileira.

Tabela 1 - Percentual de órgãos municipais de gestão colegiada de políticas sociais por unidade da federação

UF	CMEs	de Saúde	Tutelar	Seg. pública	Transportes	de Cultura	Total de municípios
AC	31,8	95,5	100,0	4,5	9,1	9,1	100,0
AL	41,2	89,2	100,0	7,8	2,0	2,9	100,0
AM	75,8	96,8	93,5	0,0	3,2	4,8	100,0
AP	43,8	93,8	93,8	6,3	18,8	18,8	100,0
BA	86,6	95,7	98,1	5,0	2,6	11,5	100,0
CE	78,3	95,1	100,0	3,3	2,7	37,0	100,0
ES	98,7	97,4	98,7	48,7	11,5	75,6	100,0
GO	89,4	96,7	97,6	13,4	0,8	12,6	100,0
MA	63,1	90,3	90,8	1,4	1,4	6,9	100,0
MG	76,9	97,7	97,5	15,0	6,1	57,7	100,0
MS	42,3	100,0	100,0	5,1	5,1	55,1	100,0
MT	70,9	97,2	98,6	28,4	7,8	78,0	100,0
PA	37,8	95,8	95,8	5,6	3,5	7,7	100,0
PB	83,9	99,1	98,2	2,2	2,7	7,6	100,0
PE	90,3	98,4	100,0	7,6	4,9	9,2	100,0
PI	46,0	97,8	98,7	1,3	2,2	2,2	100,0
PR	51,6	98,2	99,5	20,6	5,5	9,8	100,0
RJ	100,0	97,8	98,9	14,1	7,6	43,5	100,0
RN	95,8	99,4	100,0	1,2	3,0	6,6	100,0
RO	46,2	88,5	63,5	11,5	3,8	7,7	100,0
RR	26,7	100,0	100,0	6,7	6,7	6,7	100,0
RS	96,4	99,6	98,8	11,1	15,3	23,8	100,0
SC	98,6	99,7	100,0	6,8	11,6	19,8	100,0
SE	77,3	94,7	100,0	6,7	2,7	12,0	100,0
SP	97,7	98,6	99,1	11,9	6,5	28,1	100,0
TO	78,4	97,8	99,3	0,7	1,4	9,4	100,0
Total	78,9	97,3	98,0	10,3	5,8	25,2	100,0

FONTE: Perfil dos Municípios Brasileiro (IBGE, 2009).

É exceção à regra o expressivo número de conselhos municipais de educação – CMEs – no território brasileiro, pois não existe norma nacional determinando sua criação ou funcionamento (Tabela nº 01). Ao comparar o número de CMEs existentes verifica-se sua superioridade em relação aos demais Conselhos de áreas sociais, exceto os Conselhos de Saúde e Tutelar.

Tabela nº 02 – Percentual de Conselhos Municipais de Educação e Saúde criados antes de 1996 (100=N de conselhos existentes)

UF	% CMEs	% de Conselhos Municipais de Saúde
AC	0	42,9
AL	7,1	54,9
AM	2,1	45,0
AP	0	26,7
BA	9,1	40,6
CE	5,6	72,6
ES	28,6	72,4
GO	2,7	41,2
MA	5,1	30,1
MG	14,0	59,8
MS	9,1	66,7
MT	8,0	55,5
PA	27,8	45,3
PB	5,9	50,2
PE	12,0	71,4
PI	4,9	50,2
PR	5,8	65,3
RJ	32,6	61,1
RN	2,5	43,4
RO	8,3	50,0
RR	0	13,3
RS	43,9	46,0
SC	34,3	61,3
SE	1,7	54,9
SP	17,8	53,5
TO	0,9	53,7

Fonte: FONTE: Perfil dos Municípios Brasileiro (IBGE, 2009).

Por todo o País, a criação de CMEs afluiu, em maior número, após a aprovação da LDB/1996. Exceção para os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Rio de Janeiro, onde se verifica percentual mais expressivo de CMEs criados em períodos anteriores (Tabela 2). É deste último período, o início da reforma administrativa do serviço público civil federal (Abrucio 2007), com forte capacidade de indução sobre as gestões publicas municipais. O crescimento mais acentuado desses espaços institucionais de participação, pós-1996, foi impulsionado pelo movimento de reforma administrativa difundido junto com o ideário do *new public management*. E nesse contexto, a atuação dos CMEs voltar-se-ia para a promoção de *accountability* e não constituiria necessariamente órgãos de deliberação com atribuições normativas. Os conselhos gestores, mesmo os que têm poder deliberativo, deveriam analisar os resultados de um processo político que não acompanharam.

Expressão maior dessa tendência encontra-se na Lei que regulamentou o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB (caput, art. 37, Lei nº 11.494/2007). A norma orienta os municípios a atribuir função de fiscalização aos CMEs e para tanto, prescreve a forma de organização e de representação a ser observada. Participação, no

contexto de formulação desta norma, significa o exercício do controle social sobre o gasto público estatal, visto como relevante para a ampliação da cidadania.

A análise da produção legislativa municipal poderá indicar que tipo de arranjo institucional tende a se configurar para esses espaços institucionais de participação existentes no país. Um arranjo institucional que os considera como *lócus* de expressão de interesses ou situações problemas vivenciados pelos usuários dos serviços educacionais, ou como espaços de atuação neopatrimonialista, ou de promoção de *accountability* e/ou de deliberação cidadã. A investigação dessas hipóteses remeteu os pesquisadores, inicialmente, para outras possibilidades históricas.

