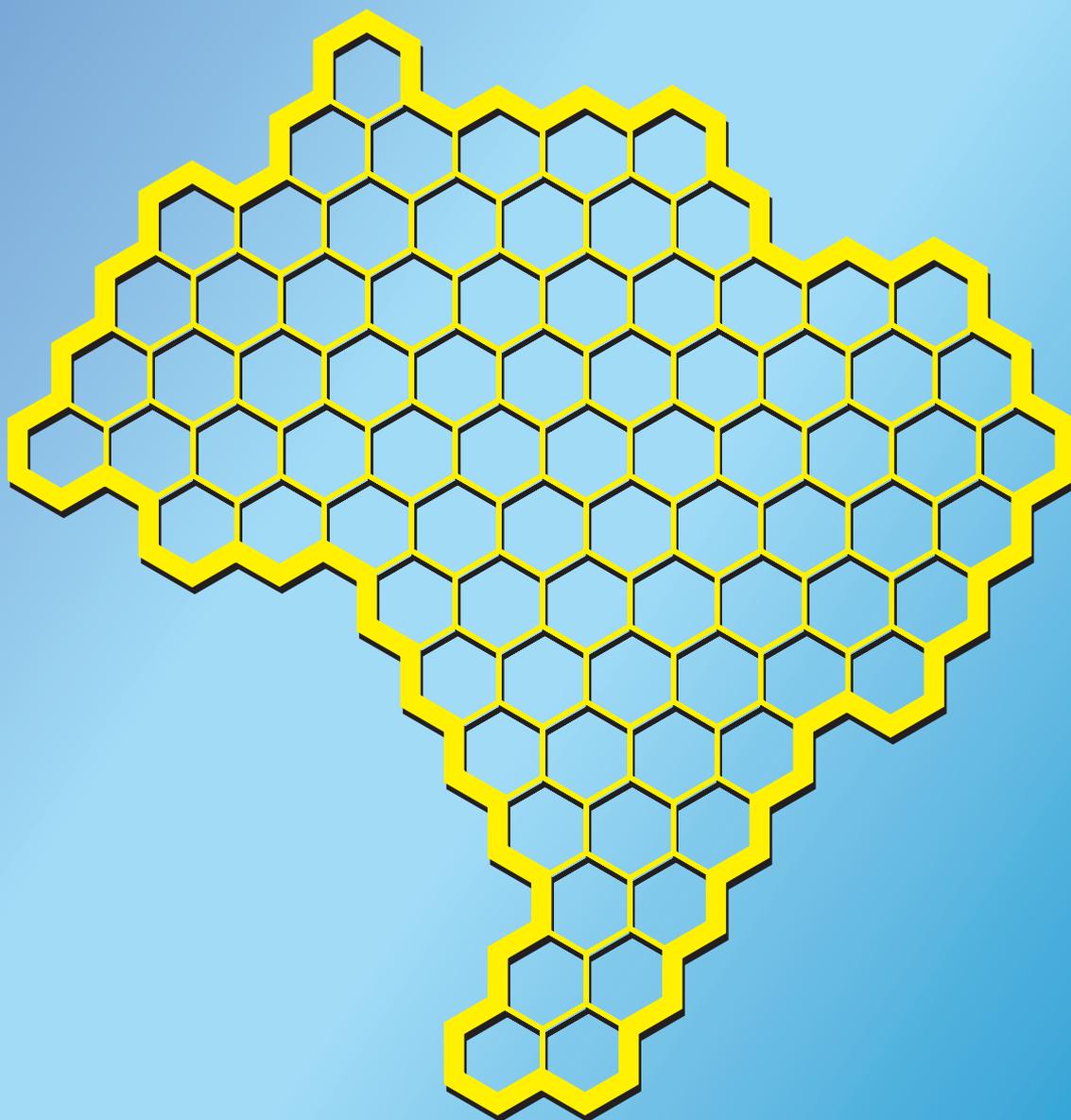


**Programa Nacional
de Capacitação
de Conselheiros
Municipais
de Educação**

GUIA DE CONSULTA



Ministério
da Educação



Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA
DEPARTAMENTO DE ARTICULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DOS SISTEMAS DE ENSINO
COORDENAÇÃO GERAL DE ARTICULAÇÃO E FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL
DOS SISTEMAS DE ENSINO

PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DE
CONSELHEIROS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO
PRÓ-CONSELHO

GUIA DE CONSULTA

Brasília - 2004

Ministro de Estado da Educação
Tarso Genro

Secretário de Educação Básica
Francisco das Chagas Fernandes

Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino
Horácio Francisco dos Reis Filho

Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino
Arlindo Cavalcanti de Queiroz

Coordenação Técnica e Operacional
Lêda Maria Gomes

Endereço:

Secretaria de Educação Básica
Esplanada dos Ministérios, Bloco L - 5º Andar, Sala 526
CEP 70047-900 – Brasília-DF – Brasil
Fax: (61) 2104 9271 / Tel.: (61) 2104 9284
e-mail: mec@mec.gov.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Centro de Informação e Biblioteca em Educação (CIBEC)

B823p 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.

83 p. : il.

1. Educação Básica. 2. Conselho Municipal de Educação. 3. Sistemas Educacionais. I. Brasil. Secretaria de Educação Básica. III. Título

CDU: 37.014

Estes textos foram elaborados pelo Programa FUNDESCOLA e cedidos, gratuitamente, ao Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (PRÓ-CONSELHO), para reprodução e utilização nos Encontros de Conselheiros Municipais de Educação.

GRUPO DE TRABALHO - PRÓ-CONSELHO

Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino - CAFISE

Arlindo Cavalcanti de Queiroz

Lêda Maria Gomes

Departamento de Projetos Educacionais - FUNDESCOLA

Mônica Giágio

Olga de Jesus Bento

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime

Adeum Hilario Sauer

Vivian Katherine Fuhr Melcop

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - Uncme

Sílvia Nadia Lopes Machado

Paulo Eduardo dos Santos

Programa Nacional das Nações Unidas para Desenvolvimento - PNUD

Luiza Carvalho

Maristela Baione

Fundo das Nações Unidas para Infância - Unicef

Silvio Manoug Kaloustian

Niki Abrishamian

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

Daniel Silva Balaban

Andrea Maria de Marque

Conselho Nacional de Educação - CNE

Ataíde Alves

Kuno Paulo Rhoden

Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação

Nadja Valverde Viana

Margarida Cordeiro Sael

Equipe de apoio

Daniela Alves Santos

Josemam Luiz da Silva

Luana Rocha Gomes

Lucimar Furtado



APRESENTAÇÃO

Prezado(a) Conselheiro(a),

O Brasil é um País extremamente complexo e rico por sua pluralidade sociocultural e política. Tem sua história marcada por bravas lutas libertárias e democráticas. Com a eleição e a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, passamos a contar com esse bonito legado, forjado por gerações de lutadores de várias posições políticas, mas, também, com um governo que herda uma nação com um contencioso acumulado durante sua existência, principalmente a partir da metade do século passado. É certo que tal escolha, consolidou o amplo desejo popular de mudar o modelo de desenvolvimento socioeconômico, que por ser excludente, penalizou significativos contingentes de brasileiros. Optou ainda, a sociedade, dessa forma, por mudanças radicais na condução, organização e funcionamento da vida político-institucional do governo brasileiro. Em síntese, o Brasil confirmou que quer mudanças, que quer um novo rumo, que se tenha crescimento econômico com inclusão social e inserção soberana do país no cenário internacional. Isso requer uma nova política nacional de educação. Não há inclusão social sem educação de qualidade para todos.

É claro que o projeto democrático, agora liderado pelo presidente Lula, não vai se concretizar sem esforços e sem lutas, mas vai se realizar dentro da ordem democrática, tendo a educação como um dos seus pilares fundamentais. Nesse sentido, a Política Nacional de Educação que propomos para o País está estruturada em três linhas prioritárias, a saber:

1. Promover a reforma universitária de tal sorte a modernizar radicalmente sua estrutura com vistas ao ingresso das amplas camadas populares ao ensino superior, inclusive, submetendo o ensino privado à lógica pública;
2. Ampliar a conexão entre política de alfabetização e educação básica de jovens e adultos;
3. E redefinir, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, o financiamento da educação, implantando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.

Queremos todos aprendendo, numa escola inclusiva do tamanho do Brasil. Partindo do entendimento democrático de que a participação efetiva e criadora dos cidadãos é estratégia fundamental para a inclusão social e para a melhoria da qualidade da educação, lançamos o Programa Nacional de Capacitação dos Conselheiros Municipais de Educação – PRÓ-CONSELHO e o Sistema de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação - SICME.

São objetivos do PRÓ-CONSELHO:

- Consolidar uma estrutura educacional que garanta a inclusão social e permita, com eficiência a participação coletiva, a avaliação das ações pedagógicas e administrativas do poder municipal;
- Consolidar relações que propiciem a intervenção organizada com atitudes preservadoras de autonomia e de representatividade social;
- Ampliar a capacidade de compreender e interpretar a legislação educacional;
- Ampliar a capacidade de atuação dos conselheiros;

- Estimular a integração entre os conselheiros;
- Assegurar a participação da sociedade no alinhamento da gestão educacional;
- Incentivar o fortalecimento dos CME;
- Fomentar a criação de novos conselhos municipais de educação.

O SICME é um sistema que vai contribuir para definir o perfil dos Conselhos Municipais de Educação do País, bem como fornecer subsídios para estudos e pesquisas nesse campo da gestão democrática da educação. É também um instrumento que permitirá o aperfeiçoamento do processo de capacitação conselheiros municipais de educação com informações atuais, obtidas com base na real situação de organização e funcionamento do CME. O Sistema permitirá por último, o monitoramento do Programa, identificando o seu impacto na organização e no funcionamento desse importante órgão do Sistema Municipal de Ensino.