Cortes (2007, p. 125) afirma que na literatura internacional até a década de 1990, era recorrente afirmações sobre a quase impossibilidade de criar canais participativos nos países da América Latina. Segundo a autora suponha-se que as instituições estariam dominadas por pactos e acertos informais elitistas e pela fraqueza da sociedade civil. Peroni (2008, p. 201, 202) associa o surgimento dos conselhos municipais de educação ao período posterior a aprovação da LDB/1996, este considerado pela autora como de descentralização das políticas públicas. Desse modo, a criação de conselhos estaria atrelada à função de "controle social e à participação da sociedade na organização das políticas públicas". A autora afirma que:

> Descentralização, assim como autonomia e participação, são as bases fundamentais da proposta de gestão democrática construída historicamente pelos educadores; nesse processo de redefinição do papel do Estado para com as políticas sociais, elas foram ressignificadas, e os conselhos municipais de Educação são parte desse processo. (PERONI, 2008, p.201)

A descentralização implicava uma "desobrigação" do Estado para com a gestão de políticas sociais e é nesse contexto, ainda de acordo com Peroni (2008 p. 201), que surgem os Conselhos Municipais de Educação, como um componente desse processo.

A maioria dos 4.364 CMEs existentes hoje no Brasil surgiu após a LDB aprovada e promulgada em 1996. Entretanto há registros (IBGE,2009) que dimensionam a parcela de conselhos criados no intervalo de1946 até 1995, ano anterior a aprovação da LDB/96. Quais vetores impulsionaram a criação de CMEs no período anterior à atual LDB, considerando que, até 1988, os municípios brasileiros não dispunham de autonomia político-administrativa?

Cortes (2007, p. 128) arrola três principais fatores influentes na natureza de processos participativos em conselhos municipais de políticas públicas: a estrutura institucional da área; a organização dos movimentos e grupos sociais organizados; a posição das autoridades municipais em relação à participação e a existência de policy communities, nas quais se aliam profissionais da área e lideranças de setores sociais diversos. Os condicionantes expostos por Cortez (2007) são analisados em relação as políticas públicas em educação.

O período anterior a LDB de 1996: estruturação institucional dos CMEs

Na década de 1950, o educador Anísio Teixeira já apontava a necessidade e a relevância da criação dos Conselhos Municipais de Educação -CMEs:

> O primeiro ato, assim a meu ver, de execução constitucional dos dispositivos relativos à educação é a criação de órgãos especiais para a administração dos recursos especiais previstos para a educação [...]. Seriam administrados por Conselhos de Educação, instituídos por lei, nas órbitas federal, estadual e municipal, com poderes autônomos para dar cumprimento aos preceitos constitucionais. (Teixeira, 1957, p.25)

As experiências em funções executivas nos sistemas estaduais[4] colocaram para o projeto político educacional de Anísio Teixeira a tensão entre uma concepção que quer resgatar para a participação da sociedade um papel determinante e uma realidade, como ele a percebe, que impõe a exigência de um Estado com função ativa na construção democrática (Rocha, 1996: 199). Em seu livro "Educação é um direito", obra síntese da sua práxis educativa, Anísio Teixeira pormenoriza arranjos institucionais para enfrentar tal tensão.

> Defendemos, assim, para a educação um regime especial de distribuição dos poderes públicos encarregados de ministrá-la, de modo que, em ordens sucessivas, a União, o Estado e o Município se vejam com parcelas diversas e conjugadas de poder e responsabilidade, a ser exercidos por órgãos colegiados, de composição leiga, ou seja, Conselhos de Educação, com um alto grau de autonomia administrativa (Teixeira, 1968: 66).

Desse modo, Anísio Teixeira articula ao tema da colaboração entre os entes federados – parcelas diversas e conjugadas de poder – aspectos referentes à reformulação dos órgãos responsáveis pela gestão da educação – dentre estes os Conselhos de Educação. Para esse educador, os conselhos seriam compostos por representantes diretos dos pais de família e da comunidade, eleitos ou nomeados por autoridades eleitas[5]. Teixiera (1968) conferia aos CMEs atribuições deliberativos de política e administração educacional, competindo-lhes ainda a nomeação das autoridades executivas. Para o

[4] Anísio Teixeira foi Secretário de Instrução Pública do Estado da Bahia - 1924 a 1928 - e Secretário de Instrução Pública do DF - 1931 a 1935.

[5] Porém de composição leiga, visto que no período a Igreja Católica exercia posição hegemônica na defesa dos interesses privados.

projeto anisiano os Conselhos seriam órgãos deliberativos das funções de educação e cultura promovidas pelo Estado. Não obstante, ele não é o órgão gestor dessas funções. O encargo executivo é atribuído ao Diretor de Educação e Cultura. (...) O Conselho delibera, mas a partir das propostas de Educação do Diretor (Rocha, 1996: 197).

Na formulação de Anísio Teixeira, sobre os Conselhos Municipais de Educação, esses se diferenciam dos estaduais ou mesmo do nacional, apenas quanto a abrangência de sua atuação deliberativa, desde que observada a legislação nacional.

> (...) teremos criado com o novo plano cerca de três mil unidades administrativas escolares em todo o país, que tantos são os municípios, com os seus conselhos de administração escolar, representativos da comunidade, paralelos aos conselhos municipais ou câmaras de vereadores, com poderes reais e não fictícios de gestão autônoma do fundo escolar municipal e direção das escolas locais (Teixeira, 1957: 60).

Tendo por referência o modelo americano de administração educacional pública, o projeto sistêmico formulado por Anísio Teixeira tensionava o poder deliberativo estabelecido para os Conselhos locais e estaduais com as competências fixadas para o órgão executivo de administração dos serviços educacionais Preservando a autonomia de ação pela diferenciação de composição e competência desses órgãos, este político educador desenha espaços e momentos de aproximação dos diferentes atores responsáveis pela administração dos sistemas. Cabe ressaltar, ainda, a originalidade da proposta anisiana visto que, o modelo americano de administração pública hegemônico nos anos trinta e quarenta, não enfatiza necessidades de competências administrativas de ordem acadêmica na gestão educacional, mas bons conhecimentos de gestão relativos a procedimentos mais eficientes e eficazes. É no pós guerra que se difunde a formação de administradores educacionais nas universidades americanas.

Nos termos de Lovisolo (1990) a concepção liberal igualitária expressa por Anísio Teixeira no Brasil é por um conjunto de razões um “tradição desafortunada”. Em 1961 a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação irá referendar o sistema educacional bipartite definindo atribuições específicas aos Conselhos Estaduais de Educação *vis a vis* o Conselho Federal. Os conselhos como órgãos de gestão da *res pública*, foram propostos por Anísio Teixeira com o objetivo de impulsionar mudanças sociais no sentido da descentralização das relações de poder. Como organismos de administração municipal seriam capazes de incorporar esforços para aumentar o controle da sociedade civil - popular nos termos anisianos - sobre recursos e o funcionamento das instituições escolares. No entanto, se o projeto político

administrativo anisiano sobre CMEs acha-se articulado ao fortalecimento de uma democracia liberal mais igualitária no pais, sua ressignificação se fez “tout court” com o o período ditatorial.

A Lei nº 5.692 de 1971é expressão normativa de um conjunto de medidas adotadas no campo da gestão do sistema de educação básica no país (no período composto pelo ensino pré-escolar, de 1º e 2º graus) pelos govenos militares. Dois dispositivos dessa norma orientam quanto à atuação dos municípios na educação escolas e dos respectivos conselhos municipais de educação:

> Art. 58 - A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição Federal, estabelecerá as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e disporá sôbre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.
> Parágrafo único. As providências de que trata êste artigo visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatóriamente pelas administrações locais
> (...)
> Art. 71. Os Conselhos Estaduais de Educação poderão delegar parte de suas atribuições a Conselhos de Educação que se organizem nos Municípios onde haja condições para tanto.

O levantamento efetuado por essa pesquisa (Tabela nº 02) revelou o reduzido percentual de cidades brasileiras que constituíram CMEs, no período anterior a 1996, ano de aprovação da atual LDB e, portanto, sob a égide da Lei 5.692/1971. São exceções os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Rio de Janeiro pelo elevado número de CMEs criados nesse período (Tabela nº 03)

Teixeira (2004, p.) afirma:

> “A Lei n. 5.692/71 confirmou e expandiu o caráter normativo dos conselhos de educação no país, ao atribuir-lhes competências para realizar a regulamentação complementar de vários de seus preceitos relativos à organização dos currículos do ensino de primeiro e segundo graus e à adequação do ensino às peculiaridades locais ou regionais. Contribuiu, dessa forma, para consolidar ainda mais a característica burocrática do funcionamento dos conselhos de educação, que já vinha marcando a atuação destes ao longo de sua história.”

O diagnóstico acima, efetuado por Teixeira (2004), enfatiza o centro da atuação dos Conselhos Estaduais anteriores a 1996. Ou seja, destaca a produção normativa relacionada com a organização e funcionamento do ensino em instituições estaduais e municipais, além da supervisão. As características burocráticas de funcionamento dos Conselhos de Educação no contexto da Lei nº 5.692 não foram descritas por Teixeira (2004).

Pesquisa realizada no âmbito do estado de Minas Gerais revela que o texto da Constituição Estadual de 1967 atribuía ao Conselho Estadual o planejamento e a

supervisão da organização e do funcionamento do sistema estadual de ensino (art. 226, CEMG de 1967), a elaboração de critérios para concessão de bolsas de estudo (inc. VI, art. 120, CEMG de 1967) e a gestão pedagógica das fundações educacionais (art. 258, CEMG de 1967). Com a aprovação da Lei nº5.692 em 1971 abriu-se a possibilidade de delegação de competências dos Conselhos Estaduais para os Municipais (art.71, Lei nº 5.692/1971)[6]. No entanto, a formulação legislativa da Lei estadual complementar nº 03 de 1972, que continha a organização dos municípios do estado de Minas Gerais, reconhece a possibilidade da existência de sistemas municipais de ensino, mas não menciona a necessidade de criação de Conselhos Municipais de Educação.

Somente em 1984 o Conselho Estadual de Educação aprovou Resolução sobre a delegação de Competências aos Conselhos Municipais de Educação (Resolução CEE/MG, nº 317 de 1984). Sob a ótica do CEEMG aos conselhos municipais atribuiu-se competências apenas para responder carta-consulta e manifestar-se sobre pedido de funcionamento de instituição de ensino de 1º grau (atual ensino fundamental). A resolução orientava ainda sobre requisitos de composição e funcionamento a serem preenchidos pelos CMEs para receber um ato de delegação.

Meira (1998), pesquisou 07 Conselhos Municipais de Educação no estado da Bahia, que já possuíam delegação de competência do Conselho Estadual, nos termos da Lei nº 5.692. O autor conclui que os CMEs pouco contribuíram para a qualidade da educação, visto não cumprirem suas atribuições em virtude do desconhecimento, por parte dos conselheiros de suas próprias funções como das competências institucionais do órgão. Entretanto, esse estudo verificou para os casos no estado de Minas Gerais os limites de atuação dos CMEs pela delegação de competências atribuídas pelos CEEMG. Desse modo, o estudo efetuado indica que a atuação desses órgãos no âmbito dos municípios, apesar de autorizada, achava-se reduzida quanto as suas atribuições.

A CONSTITUIÇÃO DE CMEs EM MINAS GERAIS

[6] Decreto nº 19.275 de 1978 elenca para o CEEMG 08 atribuições de produção normativa relacionadas ao ensino pré-escolar, de 1º e 2º graus (atual ensino fundamental e médio), bem como atribuições de supervisão, de credenciamento, de inspeção e curriculares. Prevê, ainda, atribuições consultivas quanto a concessão de ajuda financeira do poder público a estabelecimentos de ensino e deliberativa em relação as anuidades escolares do setor privado.

Em Minas Gerais a participação dos 853 municípios na matrícula da educação básica é inferior à participação do governo estadual (Gráfico nº 1). Este dado é expressivo da multiplicidade de pequenas redes municipais de educação existentes no Estado e aproxima-se da realidade no conjunto do país. As dimensões assumidas por esse conjunto são significativas e é sobre esse cenário que se multiplicou a criação dos CMEs.