Esperamos contribuir, dessa forma, para a efetiva participação da sociedade no processo da gestão educacional. Vamos juntos mudar a educação do Brasil. Não basta votar na mudança. Exercitar a democracia participativa é ter um papel pró-ativo, é aprender a dirigir a nossa sala de aula, a nossa escola, a nossa cidade. Enfim, aprender a dirigir os nossos destinos, as nossas vidas. Lembre-se, quem tem a função constitucional de governar, estará dirigindo melhor e na direção correta, se estiver contando permanentemente com a participação de todos, na construção da direção coletiva, no esforço conjunto de efetivar as mudanças que queremos para a educação do nosso Brasil.

Conselheiro(a), não podemos esquecer a força da mobilização social, vamos juntos mudar a qualidade social da educação.

Tarso Genro
Ministro da Educação



INTRODUÇÃO

Os conselhos municipais de educação constituem um elo permanente entre a sociedade civil e os poderes políticos responsáveis pelas decisões cotidianas que afetam escolas, estudantes e professores. Por meio desse colegiado, as políticas públicas educacionais podem encontrar-se com a opinião da sociedade e, dessa forma, buscarem, de forma contínua, a realização de objetivos que são do interesse de toda a população municipal.

É nesse território, da opinião pública e da participação política da sociedade, que se travam as principais lutas em favor da igualdade de oportunidades educacionais, o que vem confirmar a importância de conselhos ativos, fortes e representativos. Certamente, há dificuldades de toda ordem que afetam o bom funcionamento de unidades e sistemas de educação infantil e fundamental. No entanto, não se dará nenhum passo seguro em direção à superação dessas dificuldades, enquanto não gravarmos com força, em nossos corações, a idéia de que toda criança pode aprender e que é dever dos poderes públicos, da comunidade e da escola garantirem as melhores condições possíveis para que esta aprendizagem ocorra. “Todos aprendendo”, essa é a idéia-força das políticas do Ministério da Educação para a educação básica e, nessa direção, o Ministro Tarso Genro está criando a Secretaria de Educação Básica para estabelecer maior unidade e coerência na organização deste nível de ensino, facilitando assim, a redefinição da política de financiamento com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb.

Quando o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, o Saeb, nos informa que cerca de 60% das crianças brasileiras, após quatro anos de ensino fundamental, ainda não sabem ler de uma maneira minimamente satisfatória, temos apenas uma recomendação aos conselhos municipais de educação: coloquem-se à frente da luta para impedir que esta dramática situação se reproduza. Vamos focar nossas prioridades nas séries iniciais do ensino fundamental, estabeleçam metas e as negociem com o governo municipal, com as escolas e as comunidades. Projetem para um futuro próximo que todas ou quase todas as crianças, após dois ou no máximo três anos de escola fundamental, saibam ler e escrever bem, e tenham desenvolvido as demais habilidades e competências que são essenciais para a continuação dos estudos. Sejam realistas, mas inflexíveis no trabalho, para garantir que os objetivos projetados se realizem. O primeiro passo é combater as indiferenças, essas sempre se constituem no mais alto grau de negatividade, em face das dificuldades que precisam ser conhecidas e atacadas de frente, dificuldades essas que as crianças enfrentam para estudar e aprender.

Os responsáveis pela elaboração de políticas públicas não podem ficar parados diante do fracasso escolar, quer ele se traduza em evasão e repetência, quer em progressão automática, que ameaça levar alguns adolescentes ao final do ensino fundamental sem sequer saber ler e escrever. Formar a opinião e a vontade necessárias para superar esta brutal desigualdade de oportunidades educacionais, esse é o nosso grande desafio.

É indispensável, nesse contexto, uma política nacional de valorização e formação do professor. Da parte do Ministério da Educação, há um conjunto de políticas com essa finalidade, entre as quais vale ressaltar a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb, a ampliação do ensino fundamental para nove anos de escolaridade e a construção de uma política nacional de valorização e formação do professor.

É certo que a consolidação da escola pública de qualidade para todos, que combata as desigualdades e contribua para a construção de uma sociedade justa, democrática e solidária, está diretamente relacionada com a valorização e a formação dos professores(as) brasileiros(as). Os principais componentes da política de valorização e formação de professores são os seguintes:

- definição de um piso salarial no contexto do FUNDEB que garanta a todos os professores e professoras condições dignas de vida e de trabalho;
- diretrizes nacionais para a carreira do Magistério;
- programas especiais que favoreçam o acesso do professor a bens relevantes para o exercício profissional e para a elevação do seu padrão de vida;
- instituição de um sistema nacional de formação continuada de professores.
- implantação progressiva de uma política de valorização de trabalhadores em educação (não docentes).

Essa política de valorização trata, de forma conjunta e articulada, dos aspectos relativos a salário, carreira e formação dos professores. Quero destacar um pouco o papel do Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores, uma das principais bases institucionais da política de valorização do profissional docente.

Sua meta é garantir a todos os professores e professoras o acesso a processos de formação continuada, ajustados às nossas necessidades; desenvolver a ciência e as tecnologias da educação; e promover critérios de carreira docente que valorizem o aluno e o professor. Valorização e formação continuada são dois processos articulados e que se complementam.

Integra o Sistema Nacional de Formação Continuada a Rede Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação. O objetivo da Secretaria de Educação Básica é garantir, em um prazo relativamente curto, a oferta da formação continuada para a totalidade dos professores e professoras de seus sistemas de ensino.

Os conselhos municipais de educação podem assumir um papel de inigualável importância na construção dessa política nacional de valorização dos professores, contribuindo para a adoção de planos municipais de carreira docente que incentivem o aprimoramento profissional e estimulem a integração do município ao Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores, oferecendo aos professores, com o apoio do MEC, meios de formação adequados às suas necessidades da educação no município. O envolvimento da sociedade com as políticas educacionais é a chave para a valorização do professor e a superação de nossas dificuldades.

A construção da sociedade justa, democrática e solidária que queremos tem, na educação, um de seus maiores instrumentos. Garantir a todos o acesso ao conhecimento e criar as condições para o exercício livre da cidadania. O MEC assume esse desafio priorizando a valorização docente por reconhecer que o professor, na boniteza de seu trabalho cotidiano, criativo e ousado, é o grande agente das mudanças de que a educação e a sociedade brasileira necessitam.

Francisco das Chagas Fernandes
Secretário de Educação Básica



SUMÁRIO GERAL

ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	11
NATUREZA DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO	39
OS CONSELHOS DE SAÚDE COMO REFERÊNCIA PARA A (RE) ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – CME	62



ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

ELABORAÇÃO

Sonia Balzano

Vera Zanchet

COLABORAÇÃO (TEMA 8)

José Augusto Dias

REVISÃO TÉCNICA

Mariza Abreu



SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. POR QUE CRIAR UM CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO?	14
3. QUAL A NATUREZA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO?	16
4. QUAL O PAPEL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO?	16
5. QUE FUNÇÕES E ATRIBUIÇÕES PODERÁ TER O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO?	17
5.1. AS FUNÇÕES DO CME	17
5.2. AS ATRIBUIÇÕES DO CME.....	21
5.3. A ATUAÇÃO DO CME	23
6. QUAL O SIGNIFICADO DA AUTONOMIA DOS CME?	25
7. QUEM PODERÁ PARTICIPAR DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO?	26
8. QUE ESTRUTURA DEVE TER O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA SEU ADEQUADO FUNCIONAMENTO?	30
8.1. ESTRUTURA DO CME	30
8.2. INFRA-ESTRUTURA DE APOIO	32
8.3. INFRA-ESTRUTURA MATERIAL	32
8.4. FUNCIONAMENTO DO CME	33
9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
SIGLÁRIO	35
REFERÊNCIAS	36

1. Introdução

Este texto tem dois grandes objetivos.

Em primeiro lugar, apresentar aos conselheiros municipais de educação algumas considerações sobre a natureza, o papel, as funções e atribuições dos conselhos de educação em uma nova perspectiva, possibilitando a reflexão sobre a estrutura, funcionamento e atuação desses órgãos, para que venham a constituir-se em espaços de participação e democratização da gestão do ensino público no município.

Em segundo lugar, sensibilizar Secretários de Educação para a importância dos conselhos municipais como órgãos de mobilização e participação da sociedade na definição das políticas educacionais.

As experiências de democracia participativa têm revelado que, na maioria das vezes, há mais racionalidade e melhores resultados na gestão pública quando a população pode decidir ou, ao menos, opinar e fiscalizar.

Portanto, se você é conselheiro ou secretário, comece a refletir sobre o assunto e inicie essa discussão no seu Município, estimulando a sociedade a participar efetivamente do processo de construção de um novo contexto para a educação municipal.

Afirmar, que por pior que seja, qualquer decisão resultante de deliberação de um colegiado é sempre melhor que a excelente conclusão de uma única cabeça privilegiada explícita uma convicção democrática, uma fé inquebrantável na eficácia e na eficiência das decisões coletivas (ROMÃO, 1993).

2. Por que criar um Conselho Municipal de Educação?

No Brasil, os conselhos de educação aparecem no cenário educacional no início do século XX, relacionados aos sistemas de educação e sua gestão. Desde então, o papel, funções, atribuições e composição dos conselhos têm acompanhado a trajetória da gestão pública da educação, nos movimentos de centralização e descentralização das funções do Estado e da autonomia das unidades federadas.

Quanto aos conselhos municipais de educação (CME), constam pela primeira vez na legislação educacional brasileira a partir da Reforma do Ensino de 1971, na Lei nº 5.692/71, com funções delegadas pelos conselhos estaduais. Entretanto, independentemente da lei federal, já na década de 1950, nos Estados do sul do país, leis municipais instituíram conselhos de educação, como o de Novo Hamburgo no Rio Grande do Sul, criado em 5 de maio de 1958. Portanto, a criação de conselhos municipais antecede a organização dos sistemas municipais do ensino.