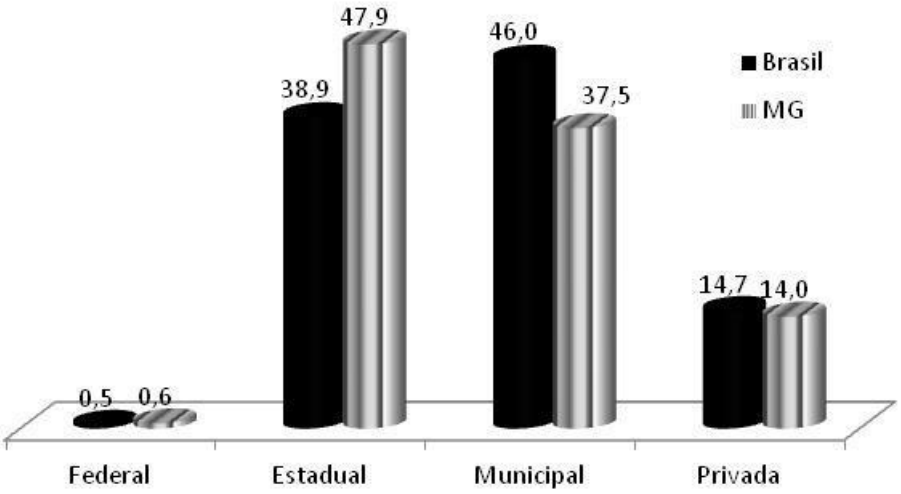
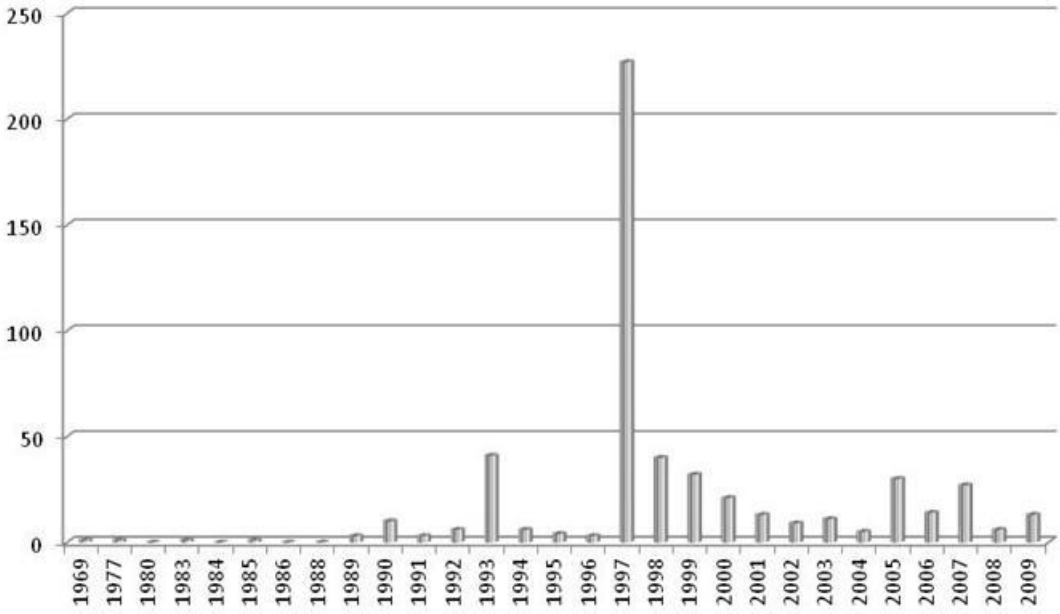


Gráfico nº 1 - Distribuição de matrículas na Educação Básica por dependência Administrativa, segundo o país e o estado de Minas Gerais – 2010

FONTE: Censo escolar/INEP/MEC.

Segundo a base de dados da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2009), 657 (77%) municípios do Estado de Minas Gerais possuíam CMEs no ano de 2009. Desse total, apenas 90 (14%) foram criados antes da promulgação da LDB/1996, correspondendo, portanto, a uma estrutura anterior à possibilidade jurídica de instituição de sistemas municipais de ensino autônomos. Influenciados pela promulgação daquela Lei, em 1997 foram criados nos municípios mineiros 234 (36%) CMEs, tendência que se seguiu nos anos subsequentes, quando, somente entre 1997 e 1999, 346 (53%) CMEs foram criados no Estado (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Criação de CMEs, por ano, em Minas Gerais

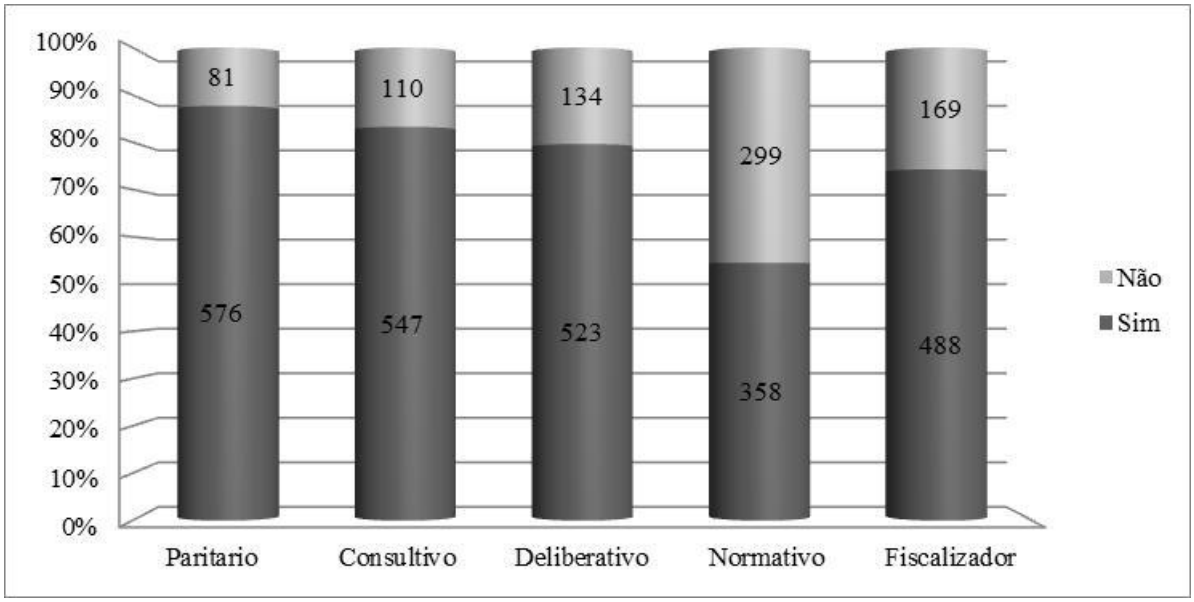


FONTE: Microdados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2009).

No Estado de MG, como no Brasil (IBGE, 2009), o ato de criação informa a multiplicação de CMEs no período onde se achava em pauta proposições, sob a égide do Ministério da Administração e Reforma do Estado, de disseminação de modelos pós-burocráticos de administração (ABRUCIO, 1998). O diagnóstico difundido no período pelo Ministério considerava a existência de uma excessiva hierarquização e falta de contato entre a burocracia e a comunidade. Em paralelo, movimentos sociais os mais diversos propugnavam por maior participação na formulação das políticas educacionais.

A pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2009) também informa quanto à natureza institucional, denominada *caráter*, dos CMEs. O levantamento permite identificar se os conselhos possuem, ou não, função consultiva, deliberativa, normativa e fiscalizadora. Além disso, é possível saber, quanto à composição, os conselhos que se identificam como paritário e aqueles que não se identificam como tal.

Gráfico 3 – CMEs, por função e composição, em Minas Gerais

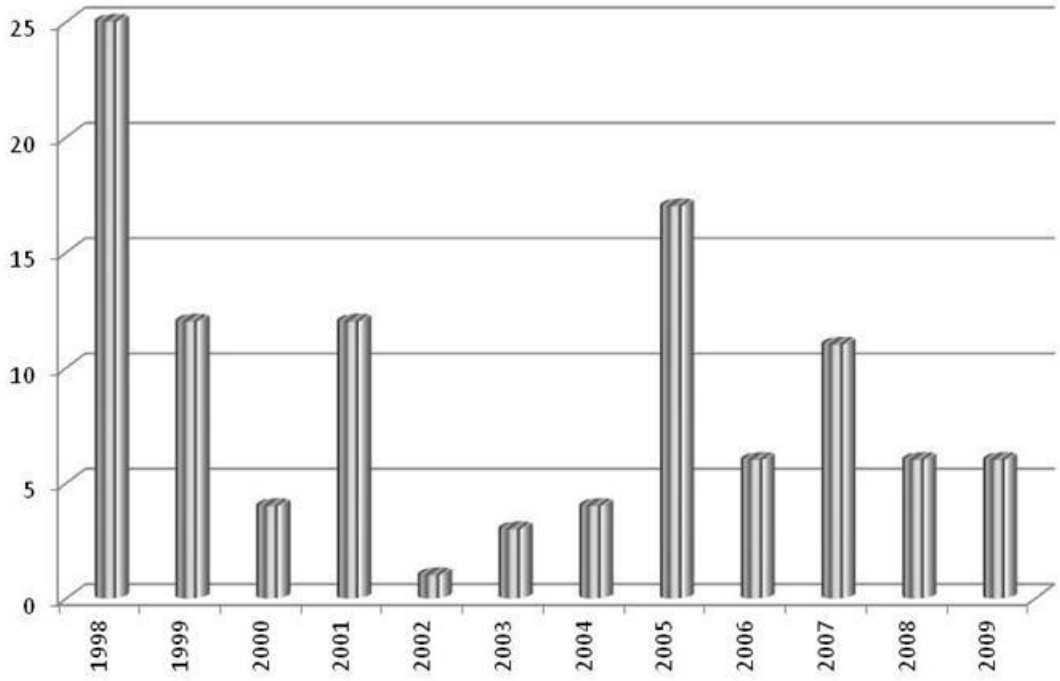


FONTE: Microdados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2009).

Observa-se que a função normativa é a menos presente entre os conselhos mineiros, comparada às demais funções. Enquanto 83% (n=547) dos municípios afirmaram na pesquisa sobre o seu perfil (IBGE, 2009) que possuem CMEs com caráter consultivo, apenas 54% (n=358) dos conselhos afirmaram possuir o caráter normativo (Gráfico 3). Do mesmo modo, há uma menor proporção de municípios com CMEs com função de fiscalização.

A hipótese de que as funções normativa e fiscalizadora poderiam resultar de um aprofundamento das práticas de participação e da influência da gestão democrática da educação prevista na CF/1988, e ratificada em legislação posterior, não pode ser confirmada pelos dados de criação de CME com tais funções em Minas Gerais. Diferentemente do que se poderia presumir a partir dessa hipótese, a criação de CME sem função normativa e fiscalizadora não se reduz ao longo dos anos, nem a partir do marco de criação da LDB/1996. Dos 299 municípios que criaram CME em Minas Gerais sem a função normativa, segundo a Pesquisa do IBGE (2009), 87% (n=261) o fizeram após a promulgação da LDB/1996 (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Criação de CME sem função normativa, por ano, em Minas Gerais



FONTE: Microdados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2009).

A atribuição da função normativa não parece estar desse modo, direta e positivamente, associada à hipótese de empoderamento dos CME *vis a vis* à formalização da gestão democrática da educação nos municípios mineiros. De outro modo, o menor percentual de institucionalização dessa função na criação dos CMEs mineiros pode estar relacionado à opção pela adesão ao sistema estadual de educação e a consequente atribuição da função normativa aos respectivos órgãos estaduais.

Quanto à função fiscalizadora, dos 169 municípios que criaram conselhos sem essa função, 82% (n=139) o fizeram entre os anos de 1997 a 2009. Esse dado evidencia que, para o conjunto dos conselhos sem função fiscalizadora nos municípios mineiros, a LDB/1996 não induziu uma reversão dessa tendência funcional, embora tenha induzido o crescimento do número de conselhos, como já demonstrado.