Com exceção dos tradicionais conselhos de educação (Federal, Estaduais e alguns Municipais), a maioria dos colegiados das áreas sociais, como a saúde, a assistência social, a alimentação escolar, a infância e a juventude, o idoso etc., é resultado do processo de democratização do país iniciado na década de 1980. Por essa razão, os conselhos que



aparecem no cenário da Constituinte ou pós-Constituição de 1988 têm em comum a participação da sociedade na sua composição e a intenção de se constituírem em mecanismos para democratização do Estado, a partir da sua consolidação como base para uma democracia não só representativa, mas também participativa.

O texto constitucional (art. 211), ao definir a organização da educação nacional, torna realidade o sistema municipal de ensino, fundamentado no regime federativo, com autonomia e incumbência próprias na sua área de abrangência. Entretanto, ao regulamentar esse dispositivo da Constituição, a LDB estabelece (art. 11, parágrafo único) outras possibilidades de organização da educação municipal, como integrar-se ao sistema estadual, decisão que cabe ao município, ou constituir com o Estado um sistema único de educação básica, decisão que deverá ser compartilhada com o estado.

Reconhecendo a autonomia dos entes federados (Estados, DF e Municípios), a LDB dispõe (artigo 8º, parágrafo 2º) que os sistemas de ensino terão liberdade de *organização nos termos desta lei*, sem determinar a existência de conselhos como órgãos normativos na estrutura dos sistemas. Ao mesmo tempo, ao longo do seu texto, a lei refere-se em dois momentos (artigos 60 e 90) a *órgãos normativos dos sistemas de ensino* e prevê (artigo 9º, parágrafo 1º) a existência do *Conselho Nacional de Educação com funções normativas e de supervisão e atividade permanente na estrutura educacional*, criado por lei. Por outro lado, a Lei do FUNDEF (artigo 4º, IV, parágrafo 3º) menciona representantes dos conselhos municipais de educação entre os integrantes do conselho do FUNDEF no Município.

Reunindo esses elementos, além da tradição, verifica-se a tendência de considerar os conselhos de educação como órgãos normativos dos sistemas de ensino, inclusive na instância municipal. Mesmo assim, como a legislação federal não determina a que órgão compete a função normativa complementar no sistema municipal de ensino, essa decisão é também exclusiva do município.

A existência de conselho de educação nos municípios é condição fundamental para a democratização da gestão do ensino público, independentemente da instituição de sistema próprio. Entretanto, tomada a decisão de assumir a autonomia que a legislação lhe confere, instituindo o sistema municipal de ensino, caberá ao Município a incumbência de *estabelecer normas complementares para o seu sistema*, e, portanto, a lei que institui o sistema deverá definir o órgão responsável pela função normativa.

Os conselhos da área educacional hoje têm fundamento no princípio da gestão democrática do ensino público, constituindo-se instrumentos de uma pedagogia política, na medida em que oportunizam o aprendizado da participação democrática que também ocorre no conselho de classe – onde alunos e professores exercem a cidadania – e no conselho escolar – no qual a comunidade escolar constrói e acompanha a implementação da proposta pedagógica da escola. Nessa perspectiva, o conselho de educação seria um mecanismo de mediação entre a sociedade e o poder público, espaço no qual deve acontecer a articulação e negociação de demandas sociais pela garantia do direito à educação escolar de qualidade.

A criação de um conselho deve resultar da vontade política da sociedade e do executivo, e não do simples cumprimento de uma formalidade legal. Discutir com a comunidade e lideranças do município as razões e o perfil do CME que será criado ou reestruturado, definindo sua composição, funções, atribuições e estrutura, é a forma mais indicada para mobilizar a sociedade pela educação.

“A criação do CME é um caminho político pela participação que permite construir a intencionalidade coletiva.” (CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO/ RJ, 1991).

3. Qual a Natureza dos Conselhos Municipais de Educação?

Estamos em um novo momento da gestão educacional, com a responsabilidade de consolidar a sua feição democrática, adotando mecanismo institucionais que assegurem a participação da sociedade no planejamento e gestão da educação. Entre esses mecanismos, incluem-se os conselhos sociais instituídos na década de 1990.

É natural que os conselhos municipais existentes tenham se organizado com base no modelo dos conselhos estaduais de educação, pois essa seria sua principal referência. Embora alguns Estados já tenham leis posteriores à Constituição Federal de 1988 que incluem na composição dos conselhos representantes de segmentos sociais, a maioria desses colegiados, instituídos pela LDB de 1961, tem apresentado dificuldades para modificar sua prática e resistido à mudança instituída pela atual legislação, que lhes atribui um novo papel na gestão do ensino público.

Para cumprir esse novo papel, os CME, tanto os que se constituem como órgãos normativos dos sistemas municipais de ensino, quanto aqueles que são vinculados à rede de escolas municipais, integrada ao sistema estadual, podem ser concebidos com a mesma natureza: órgãos colegiados autônomos, integrantes da estrutura do poder público, representativos da sociedade local, incumbidos de contribuir para a democratização da gestão educacional no município e atuar na defesa intransigente do direito de todos à educação de qualidade.

O essencial é municipalizar a preocupação com o problema educacional.
(AZANHA, 1993).

4. Qual o Papel dos Conselhos Municipais de Educação?

Ninguém disse melhor e da forma mais simples do papel dos CME do que Azanha. O importante é dividir com os munícipes a preocupação com a educação municipal na busca de alternativas para os problemas existentes. Esse papel exige *legitimidade* do conselho, que resulta da relação que ele for capaz de estabelecer com a sociedade por meio dos segmentos nele representados. A legitimidade da representação confere o papel de interlocutores das demandas sociais, assegurando assim a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação municipal.



Essas demandas não se restringem ao ensino fundamental, responsabilidade do município compartilhada com o estado, e à educação infantil, área prioritária de atuação municipal. Entende-se que o CME deve atuar também junto a outras esferas públicas, para atendimento à demanda dos demais níveis de ensino no município.

Ao fixar na lei a composição, funções e atribuições do CME, o município estará definindo o perfil do colegiado. Esse perfil deve responder às peculiaridades, necessidades e possibilidades locais, determinadas pelo estágio de desenvolvimento do município.

“Sobretudo, eles (os CME) podem pensar, dentro de toda a perspectiva colegiada, com prioridade, a educação de seus Municípios e oferecer contribuições para o sistema como um todo.” (Na fala de Conselho Estadual em 1984).

5. Que funções e atribuições poderá ter o Conselho Municipal de Educação no Contexto da Gestão Democrática do Ensino Público?

5.1. As funções do CME

Na análise da trajetória dos Conselhos de Educação até a Constituição de 1988, constatou-se que, como órgãos normativos dos sistemas federal e estaduais de ensino, eles atuavam principalmente nas áreas de legislação e normas e de planejamento educacional, interpretando leis e elaborando normas educacionais, com um perfil predominantemente técnico-pedagógico. Em decorrência, suas funções eram de natureza *consultiva, normativa, deliberativa* e de *assessoramento* ao ministério ou secretaria de educação.

Nesse período, os conselhos municipais integravam os respectivos sistemas estaduais de ensino como órgãos vinculados à secretaria municipal de educação. Nesse contexto, tinham funções delegadas pelos conselhos estaduais, nos termos da Lei nº 5.692/71, e as definidas na lei de sua criação, em geral, consultivas e de assessoramento à secretaria municipal de educação. Assim, no âmbito do município, detinham determinado espaço de participação na discussão das questões educacionais. Quanto à função normativa, não era passível de delegação, por ser restrita aos *órgãos normativos dos sistemas de ensino*.

Com base na Constituição Federal de 88, que prevê (artigo 206, VI), entre os princípios nos quais o ensino será ministrado, a *gestão democrática do ensino público*, as constituições dos Estados e as leis orgânicas dos municípios, ao traduzirem esse princípio, em sua maioria, estabelecem uma nova concepção para os colegiados de educação quanto ao papel, composição, funções e atribuições.

Em decorrência, as leis dos conselhos de educação são alteradas, definindo um caráter mais participativo a esses órgãos, que passam a contar na sua composição com representantes indicados por segmentos da sociedade civil organizada, e não mais apenas por membros escolhidos pelo poder executivo. Além disso, um novo papel lhes é conferido: o de interlocutor e representante dos interesses da sociedade, devendo, portanto, atuar na defesa dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal (artigo 205, 206 e 208), como o *direito de todos a um ensino de qualidade*.

Essa legislação, editada na década de 90, acrescenta às tradicionais funções *consultiva, normativa e deliberativa, as de fiscalização e/ou controle social, propositiva, e mobilizadora*. Em consequência, como outros conselhos sociais criados na década (os de Saúde, dos Direitos da Criança e do Adolescente, do FUNDEF, de Alimentação Escolar, etc.), os conselhos de educação deveriam atuar, agora, na área das políticas públicas, com um novo papel – órgãos de participação, mobilização e controle social.

Para contribuir com os municípios na definição das funções do CME, que será instituído ou reorganizado, são apresentadas as características de cada função e as condições para o seu desempenho.

Função consultiva

Essa função é comum a qualquer conselho. Trata-se de responder a consultas sobre questões que lhe são submetidas pelas escolas, secretaria de educação, câmara de vereadores, Ministério Público, universidades, sindicatos e outras entidades representativas de segmentos sociais, assim como por qualquer cidadão ou grupo de cidadão, de acordo com a lei.

Função propositiva

Enquanto, na função consultiva, o conselho reage a determinado estímulo ou desafio ao responder a questões que lhe são apresentadas, na propositiva ele toma a iniciativa. Dizendo melhor: quando a deliberação cabe ao Executivo, o conselho pode e deve participar, emitindo opinião ou oferecendo sugestões. É no desempenho dessa função que o CME participa da discussão e da definição das políticas e do planejamento educacional.