A situação dos CMEs no Estado de Minas Gerais também pode ser analisada a partir do Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação (SICME), ferramenta de acesso restrito para a coleta de informações sobre os CMEs, cuja base de dados é alimentada pelos presidentes dos conselhos e secretários municipais de educação (BRASIL, 2008). A compilação dos dados de 2004 a 2007, publicada em 2008 pelo

MEC, informa sobre a existência dos conselhos a partir da instituição do ato legal de criação do mesmo, metodologia diferente da pesquisa Perfil dos Municípios (IBGE, 2009), cuja informação deriva do instrumento de coleta do IBGE aplicado aos gestores dos municípios. O SICME informa a existência de 501 CMEs com ato legal de criação cadastrados na sua base de dados, entre os anos de 2004 e 2007 no estado de Minas Gerais. Se, para efeito comparativo, limitarmos a análise do banco de dados da Pesquisa MUNIC-2009 ao ano de 2007, identificamos, até este ano, a criação de 627 CMEs. . Há, portanto, uma evidente inconsistência entre os resultados obtidos, uma vez que a base do IBGE informa a existência de 126 conselhos a mais que a base de dados do MEC, uma diferença significativa de 24%.

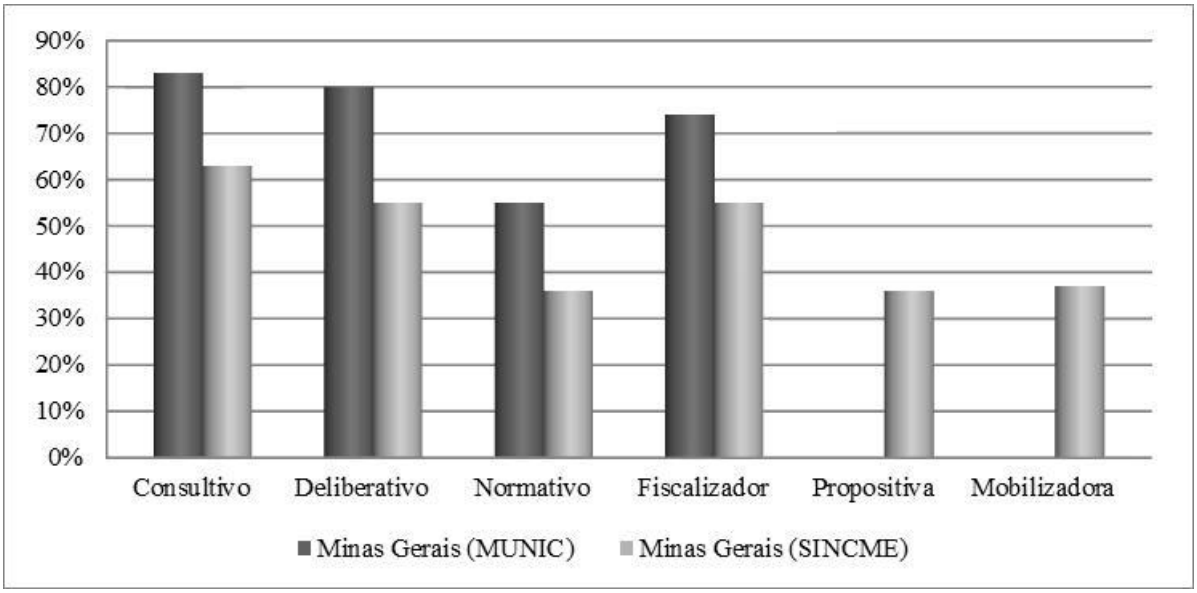
A diferença pode estar relacionada à metodologia utilizada que, no caso do SICME, considerou a existência do ato legal de criação do conselho municipal de educação informada pelo responsável. E, no caso do IBGE (2009), considerou a informação prestada pelo gestor no instrumento de coleta adotado pela pesquisa, que sofre conferência por amostragem. Além disso, sabendo do cadastro na base SICME como um ato voluntário, é preciso considerar a existência de municípios com ato legal de criação e não cadastrados naquele sistema.

O valor agregado pela fonte do SICME na análise dos CMEs de Minas Gerais, entretanto, está nas informações que acrescenta quanto à composição dos conselhos e as funções mobilizadora e propositiva, não incluídas na Pesquisa MUNIC-2009. Além disso, é significativo observar que, embora sejam identificados na base SICME 59% (n=501) dos municípios mineiros com ato legal de criação do CME, no mesmo período, somente 64% (n=322) haviam constituído sistemas municipais de ensino próprios.
Dito de outro modo, observamos que a criação de mais de um terço dos CMEs mineiros, cadastrados na base SICME, não está relacionada à opção do município pela constituição de sistema de ensino próprio, o que pode significar a afirmação da hipótese de que os mesmos aderiram ao sistema estadual de ensino. Essa hipótese corrobora o sentido atribuído acima ao baixo percentual verificado de conselhos com função normativa.

Além de se referir às funções consultiva, deliberativa e normativa dos conselhos, cujos resultados são discretamente inferiores aos resultados auferidos pela pesquisa do Perfil

dos Municípios (IBGE, 2009), dada a natureza de cada uma das bases, como já observado, a base SICME informa ainda sobre as funções mobilizadora e propositiva, que foram identificadas, respectivamente, em 37% e 36% dos conselhos pesquisados (Gráfico 5).

Gráfico 5 – CMEs, por função, em Minas Gerais, segundo as bases SICME e IBGE



FONTES: Microdados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2009). Perfil dos Conselhos Municipais de Educação – 2007 (BRASIL, 2008).
NOTA: Elaboração das autoras.

O acréscimo das funções propositivas e mobilizadoras na base SICME, somado ao percentual de conselhos em cujas leis de criação figuram tais funções, chama a atenção para o escopo dos documentos legislativos em cujos textos são criados os conselhos. Através do acesso ao Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação, no Módulo Plano de Ações Articuladas (SIMEC-PAR), é possível visualizar as leis de criação dos CMEs mineiros que preencheram o formulário eletrônico e anexaram, conforme solicitado, o referido ato, além de outros. A análise dessa legislação permitiu conhecer, através do texto normativo, uma caracterização jurídica bastante imprecisa dos CMEs no Estado.

Identificamos na base de dados SIMEC-PAR um total de 158 municípios com atos de criação dos respectivos CMEs anexados ao formulário eletrônico do sistema. A leitura desses documentos, entretanto, não permitiu identificar objetivamente as funções atribuídas aos conselhos, na sua maioria. Não há, nas leis analisadas, definição clara da

natureza, função e competência dos conselhos, muitos sendo identificados a partir de uma lista de tarefas, que se referem mais aos seus aspectos procedimentais, compreendidos nas suas competências ou atribuições, do que propriamente sua constituição.

FUNÇÕES E COMPETÊNCIAS DOS CMEs MINEIROS

A LDB/1996, ao estabelecer as incumbências dos municípios no que ser refere à educação, como já foi dito, possibilitou-lhes a criação de sistemas próprios de educação, organizando, mantendo e desenvolvendo os seus órgãos e instituições oficiais, dentre os quais os CMEs. Diferentemente do que ocorre na área da saúde, por exemplo, a legislação educacional de âmbito federal não obriga a criação dos CMEs. A razão dessa liberdade jurídica está no amplo reconhecimento formal da autonomia política e administrativa dos municípios, garantida pelo modelo federativo que, no caso da educação, acrescenta o regime de colaboração como contrapeso de uma possível competição entre os entes federados.

O princípio da autonomia político-administrativa sobre o qual a LDB/1996 sustenta o modelo de gestão educacional nos municípios, porém, deve ser entendido não só como a possibilidade de constituir, ou não, sistemas próprios de ensino e criar CMEs, mas, também, autonomia para definir a natureza, as funções e as competências desses conselhos. Essa definição, que deve resultar de uma construção política, tem sua expressão formal no ato legislativo de criação desses conselhos (CURY, 2006). A natureza, a função e as competências dos CMEs são campos conceituais específicos e podem ser expressos no texto legislativo correspondendo a uma tipologia de círculos concêntricos (Figura 1). As competências estão contidas nas funções, as quais, por sua vez, estão contidas na natureza dos conselhos. Dessa maneira, podemos considerar que a definição das competências e das funções está condicionada à natureza atribuída aos conselhos, as quais se estruturam sobre um mesmo eixo e se sustentam numa mesma unidade de princípios.

Figura 1 – Tipologia para análise dos atos normativos de constituição de CMEs

NOTA: Elaboração das autoras.

Embora não estejam legalmente prescritas, a natureza, a função e a competência dos CMEs vêm sendo objeto de programas de formação política ofertados pelo Governo Federal, que corroboram uma matriz cognitiva amplamente aceita nas democracias contemporâneas, segundo a qual a participação social constitui-se em método para efetividade das políticas[1]. Os materiais didáticos e instrucionais disponíveis para implementação do currículo do Programa de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (PRO-CONSELHO) estimulam a criação de conselhos, ensinam como fazê-lo, orientam sobre sua estrutura e composição, induzindo, a partir da sua constituição, a criação de sistemas municipais de ensino. No documento intitulado *Guia de Consulta* (BRASIL, 2004, p. 20) as funções dos conselhos são relacionadas às suas áreas de atuação, conforme Quadro 1.

Quanto à natureza, o documento classifica os CMEs como "órgão colegiado de deliberação coletiva, em geral integrante ou vinculado à secretaria de educação, com relativa autonomia técnica e administrativa" (BRASIL, 2004, p. 75). Essa conceituação genérica é analisada com maior profundidade por Cury (2006), que após minucioso estudo da função normativa dos Conselhos de Educação na tradição jurídico-política da educação brasileira, indica um conjunto de temas essenciais a serem submetidos ao exercício reflexivo e normativo dos conselheiros municipais de educação.

Quadro 1 – Funções e áreas de atuação dos CMEs, segundo o MEC

Áreas de Atuação Funções	Planejamento e Políticas Educacionais	Direito à Educação	Legislação Educacional
Consultiva	X	X	X
Propositiva	X	X	
Mobilizadora	X	X	X
Deliberativa		X	X
Normativa*			X
Acompanhamento e Controle	X	X	
Fiscalizadora*			X
NOTAS: 1) *Funções atribuída no caso de o município ter sistema de ensino próprio. 2) Adaptado de BRASIL (2004, p.20)			

A maioria das leis de criação de CMEs disponíveis na base SIMEC-PAR não dispõe sobre a natureza do conselho, definindo principalmente a sua composição e suas atribuições. Entre aquelas leis que definem a referida natureza, encontramos diferentes formulações, que vão desde a responsabilização pela afirmação dos direitos humanos no município, até a atribuição de responsabilidade técnica pela realização do censo. Pode-se afirmar, a partir desses documentos, que, do ponto de vista legal, os CMEs mineiros possuem naturezas diversas, variando quanto à sua constituição como órgão de Estado. As permanências observadas nos documentos legislativos permitem identificar a natureza administrativa como uma característica mais presente, seguida da natureza autorizativa e, por fim, das naturezas representativa e de controle propriamente ditas.

As funções consultiva e deliberativa foram aquelas mais apontadas pelos documentos, 77% (n=122) das leis analisadas atribuíram aos conselhos tais funções. Uma variedade de outras funções também foi identificada, além da normativa, tais como as funções opinativa, colaborativa, fiscalizadora, de controle, de assessoria, de coordenação, de integração, jurídica, política, de planejamento e mobilizadora. O significado dessas funções, entretanto, só pode ser de fato conhecido se cotejado às competências atribuídas aos conselhos nos documentos. Outras pesquisas poderão esclarecer, por exemplo, os conteúdos sobre os quais tais funcionalidades estão autorizadas a operar, respondendo futuramente, entre outros, sobre o que podem legalmente deliberar ou normatizar os CMEs mineiros a partir da sua lei de criação.