Função mobilizadora

Pode-se dizer que esta é uma função nova para os conselhos de educação. Ela nasce na perspectiva da democracia participativa em que os colegiados de educação, concebidos como conselhos sociais, têm função de estimular a participação da sociedade no acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais. Outra razão que diz da importância da função mobilizadora refere-se à intenção de tornar os conselhos espaços aglutinadores dos esforços e das ações do Estado, da família e da sociedade, no entendimento de que a educação só atingirá o patamar de qualidade desejado se compartilhada por todos.

No desempenho da função mobilizadora, pela participação nas discussões das políticas educacionais e acompanhamento da sua execução, o conselho teria oportunidade de, na prática e na relação com outros colegiados, preparar-se para, se for o caso, assumir o desempenho de funções de natureza técnico-pedagógica, como a normativa.

Função deliberativa

É desempenhada pelo CME em relação à matéria sobre a qual tem poder de decisão. Essa função é compartilhada com a secretaria de educação, no âmbito da rede ou do sistema municipal de ensino, por meio de atribuições específicas, de acordo com a lei. Assim, a lei atribui a função deliberativa ao órgão – secretaria ou conselho – que tem competência para decidir sobre determinada questão em determinada área.



Função normativa

Como já se viu, essa função é restrita aos conselhos quando órgãos normativos dos sistemas de ensino, pois, de acordo com a LDB (artigo 11, III), compete ao Município *baixar normas complementares para o seu sistema de ensino*. As normas complementares limitam-se à abrangência ou jurisdição do sistema. No caso do sistema municipal, abrangem as escolas públicas municipais de educação básica e privadas de educação infantil, além dos órgãos municipais de educação como a secretaria e o conselho. No desempenho da função normativa, o CME irá elaborar normas complementares e interpretar a legislação e as normas educacionais.

O desempenho da função normativa tem se apresentado como uma das dificuldades dos municípios para a instituição de sistemas próprios. O regime de colaboração poderá ser alternativa que possibilite aos municípios superar, por exemplo, o problema da falta de recursos humanos qualificados para o desempenho dessa função. Essa colaboração poderá ocorrer com o conselho estadual ou com outros conselhos municipais normativos.

Reconhecendo a dificuldade dos municípios na gestão educacional, o PNE (11.3.2) apresenta como metas, além do *aperfeiçoamento do regime de colaboração entre os sistemas de ensino [...]; estimular a colaboração entre as redes e sistemas de ensino municipais, por meio de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos; estimular a criação de conselhos municipais de educação e apoiar tecnicamente os municípios que optarem por constituir sistemas municipais*.

A possibilidade de *colegiados regionais consultivos*, admitida no PNE, leva a pressupor que esses colegiados seriam constituídos por representantes indicados por municípios da região. No desempenho da função consultiva, o colegiado regional discutiria as questões que lhe fossem apresentadas, propondo atos normativos ou de outra natureza, a serem homologados ou não no âmbito de cada município. Essa é uma possibilidade que pode ser discutida com a comunidade local e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME regionais. Supondo que não houvesse nenhuma dificuldade do sistema municipal para o desempenho da função normativa, mesmo assim a colaboração nessa área é desejável, pois a descentralização da educação, tão importante diante da diversidade nacional, não deveria concorrer para a pulverização normativa, pondo em risco a unidade cultural da nação.

Funções de acompanhamento de controle social e fiscalizadora

Pode-se dizer que essas funções têm origem comum – referem-se ao acompanhamento da execução das políticas públicas e à verificação do cumprimento da legislação. A principal diferença entre elas está na possibilidade da aplicação de sanções às instituições ou pessoas físicas que descumprem a lei ou as normas. Quando órgão normativo do sistema de ensino, no exercício da função fiscalizadora, o CME poderá aplicar sanções, previstas na lei, em caso de descumprimento, como, por exemplo, *suspender matrículas novas em estabelecimento de ensino; determinar a cessação de cursos irregulares etc.*

No exercício da função de controle, constatada irregularidade ou descumprimento da legislação pelo poder público, o conselho poderá pronunciar-se, solicitando esclarecimento

dos responsáveis, ou denunciando aos órgãos fiscalizadores, como a câmara de vereadores, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público.

Para entender melhor a relação entre as funções dos conselhos de educação e as principais áreas em que atuam, observe o quadro síntese a seguir:

Áreas de atuação Funções	Planejamento e políticas educacionais	Garantia do direito à educação	Normas educacionais*
Consultiva	X	X	X
Propositiva	X	X	
Mobilizadora	X	X	X
Deliberativa		X	X
Normativa*			X
Acompanhamento e controle social	X	X	
Fiscalizadora*			X

* Nota: O CME só atuará na área de normas educacionais e exercerá as funções normativa e fiscalizadora, se o sistema municipal de ensino estiver instituído e se for o órgão normativo desse sistema.

Observando-se o quadro, verifica-se que, na área referente às normas educacionais, é ao conselho (quando órgão normativo do sistema) que compete a elaboração das normas complementares do sistema de ensino, sendo, portanto, deliberativo no desempenho dessa atribuição. Ao contrário, na área das políticas educacionais e planejamento, o conselho atua no desempenho das funções propositiva e consultiva, cabendo ao executivo ou ao legislativo deliberar sobre a matéria. Quanto à função fiscalizadora, é exercida apenas pelos conselhos normativos, pois refere-se à verificação do cumprimento da legislação e das normas educacionais pelo poder executivo e instituições do sistema de ensino.

Por outro lado, na execução do planejamento, o conselho exercerá a função de acompanhamento e controle social das ações do executivo municipal.

No desempenho da função mobilizadora, o conselho decidirá sobre a forma de relacionamento com a sociedade, para mantê-la informada e atuante em relação às questões educacionais do município. É também como órgão de controle social que participará dos processos de avaliação institucional desenvolvidos no município, em relação aos quais será propositivo e consultivo.

No desempenho de suas funções, o conselho constitui instrumento de ação social, atendendo a demandas da sociedade quanto à transparência no uso dos recursos e à qualificação dos serviços públicos. A sociedade representada no conselho torna-se vigilante na defesa do direito de todos à educação de qualidade.

Ao definir as funções do CME, cabe considerar os limites e possibilidades de o Município exercê-las de forma qualificada. O importante é que os conselhos sejam instituídos como organismos de participação social e respondam aos desafios da gestão democrática no município.



As competências e responsabilidades do conselho e da secretaria de educação, na gestão da rede ou do sistema de ensino, permitem identificar como se dá a divisão do poder de decisão entre ambos nas diferentes áreas de atuação em relação às funções que desempenham de acordo com a lei.

A maior ou menor participação do conselho municipal de educação nas decisões municipais estará a revelar o grau de vivência comunitária e de valorização da comunidade no processo educacional; enquanto não houver no município também uma divisão real das responsabilidades, uma partilha das decisões, dificilmente o conselho municipal estará em condições de responder pelas incumbências que lhe impõe um sistema. (CEE/RS, Par. 942/84).

5.2. As Atribuições do CME

No desempenho das suas funções, o CME exerce atribuições que lhe são conferidas, em geral, por lei municipal. Essas atribuições definem um papel específico ao conselho, distinguindo-o do órgão responsável pela administração da rede ou do sistema de ensino no município.

As atribuições de um conselho de educação de acordo com a sua natureza podem ser classificadas em duas categorias: técnico-pedagógicas e de participação social.

Entre as atribuições de natureza técnico-pedagógica, incluem-se as relativas a *aprovar* estatutos e regimentos, assim como *promover* sindicâncias, e, no caso de sistema municipal de ensino instituído, *elaborar* normas educacionais complementares, *credenciar* escolas, *autorizar* cursos, séries ou ciclos etc. Essas atribuições, com exceção das normativas, conferem aos conselhos sua tarefa mais rotineira, em que as demandas em geral são processos com muitos documentos, cujo fluxo é lento e a análise, na maioria das vezes, reduz-se à verificação de papéis que nem sempre correspondem à realidade, caracterizando o conselho como órgão cartorial e burocrático.

Cabe avaliar se essas atribuições não poderiam ser executadas pela secretaria de educação, que em geral tem infra-estrutura mais adequada ao seu desempenho, como a existência de quadro de pessoal técnico especializado para atender à rede de escolas ou sistema municipal de ensino. Com relação ao risco de o conselho se transformar em um órgão cartorial, com atribuições de caráter administrativo, assim já se pronunciava Azanha (1993) em relação aos conselhos estaduais:

“Se o Conselho Estadual não fizer um esforço de revisão do papel que lhe cabe no panorama da educação, corre o risco de transformar-se quase exclusivamente num tribunal de pequenas causas que cuida de problemas menores que poderiam, sem prejuízo, ser resolvidos rotineiramente pela Administração.”

A partir das áreas de atuação apresentadas no quadro anterior, cabe analisar também as atribuições de um conselho de educação em relação à sua natureza: se técnico-pedagógica ou de participação social.

Área de normas educacionais

Nessa área, as atribuições do conselho são de natureza técnico-pedagógica, podendo ser deliberativas, quando se tratar da elaboração de normas complementares, como, por exemplo, *estabelecer normas para o ingresso dos alunos sem escolaridade, mediante avaliação e classificação pela escola; estabelecer normas para a autorização de instituições de educação infantil do sistema municipal de ensino; estabelecer diretrizes para elaboração de regimentos escolares etc.*; ou consultivas, sempre que corresponderem à interpretação de legislação ou das normas educacionais, como, por exemplo, *responder a dúvidas de escolas quanto à aplicação de normas sobre o controle da frequência dos alunos; emitir parecer sobre estudos de recuperação desenvolvidos somente ao final do ano letivo; emitir parecer sobre a validade de estudos realizados em escolas não autorizadas; ou ainda fiscalizadoras, como verificar o cumprimento de dias letivos pelas escolas da rede municipal de ensino; verificar a habilitação dos profissionais da educação em atuação nas instituições do sistema municipal de ensino; verificar se as condições de funcionamento das instituições de educação infantil atendem às diretrizes do sistema etc.*

Cabe lembrar que as atribuições relacionadas às funções normativa e fiscalizadora só serão desempenhadas pelo CME quando órgão normativo do sistema de ensino.

Área de planejamento e políticas educacionais

Quando relacionadas à área de planejamento e políticas educacionais, e à de avaliação institucional, as atribuições dos conselhos poderão estar relacionadas também a diferentes funções, como à propositiva. Por exemplo: *propor diretrizes para os planos municipais de educação; definir critérios para avaliação institucional das escolas do sistema municipal de ensino, propor medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar; sugerir medidas para atualização e aperfeiçoamento dos professores por meio da educação continuada e da formação em serviço etc.* Ou, ainda, essas atribuições poderão ter caráter consultivo, como *participar da definição de padrões mínimos de qualidade para a educação municipal; emitir parecer sobre planos de aplicação de recursos do salário-educação, plano de expansão da rede municipal de ensino, proposta orçamentária anual destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino, acordos e convênios de colaboração a serem celebrados pelo poder público municipal com as demais instâncias governamentais ou com o setor privado; criação de escolas municipais etc.*

Reforçando o que já foi dito, com exceção das atribuições de caráter normativo e fiscalizador, as demais, relacionadas às áreas de planejamento e políticas públicas, poderão ser desempenhadas por conselhos que não sejam órgãos normativos do sistema municipal de ensino.

Por fim, as atribuições de natureza relativa à participação social são em geral referentes a funções de acompanhamento e controle social na área de gestão e execução do planejamento e das políticas públicas para a educação, como, por exemplo, acompanhar e



avaliar a execução do plano municipal de educação; *acompanhar e controlar a aplicação dos recursos públicos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino etc.*

É aconselhável que, no desempenho dessas atribuições, o CME acompanhe e controle sistematicamente a execução das políticas educacionais e também mantenha intercâmbio com o órgão gestor da educação, manifestando suas posições, indicando os problemas detectados, apontando correção de rumo e sugerindo alternativas de solução. Esse intercâmbio é salutar para a educação no município e será altamente positivo se as relações entre o Executivo e o conselho, no desempenho de suas respectivas atribuições, se pautar pelo respeito mútuo e pela cooperação.

Garantia do direito à educação

De participação social, são ainda as atribuições de caráter mobilizador que, na gestão democrática do ensino público, referem-se à capacidade de o conselho envolver a sociedade nas questões educacionais, em defesa do direito de todos à educação de qualidade. No desempenho da função mobilizadora, o CME poderá, por exemplo, *realizar reuniões sistemáticas ampliadas com os segmentos representados no órgão para discutir questões relacionadas à educação municipal; promover, no mínimo uma vez por ano, evento educacional de grande porte em parceria com a secretaria de educação, para discutir o plano municipal de educação ou avaliar o seu desenvolvimento, ou ainda discutir outras questões educacionais; mobilizar os segmentos sociais representados no CME para participar do recenseamento anual etc.*

O regimento do CME poderá dispor sobre as formas de ouvir a sociedade: se por meio de reuniões dos segmentos sociais e/ou plenárias públicas. Por outro lado, poderá dispor também sobre temas em que a sociedade deverá ser consultada, como, por exemplo, medidas para expansão da rede e melhoria do fluxo escolar; diretrizes para avaliação das instituições educacionais; proposta do plano municipal de educação etc.

Em relação a essa área de atuação, pode-se afirmar que todas as funções e atribuições dos conselhos de educação deverão ser desempenhadas com o objetivo principal de garantir a todos, no âmbito do município, um ensino de qualidade.

Para qualificar a ação do CME no desempenho de suas atribuições, os conselheiros devem ser capacitados para o exercício de suas funções. Para isso, o poder público e as instituições ou entidades representadas no órgão devem promover ações de capacitação dos seus membros, principalmente em relação a conhecimentos de legislação e políticas educacionais, na perspectiva da gestão democrática das políticas públicas. Além disso, considerando a função social do conselho de educação, é importante que os conselheiros sejam escolhidos entre pessoas comprometidas com as questões sociais.

5.3. A Atuação do CME

Como se espera que o CME participe da formulação de políticas educacionais, sua atuação não pode restringir-se às demandas, mas deve ser desafiadora no exercício da função propositiva. Por isso, é importante que o conselho participe do planejamento da educação no

município, seja deliberando, propondo ou emitindo opinião.

Por outro lado, o conselho não pode ser um órgão fechado em si mesmo, e a transparência deve ser uma de suas características. Seus atos e produções devem ser amplamente divulgados na comunidade local: periódicos, como boletim ou jornal, podem ser recursos usados pelo conselho para divulgar seu trabalho. Esses documentos, em um processo de colaboração mútua, podem ser enviados ao conselho estadual de educação, à UNCME e à UNDIME e a outros conselhos municipais.

Como instrumento de mediação entre a sociedade e o poder executivo, o CME tem que estabelecer relações como esse poder, com a comunidade escolar e com a sociedade em geral. A esse respeito em relação aos conselhos estaduais, já afirmava Haguette (1993): *pouco interagem com os poderes executivos e não mobilizam o público*, e alertava para a necessidade de uma análise crítica da sua atuação.

Essa reflexão pode ser feita pelos conselhos municipais existentes, com o objetivo de buscar novas formas de atuação que contribuam para um melhor relacionamento com a sociedade e o executivo. Para isso, é preciso conhecer os papéis que desempenham a Secretaria de Educação e o conselho no âmbito da educação municipal.

De maneira geral, o CME, quando órgão normativo do sistema, deve estabelecer normas complementares para o ensino no município e fiscalizar o seu cumprimento nas instituições educacionais do sistema municipal de ensino, e a secretaria deve administrar, articular, executar, supervisionar, avaliar e fazer cumprir preceitos legais e normativos.

No que se refere à política educacional, a formulação deveria ser responsabilidade compartilhada, sendo a secretaria responsável pela execução, supervisão e avaliação, e o conselho, pelo acompanhamento, controle e também avaliação dessas políticas. Como se vê, a função de avaliar a rede ou o sistema é comum a ambos, o que indica deva ser regulamentada, prevendo as respectivas atribuições.

Reforçando o que já se disse: importante na definição das atribuições é deixar bem claro os papéis da secretaria e do conselho, para que não ocorram conflitos indesejáveis nem superposição de ações. A cooperação deve ser a tônica do relacionamento entre esses órgãos, principalmente em relação à elaboração do plano municipal de educação.

O CME deverá também relacionar-se com os conselhos de educação dos demais níveis de governo, o nacional e o estadual, e outros municipais, como instância autônoma que se articula em colaboração.

Como na maioria dos casos, os conselhos municipais de educação serão criados e implantados quando os conselhos estaduais já existem há mais de 30 anos, cabe a estes (*os Estaduais*) vigiarem-se e compreenderem que assistem ao surgimento de instituições (CME) que somente serão eficazes e eficientes no regime de colaboração, e não no regime de tutela. (AZANHA, 1993).

A atuação do CME poderá concorrer para um melhor relacionamento com outros colegiados que compartilham com ele objetivos e responsabilidades na defesa da educação como direito social. Seu relacionamento com os conselhos locais do FUNDEF, dos direitos da Criança e do Adolescente, Tutelar, da Saúde, de Alimentação Escolar, de Assistência Social etc. propiciará a integração de ações, com vistas ao pleno e qualificado atendimento dos direitos da população. Para isso podem ser criados no município espaços institucionais ampliados para



a discussão conjunta de problemas e de políticas sociais e a formulação de estratégias comuns que promovam a atuação cooperativa. Assim, o CME poderá pensar políticas educacionais de forma integrada às demais políticas públicas.

O CME deverá relacionar-se também com o poder legislativo, especialmente com a comissão de educação da câmara de vereadores, participando, representando por um ou alguns de seus membros, das reuniões plenárias, sistematicamente ou quando convidado.

Outra forma de relacionamento pode ser o envio sistemático de cópias de seus atos e publicações aos poderes instituídos a outros conselhos de educação, aos órgãos e instituições do sistema de ensino também aos órgãos e entidades representativas da sociedade.

A mudança educacional não pode ser isolada; pelo contrário, ela é parte integrante de uma mudança total. O que deve mudar não é só a gestão educacional; é toda a gestão municipal e a maneira de entender a relação poder público/população. O avanço educacional acontece no bojo de uma transformação administrativa global, envolvendo todos os setores. (HAGUETTE, 1994).

6. Qual o significado da Autonomia do CME?

Até aqui vimos as inúmeras atribuições que pode ter um conselho de educação. Mas vimos também que o CME deve ter responsabilidades proporcionais às condições objetivas de sua atuação e à realidade do município. Independente da simplicidade ou complexidade das atribuições do colegiado, há de exercê-las com a autonomia, pois esta, como a participação social, é um dos princípios da gestão democrática do ensino público.

Antes de discutir o significado da autonomia do CME, cabe revisar esse conceito. Embora signifique autogoverno, isto é, organizar-se e funcionar por meio de normas próprias, a autonomia é uma forma de relacionamento que pressupõe interdependência entre entes vinculados pela natureza de suas funções, pela complementação de atribuições e pela capacidade de cooperação que forem capazes de desenvolver.

A análise do dispositivo constitucional que trata da relação entre os sistemas permite entender melhor esse conceito. Vejamos: a Constituição Federal (art. 211), ao criar sistemas de ensino autônomos, nos três níveis da Federação (União, Estados e Municípios), estabeleceu o *regime de colaboração* como forma de relacionamento entre eles, sem hierarquia nem subordinação.