A análise realizada demonstrou que, através das competências atribuídas aos conselhos por meio do seu ato de criação, muitos parecem respaldados para assumir um excesso de tarefas administrativas, empoderados para realizar funções técnicas típicas do executivo municipal. Tal configuração, além de exigente na especialização do conselheiro, pode gerar, por um lado, efeito desmobilizador, desestimulando a participação em razão do excesso de atribuições do cargo. Por outro lado, a mesma configuração pode permitir também análises mais otimistas, reconhecendo a possibilidade operacional gerada pela norma para aprofundar a influência dos conselhos nas políticas educacionais municipais. A produção acadêmica sobre os CMEs mineiros analisada abaixo, traz elementos que contribuem para a compreensão dessa problemática.

---

[1] Considera-se que "as experiências de democracia participativa têm revelado que, na maioria das vezes, há mais racionalidade e melhores resultados na gestão pública quanto a população pode decidir ou, ao menos, opinar e fiscalizar" (MEC, 2004, p.4).

Referências bibliográficas

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reformada administração pública à luz da experiência internacional recente. In: PEREIRA, L. C. B. *Reforma do Estado e administração pública gerencia*l. Rio de Janeiro: FGV, p. 173-200, 2007.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 41, p. 67-86, 2007. ISSN 0034-7612. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005&nrm=iso >. Acesso em junho de 2012.

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de1961*. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm. Acesso em junho de 2012.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 11 de agosto de 1971*. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9672.htm. Acesso em junho de 2012.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em maio de 2012.

_____. *Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990*. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm Acesso em junho de 2012.

_____. *Lei Nº 9.424 24 de dezembro de 1996*. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm. Acesso em junho de 2012.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Casa Civil.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em maio de 2012.

_____. Conselho Nacional de Educação / Câmara de Educação Básica. *Parecer nº 05 de 1997*. CEB/CNE. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12992:diretrizes-para-a-educacao-basica&catid=323 Acesso em Junho de 2012.

_____.*Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho :* guia de consulta / coordenação geral de articulação e fortalecimento institucional dos sistemas de ensino. – Brasília : Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004.

_____. *Lei nº 11.494, de 20 de Junho de 2007*. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm. Acesso em Junho de 2012.

_____. MEC (2008). *Perfil dos Conselhos Municipais de Educação* – 2007. Brasília: MEC.

CÔRTES, S. V. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: HOCHMAN, G.;ARRETCHE, M., et al (Ed.). *Política públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. ISBN 978-85-7541-124-7.

CURY, C. R. J. *Conselhos de educação: fundamentos e funções*. RBPAE. 22(1): 41-67, jan./jun, 2006.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros, 2009*. Disponível em www.ibge.gov.br/cidades. Acesso em setembro de 2011

JACOBI, P.R. *Descentralização, política municipal de educação e participação no município de São Paulo*. Brasília: INEP/MEC. Série Documental: Relatos de Pesquisa, n.15, 21p., mar.1994.

LOVISOLO, H. R. Tradição desfortunada: Anísio Teixeira, velhos textos e ideias atuais. In: BORGES DE ALMEIDA, S et. al. *Chaves para ler Anísio Teixeira*. Salvador: EGBA, p. 11-85, 1990.

MEIRA, N. W. R. *Conselhos Municipais de Educação e a descentralização de gestão educacional na Bahia*. 126 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, 1998.

MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais de 13 de maio de 1967. Belo Horizonte. Disponível em: http://www.almg.gov.br. Acesso em junho de 2012

_____. Lei complementar nº03 de 28 de dezembro de 1972. Belo Horizonte. Disponível em: http://www.almg.gov.br. Acesso em junho de 2012

_____. Decreto nº 19.275 de 03 de julho de 1978. Disponível em: http://www.almg.gov.br. Acesso em junho de 2012

_____. Resolução do Conselho Estadual de Educação nº 317 de 26 de setembro de 1984. In: AGUIAR, J. M. *Educação no contexto da Constituição Federal e Constituição do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, Lancer. 1991

PEREIRA, S. M.; OLIVEIRA, O. S. D. Constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação frente ao processo de democratização da gestão: um estudo dos municípios de Santa Maria e Santa Rosa/RS. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 19, n. 72, p. 651-678, 2011 Disponível em: http://www.scielo.br

PERONI, V. M. V. Conselhos Municipais em tempos de redefinição do conceito de Democracia. In: SOUZA, D. B. (Ed.). *Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania.* São Paulo: Xamã, 2008. .

ROCHA, M. B. M. Anísio Teixeira ou um projeto mais feliz do moderno. In: TEIXEIRA, A. *Educação é um direito*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1996. p.193-221.

TEIXEIRA, A. A municipalização do ensino primário. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 27, n. 066, 1957.

_____. *Educação é um direito*. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1968.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 123, p. 691-708, 2004. ISSN 0100-1574. Disponível em: < http://www.scielo.br

MINICURRICULOS

Marisa Ribeiro Teixeira Duarte
Professora-pesquisadora do programa de pós graduação da Faculdade de Educação da UFMG. Estágio pós-doutoral junto ao Groupe interdisciplinaire de Recherche sur la Socialisation, l'Education et la Formation de la Université Catholique de Louvain. Publicou em 2010, "Recursos públicos para escolas publicas: as políticas de financiamento da educação básica e a regulação do Sistema Educacional Federativo". Coordena o grupo de pesquisa de Política e Administração de Sistemas de Ensino/FAE/UFMG.

Rosimar de Fátima Oliveira
Professora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da UFMG. Doutora em educação pela USP. Diretora da ANPAE, Seção de Minas Gerais. Publicou, em 2009, "Política Educacional no Brasil: qual o papel do Poder Legislativo?".

Emeli Malaquias Nascimento
Graduanda em Pedagogia pela Faculdade de Educação da UFMG. Bolsista de Iniciação Científica/FAPEMIG. Pesquisa sobre a formação de Conselheiros Municipais de Educação.