A autonomia do CME em relação à secretaria de educação admite interdependência de ações, contrapondo-se a qualquer tipo de tutela. Entretanto, a realidade indica que ainda há, em alguns municípios, conselhos atrelados ao poder executivo, como, por exemplo, aqueles instituídos por decreto e cujos membros são escolhidos exclusivamente pelo prefeito; aqueles que se reúnem somente por convocação do executivo para discutir questões de interesse da secretaria; ou, ainda, os que têm de pedir recursos para seu funcionamento à secretaria, com total dependência administrativa e financeira. Essa situação não é exclusividade dos CME, mas envolve também outros conselhos sociais, como os do FUNDEF, da alimentação escolar e de saúde, o que nega na prática sua natureza autônoma.

Portanto, sem condições de funcionamento próprias, pela dependência administrativa e/ou financeira, os conselhos perdem sua autonomia, submetendo-se à vontade do secretário ou do prefeito e às suas demandas, esvaziando o papel que devem desempenhar na representação da sociedade. Uma garantia para a autonomia financeira do CME é a dotação de recursos específicos no orçamento da educação, que poderão ser gerenciados pelo próprio conselho, resguardadas as normas gerais de direito financeiro público.

Ao discutir a autonomia dos órgãos colegiados, entra em pauta a questão da homologação ou não de seus atos pelo executivo. Existem duas posições a respeito: a primeira considera a homologação dos atos do conselho uma restrição à sua autonomia; a segunda entende que, para ter validade administrativa, os atos do conselho de caráter deliberativo e/ou normativo devem ser homologados, na medida em que essa relação não diminui a autonomia do conselho, pois o executivo não pode deliberar em matéria de competência do conselho, nem agir contrariamente à sua manifestação, nos termos da lei.

Em relação à segunda posição, cabe lembrar que, apesar da independência dos poderes, na gestão da sociedade, os projetos de lei aprovados no âmbito do legislativo são apreciados pelo executivo, que pode selecioná-lo ou vetá-los, total ou parcialmente. Por sua vez, os vetos voltam à apreciação do legislativo, que precisa de um quórum maior para “derrubar o veto”. Assim, seria natural, no caso de o CME ser o órgão normativo do sistema municipal de ensino, que as normas e diretrizes estabelecidas fossem homologadas pelo órgão responsável pelo seu cumprimento e execução, no caso, a secretaria de educação. Essa é também uma discussão a ser feita nos municípios com participação da sociedade e dos poderes instituídos. Cabe lembrar que os pareceres e resoluções do conselho nacional de educação vão à homologação do ministro da educação.

Por fim, mesmo nos municípios que ainda não apresentam condições para usufruir autonomia atribuída pela legislação, instituindo sistema próprio, como já foi afirmado tantas vezes, é fundamental a criação do CME como espaço privilegiado para a *municipalização da preocupação com a educação e para a gestão democrática do ensino público municipal*.

Os conselhos municipais de educação não serão uma pura e simples extensão da administração municipal. Há de instituí-los com autonomia suficiente para servir de apoio aos legítimos avanços e realizações educacionais requeridos pelas comunidades locais. (Parecer CEE/RS nº 942/84).

7. QUEM PODERÁ PARTICIPAR DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO?

Para responder a esta pergunta, cada município deverá refletir sobre a sua realidade, enfrentando questionamentos, como:

- Quem na sociedade municipal deveria participar da gestão da educação? Como seria representada a sociedade no colegiado de educação, de modo a constituí-lo mais plural? Quantos conselheiros devem integrar o CME?



Dois princípios, quando considerados na composição do conselho, podem garantir-lhe um perfil democrático: *representatividade* pela garantia da presença de representantes do poder executivo e da sociedade civil, pela forma de escolha dos conselheiros e pelo estabelecimento de relações entre representantes e seus representados, e *pluralismo, que está diretamente vinculado à diversidade de instituições que têm acesso ao colegiado*. Além disso, a lei que institui o conselho deve definir a proporção entre representantes do Executivo e da sociedade. Existem diferentes alternativas para essa questão, como, por exemplo, a paridade ou um terço de representantes do executivo e dois terços da sociedade.

A diferença na composição dos conselhos de educação, em geral, decorre da predominância na representação: ou de conselheiros vinculados a entidades educacionais, ou a entidades dos demais segmentos sociais.

Portanto, a composição é um dos fatores que determinam o perfil do conselho – se mais *técnico-pedagógico*, ou se mais de *participação social*. No primeiro caso, há uma presença significativa de profissionais da educação; e, no segundo, estão presentes diferentes segmentos sociais. Hoje, com o papel de acompanhamento e controle social das ações do Executivo, os colegiados sociais não podem mais dispensar a representação da sociedade na sua composição.

O importante é consultar a comunidade sobre essa questão. Uma reunião ampliada ou um fórum, chamado pelo executivo, seria uma forma de ouvir os diferentes segmentos da sociedade local: membros do legislativo, representantes de conselhos sociais, sindicatos de profissionais da educação pública e privada, sindicato ou associação de entidades mantenedoras de instituições privadas de ensino, representação de estudantes, associação de pais, associações empresariais, comunitárias, sindicatos de trabalhadores etc. Dessa reunião poderia ser indicada uma comissão com atribuição de aprofundar as discussões e apresentar proposta sobre o perfil do CME, não só quanto à composição, mas também quanto a funções, atribuições e estruturas.

Com relação à composição, deverão ser definidos a representação, a forma de escolha e o número de conselheiros, estabelecido em função da realidade municipal. Para atender ao princípio da paridade, esse número deveria ser par, entretanto, considerando que o presidente poderá votar somente em caso de empate, a paridade de certa forma seria mantida, mesmo com um número ímpar de integrantes.

O importante é garantir a *pluralidade* e a *representatividade* no colegiado, pois não é a quantidade de membros que o compõem o fator predominante na representação, mas a qualidade e o peso das instituições representadas, no contexto da sociedade local. Ainda com relação à composição, o conselho poderá ter apenas membros titulares ou também prever a indicação de suplentes.

Algumas dúvidas certamente ainda irão surgir sobre a composição do CME, tais como:

- O CME poderá ter na sua composição representantes dos poderes legislativo e judiciário?

Como o CME é um órgão vinculado ao poder executivo, embora a legislação não impeça, considera-se que não devam integrá-lo representantes de outros poderes que já têm funções específicas em relação ao executivo. Por essa mesma razão, o ministério público não

deveria ter representação no conselho.

- secretário de educação poderá integrar o CME? E, se o integrar, poderá ser presidente do órgão?

A lei de criação do CME é que definirá essa questão. Apesar de representantes do executivo, em geral, integrarem o colegiado, não é recomendável que o secretário da educação, responsável pela gestão administrativa da rede de ensino municipal, participe do conselho, órgão de acompanhamento e controle social da administração da educação municipal, por se tratar de funções que não devem ser exercidas simultaneamente. Nesse entendimento, o secretário, embora não tenha nenhum impedimento legal, não deveria ser conselheiro, mas indicar pessoas de sua confiança para representar o executivo no órgão.

- Qual deveria ser a duração do mandato dos conselheiros?

Da mesma forma, a lei municipal é que definirá. Em geral os mandatos são de dois a seis anos, sendo na maioria de quatro anos, inclusive no conselho nacional, com possibilidade de uma recondução consecutiva. A renovação dos mandatos, para garantir o princípio da continuidade (não do continuísmo) poderá ser por terços, como no senado federal, ou por meios (50% a cada período), como no CNE. Com base no princípio da representatividade, em alguns conselhos com representação do governo, os mandatos de seus representantes têm duração diversa do mandato dos demais conselheiros, de modo a coincidir com o mandato do governante. É recomendável que se discuta essa possibilidade, pois é uma forma de legitimar a representação do executivo no colegiado, garantindo nesse espaço a defesa das políticas governamentais.

- Quem indica os conselheiros representantes da sociedade?

Nos conselhos de controle social com representação de segmentos da sociedade, a indicação dos representantes é, em geral, privativa das entidades, não cabendo veto do governo a essas indicações. Esses conselheiros, na maioria dos colegiados, não podem ser destituídos nem substituídos durante o mandato, a não ser nos casos previstos em lei ou no regimento do órgão. Em municípios pequenos em que não há entidades que representem os segmentos sociais, o poder público poderá convocar uma assembléia para escolha dos representantes da comunidade local.

- A representação de entidades de profissionais da educação e de mantenedores de escolas não pode trazer ao órgão problemas de caráter corporativo?

Esse pode ser um risco para os conselhos cuja composição contemple majoritariamente os representantes desses segmentos. Por isso, deve-se ter o cuidado de que a composição do órgão seja o mais plural possível, neutralizando assim tendências corporativas.

- Para que o CME seja mais eficiente, não deveria ser composto apenas de pessoas com competência técnica na área de educação?

A antiga LDB (Lei nº 4.024/61), que trata da composição do conselho federal de educação, assim se expressava quanto aos conselheiros: [...] *membros nomeados pelo presidente da República [...] dentre pessoas de notável saber e experiência, em matéria de educação*, no que foram seguidos pelos conselhos estaduais à época. Após a Construção de 1988 e na vigência da LDB, uma nova concepção se impõe: educação não é questão só dos educadores, e a gestão democrática pressupõe a participação da sociedade compartilhando responsabilidades e decisões.



Hoje, a questão da eficiência não se restringe só à qualidade técnica-pedagógica do colegiado, mas também à sua competência política de representação da sociedade e na função social que desempenha como órgão de participação na definição das políticas educacionais e de acompanhamento e controle da sua execução.

- Mas, então, qual a diferença entre um conselho *técnico-pedagógico* e um conselho de participação social? É uma questão só de composição? É possível existir um conselho que responda simultaneamente pela dimensão técnico - pedagógica e de participação social?

Essa é uma questão bem mais complexa do que a simples composição. Existem duas concepções a esse respeito.

A primeira entende que, para desempenhar a função normativa, os conselhos de educação deveriam ser constituídos quase que exclusivamente por educadores. Da mesma forma, entende que seria quase impossível articular as dimensões técnico-pedagógica e de participação social no mesmo órgão. Nessa concepção, o CME seria um espaço de ampla participação popular, com funções de mobilização da sociedade pela causa da educação, e de controle e avaliação dos rumos da educação municipal, sendo propositivo em relação às diretrizes e políticas educacionais. Quanto à função normativa, no caso da existência de sistema de ensino, poderia ser, por exemplo, desempenhada por uma comissão de técnicos e especialistas em educação, vinculada à secretaria.

A segunda concepção admite a possibilidade de o CME atender às dimensões técnico-pedagógica e de participação social, desde que garantida, de alguma forma, competência técnica, ampla representação social, estrutura e condições de funcionamento compatíveis com o perfil do órgão.

Em relação a essa possibilidade, são sugeridas algumas alternativas para garantir ao conselho qualidade no desempenho das funções de natureza técnico-pedagógica, como a normativa e a fiscalizadora.

- O CME contaria com uma comissão normativa, constituída de conselheiros com reconhecimento em educação, responsável pela elaboração das normas complementares e interpretação da legislação. As decisões da comissão normativa seriam encaminhadas à deliberação do plenário.

- O CME contaria com uma câmara de legislação e normas, constituída de conselheiros com conhecimento na área, com poder de decisão sobre a matéria.

- Na possibilidade da existência de *colegiados regionais consultivos* (PNE, 11.3.2), uma outra alternativa apresenta-se como solução para o desempenho da função normativa, no âmbito do sistema municipal de ensino. O CME, representativo da sociedade, com perfil de participação social, seria assessorado pelo colegiado regional na elaboração das normas complementares.

Nas três alternativas, para garantir o caráter oficial das decisões do colegiado na área de legislação e normas, seria aconselhável que as normas aprovadas pelo CME fossem encaminhadas à homologação do executivo.

Essa questão, dada a sua complexidade, deverá ser amplamente debatida na sociedade brasileira, e deverão ser experimentadas diferentes alternativas de como articular, no âmbito do sistema municipal de ensino, o desempenho da função normativa e a participação social na gestão da educação no município.

- Os conselheiros devem ser remunerados pela participação no CME?

Essa é outra decisão a tomar na organização dos CME. Entre os conselhos estaduais alguns prevêem o pagamento de jeton pela freqüência às reuniões, outros oferecem ajuda de custo, outros, o pagamento de diárias para ressarcimento de despesas nos deslocamentos dos conselheiros. Essa questão não é tão simples, pois há posições que consideram que a função de conselheiro, por ser de relevância pública, não deveria ser objeto de remuneração, como é o caso dos conselheiros dos conselhos do FUNDEF e de saúde.

- Quem nomeia os conselheiros do CME?

Tanto os conselheiros indicados pelo executivo quanto os indicados pelos segmentos sociais são nomeados por ato do prefeito.

Os conselhos são impessoais e não devem servir senão ao interesse público. A decisão do colegiado não pertence a ninguém isoladamente, eis que reflete a decisão da maioria. Não se distinguem vozes quando o conselho fala, todas se confundem para que o órgão se pronuncie, acima de interesses pessoais e de partidatismo ou corporativismo grupais. Heterogêneo na análise e homogêneo na síntese, o conselho é a grande arena democrática, onde se abusa o consenso através da dialética de pensamentos divergentes. (Pronunciamento do conselheiro Paulo Nathanael Pereira de Souza – CEE/RJ, 1995).

8. QUE ESTRUTURA DEVE TER O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO PARA SEU ADEQUADO FUNCIONAMENTO?

8.1. ESTRUTURA DO CME

A estrutura do conselho deve atender à sua natureza, funções e atribuições e ainda ao número de conselheiros que o compõem. Um conselho criado para exercer um papel de participação social, com funções principalmente mobilizadora e propositiva, não precisa da mesma estrutura que aquele criado para o exercício também de funções técnicas como a normativa.

Considerando as diferenças existentes entre os municípios brasileiros, não há fórmula que possa se aplicar a todos, devendo cada um decidir sobre a melhor estrutura que deve ter para o alcance das finalidades de CME.

Como sugestão, algumas estruturas de órgãos colegiados, especialmente de conselhos estaduais e do conselho nacional, são apresentadas a seguir:

- **Plenário**
- **Plenário e Comissões**
- **Plenário e Câmaras**
- **Plenário, Câmaras e Comissões**

Independentemente da estrutura que adote, o conselho contará sempre com um plenário, ou conselho pleno, que é o órgão máximo da instituição, a instância em que são tomadas as decisões finais. Haverá também uma presidência, que representa o conselho perante a comunidade. Compete à presidência convocar e presidir as reuniões do conselho pleno,



cuidar das atividades administrativas do órgão e cumprir as demais atribuições previstas na lei de sua criação e no regimento. Cabe analisar cada uma dessas estruturas:

Plenário:

Esta seria a estrutura mais simples, em que todas as questões seriam discutidas e decididas em conjunto por todos os conselheiros e provavelmente será a estrutura mais adequada para municípios pequenos. Um conselho com reduzido número de conselheiros ou um conselho que se proponha como tarefa principal a mobilização da comunidade em relação às questões educacionais ou à defesa do direito à educação poderia assumir este tipo de estrutura.

Plenário e comissões:

Neste caso, antes de serem trazidas para decisão do plenário, as questões seriam discutidas previamente em comissões criadas em caráter permanente. Em geral, as comissões chamadas permanentes são formadas para atender às diferentes etapas da educação básica ou para tratar de assuntos específicos ou recorrentes, como, por exemplo, questões referentes ao ensino fundamental seriam tratadas na comissão de ensino fundamental, questões relacionadas com a educação infantil, tratadas na comissão de educação infantil, e os planos municipais de educação, na comissão de planejamento. Os conselheiros seriam distribuídos nas diferentes comissões permanentes, de acordo com suas aptidões e conhecimentos. Essa estrutura seria adequada a municípios de maior porte com colegiados que desempenham, além de funções de caráter político, algumas funções técnicas.

Plenário e câmaras:

Em determinadas circunstâncias, especialmente se o conselho assume funções normativas, poderá ser estruturado em câmaras. As câmaras nada mais são do que comissões com caráter deliberativo e suas decisões são finais, não necessitando ser enviadas a plenário. Assim, uma câmara de educação infantil decide sobre matéria relativa a esse nível de ensino, contando com conselheiros que conheçam mais de perto estas questões, ou por terem atuado nessa área, ou por terem maior interesse no assunto. Da mesma forma, haveria no CME uma câmara de ensino fundamental e, ainda, se fosse o caso, uma câmara de ensino fundamental e médio. Como norma geral, todos os conselheiros, com exceção do presidente, são distribuídos pelas diferentes câmaras.

Plenários, Câmaras e Comissões:

Esta seria a estrutura mais complexa, que caberia a órgãos de maior porte, o que não é o caso da maioria dos CME. Além do plenário e das câmaras, teria comissões permanentes. Os casos mais comuns de comissões permanentes nos conselhos com câmaras são a comissão de legislação e normas e a comissão de Planejamento, que tratariam de assuntos comuns a

todos os níveis de ensino. Quando uma câmara se defronta com dificuldade para interpretar determinada questão de ordem legal, pode recorrer à comissão de legislação e normas, que deve ser formada por pessoas mais familiarizadas com a legislação educacional. Já a comissão de planejamento tem como atribuições principais a discussão do plano municipal de educação e o estudo das questões que envolvam planejamento da educação, como, por exemplo, a expansão da oferta por meio da criação de novas escolas.

8.2. INFRA-ESTRUTURA DE APOIO

A estrutura do CME não se esgota na sua organização em plenário, câmaras ou comissões. O conselho precisa, ainda, contar com a infra-estrutura de apoio, que lhe garanta condições mínimas de funcionamento regular.

Pessoal de apoio técnico

Sempre que possível, os conselheiros precisam contar com pessoas que os assistam nas questões que lhes sejam submetidas para exame. Estas questões podem envolver conhecimento da legislação, de decisões anteriormente tomadas pelo conselho, ou de outras informações com as quais o conselheiro não esteja suficientemente familiarizado. Os conselheiros provavelmente não disporão de tempo ou de condições para realizar as pesquisas necessárias, e, assim sendo, um técnico pode auxiliá-los a reunir os dados indispensáveis a um julgamento adequado. Nos municípios pequenos, provavelmente esse apoio será dado por servidores da secretaria de educação.

Pessoal de apoio administrativo

Secretariar reuniões, elaborar atas, fazer registros diversos e cuidar da correspondência são alguns exemplos de atividades que requerem pessoal de apoio administrativo. Há casos em que conselheiros de boa vontade, especialmente nos conselhos pequenos, cuidam de algumas destas atividades, mas o desejável é que haja servidores do conselho ou, no mínimo, da secretaria encarregados de realizá-las.

8.3. INFRA-ESTRUTURA MATERIAL

Em primeiro lugar, o conselho precisa ter um local para a sua instalação que lhe assegure condições de funcionamento. É necessário garantir-lhe, pelo menos, sala para reuniões e espaço para o apoio técnico e administrativo.

Em alguns municípios, há uma “casa dos conselhos”, onde se instalam os conselhos existentes, dividindo equipamentos e, até em alguns casos, utilizando o mesmo pessoal de



apoio para a realização das tarefas administrativas. Esta prática é interessante, pois supera a habitual alegação sobre a inexistência de recursos para sustentar os inúmeros conselhos que têm sido propostos como órgãos de acompanhamento e controle das ações do executivo municipal.

Fazem parte da infra-estrutura material: o mobiliário, os equipamentos, o material de consumo, as verbas para despesas diversas. Tudo isto precisa ser garantido ao conselho para um funcionamento regular. As despesas com o funcionamento do CME podem ser contabilizadas como despesas para manutenção e desenvolvimento do ensino, incluídas nos 25% mínimos vinculados pela Constituição Federal (art. 212).

8.4. FUNCIONAMENTO DO CME

O conselho deve contar com regimento, no qual, entre outras questões, são definidas as condições de seu funcionamento, as atribuições dos vários segmentos previstos na sua estrutura, a dinâmica e o quórum das reuniões, o número de sessões, a forma de votação etc.

A elaboração do regimento é a primeira tarefa do conselho, pois é necessário estabelecer as regras para o seu funcionamento. A lei de criação do conselho é que define a quem cabe a aprovação do regimento, que na maioria dos casos é definida como competência do colegiado, podendo estabelecer também que deve ser homologado pelo prefeito. Não havendo esse dispositivo, o plenário decidirá se há necessidade de homologação e, em caso positivo, determinará o seu encaminhamento ao executivo municipal.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após essa reflexão sobre a organização dos conselhos municipais de educação, sem a pretensão de esgotar o assunto, é possível estabelecer algumas conclusões.

- O CME é órgão fundamental para a gestão democrática do ensino público no Município.
- A criação do CME independe da instituição do sistema municipal de ensino.
- O CME só poderá ter função normativa quando órgão integrante do sistema municipal de ensino.
- A definição do papel, funções, atribuições e estrutura do CME deve contar com a participação da comunidade em amplo debate, promovido pelo poder público municipal.
- As funções, as atribuições e a composição do CME é que definirão o seu perfil – se técnico-pedagógico, de participação social, ou respondendo por ambos os papéis.
- A estrutura e o funcionamento do CME serão disciplinados no regimento do órgão.
- A criação ou reorganização do CME não deve ater-se a fórmulas ou modelos, mas corresponder às peculiaridades e à história de cada município.
- A criação ou reorganização do CME deverá, preferencialmente, se estabelecida em lei municipal.

- O CME deve refletir na sua composição a pluralidade da sociedade local, pois só assim representará a vontade da maioria, atuando na defesa intransigente do direito de todos à educação pública gratuita e de qualidade.

- Mesmo com perfil mais técnico, quando órgão normativo do sistema, o CME deverá exercer o controle social da execução das políticas públicas pelo órgão governamental competente na área da educação.

Conclui-se na expectativa de que a descentralização da gestão, enquanto transferência de poder do Estado para a sociedade, representada pela instituição dos CME, venha a concorrer para a solução de antigos e crônicos problemas educacionais dos municípios, a partir da ação conjunta do poder público e da sociedade, compartilhando no âmbito do colegiado responsabilidades na gestão da educação municipal.

Com um CME representativo, organizado e atuante, o município, por certo, saberá a hora e o momento de instituir seu próprio sistema, assumindo a autonomia que a lei lhe confere.

A existência de um efetivo controle social a ação governamental, em todos os níveis, é requisito essencial à adequada implementação da proposta de construção do sistema municipal de ensino, entendido o controle como exercício da cidadania, o cumprimento desse requisito transcende a ação estatal e exige a presença de organizações legítimas de representação de interesses dos diversos segmentos sociais. Implica, porém, a existência, no âmbito das agências públicas, de mecanismos que assegurem as condições de acesso a informações e de democratização dos processos decisórios.

(Adaptação de texto contido no Documento do Ministério da Saúde aprovado pelo CNS, 1993)



SIGLÁRIO

- CEB – Câmara de Educação Básica (do Conselho Nacional de Educação)
- CF – Constituição Federal
- CFE – Conselho Federal de Educação (Extinto em 1994)
- CME – Conselho Municipal de Educação
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- EC – Emenda Constitucional
- FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- FUNDESCOLA – Fundo de Fortalecimento da Escola (do MEC)
- INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- LOM – Lei Orgânica Municipal
- MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
- MEC – Ministério da Educação
- PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
- PNE – Plano Nacional de Educação
- PRASEM – Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
- SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
- SEF – Secretaria de Educação Fundamental do MEC
- STF – Supremo Tribunal Federal
- TCE – Tribunal de Contas do Estado
- TCM – Tribunal de Contas do Município
- TCU – Tribunal de Contas da União
- UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
- UNDIME – União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
- UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

REFERÊNCIAS

LEGISLAÇÃO E NORMAS

- Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo, Saraiva, 1988, 168 p.
Promulgada em 5 de outubro de 1988.
- Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que “modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao s artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.
- Lei Federal nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que “fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional”.
- Lei Federal nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que “fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências”. (Reforma do 1º e 2º Graus)
- Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências.
- Lei Federal nº 9.424, de 14 de dezembro de 1996, que “regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério”.
- Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece diretrizes e bases da educação nacional”.
- Livros, Publicações e Textos
- ABREU, Mariza. ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL NA CONSTITUIÇÃO E NA LDB. 160 p. Ed. UNIJUÍ, 1998.
- ACCURSO, Cláudio F. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. Mimeo. 8 p. Conselho Estadual do Rio Grande do Sul, agosto de 1990.
- AZANHA, José Mário Pires. A INCONSTITUCIONALIZAÇÃO E A INTER-RELAÇÃO DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO. Mimeo. 9 p. Apresentado à VII Plenário do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. Goiânia, setembro de 1993.
- BALZANO, Sonia Maria Nogueira. CRIAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE ENSINO: requisitos, possibilidades e dificuldades. Mimeo. 10 p. Porto Alegre, 1997.
- BALZANO, Sonia Maria Nogueira. CONSELHOS DE EDUCAÇÃO – PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL. Mimeo. 5 p. Porto Alegre, 1996.
- BORDIGNON, Genuíno. SISTEMAS E CONSELHOS DE EDUCAÇÃO (algumas reflexões preliminares). Mimeo. 26 p. Brasília, Apresentado ao Grupo de Trabalho instituído pelo FUNDESCOLA/MEC para tratar do tema Organização de Conselhos Municipais de Educação.
- CARRION, Eduardo. CONSELHOS SOCIAIS. Mimeo. 3 p. Apresentado na VIII Plenária do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. Porto Alegre/RS, novembro de 1994.
- CASTRO, Marcelo Lúcio Ottoni de. A EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LDB – LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL. Brasília, André Quincé,



1998. 278 p.
- CONSELHOS DE EDUCAÇÃO EM REGIME DE COLABORAÇÃO, Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul. Comissão Especial. Relator: Sonia Balzano. Mimeo. 17 p. Porto Alegre, 1996.
- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL – FAMURS – CONSEME/UNDIME – RS. Conselho Regional de Educação. Porto Alegre, 1997.
- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL – FAMURS CONSEME/UNDIME – RS. Seminário de Orientações às Novas Administrações. SARI. Marisa Timm. O Município e a Educação. Porto Alegre, 1997.
- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL – FAMURS CONSEME/UNDIME – RS. Seminário de Orientações às Novas Administrações. SARI. Marisa Timm. O Município e a Educação. Porto Alegre, 1997.
- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL – FAMURS CONSEME/UNDIME – RS. Seminário de Orientações às Novas Administrações. ZANCHETT, Vera e DALL'IGNA, Maria Antonieta. Conselhos Municipais de Educação. Porto Alegre, 1997.
- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL – FAMURS CONSEME/UNDIME – RS. Seminário de Orientações às Novas Administrações. BALZANO, Sonia. O sistema municipal de ensino na organização da educação nacional
- FLECK, Dorival Adair. CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO – ATRIBUIÇÕES E INSTRUMENTOS. Mimeo. Porto Alegre, 1991
- GADOTTI, Moacir, ROMÃO, José Eustáquio organizadores. MUNICÍPIO E EDUCAÇÃO. Editora Cortez, 1993.
- HAGUETTE, André. O DESAFIO DO REGIME DE COLABORAÇÃO E OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO. Mimeo 3 p. Apresentado na VIII Plenário do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. Porto Alegre/RS, novembro de 1994.
- O REGIME DE COLABORAÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO. Relatório do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 643, de 2 de maio de 1994, do Ministro de Estado da Educação e do Desporto. Brasília, 1994.
- PROGRAMA DE APOIO AOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – PRASEM II. Guia de Consulta, 2ª edição. FUNDESCOLA/MEC. SARI, Marisa Timm. Organização da Educação Municipal: da Administração da Rede ao Sistema Municipal de Ensino. P. 15 a 75. Brasília, 1999.
- RECOMENDAÇÕES PARA A CONSTITUIÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DE CONSELHOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE SAÚDE. Documento que estabelece diretrizes para organização dos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde.
- RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual de Educação. Parecer nº 942, de 21 de dezembro de 1984. Normas para delegação de atribuições do Conselho Estadual de Educação aos Conselhos Municipais de Educação. Porto Alegre, 1984.
- SOBRE CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO, Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro. Mimeo. 17 p. Rio de Janeiro, 1995.
- VERAS, Maria Eudes Bezerra. CONSELHOS DE EDUCAÇÃO: O DESAFIO DO REGIME



NATUREZA DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO

ELABORAÇÃO
GENUÍNO BORDIGNON



SUMÁRIO

1.	APRESENTAÇÃO	42
2.	SISTEMAS DE ENSINO E CONSELHOS DE EDUCAÇÃO	42
2.1.	COMPETÊNCIA DOS SISTEMAS DE ENSINO	44
2.2.	GESTÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO	45
3.	HISTÓRIAS DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL	46
3.1.	CONSELHOS SUPERIOR E NACIONAL DE ENSINO (1911-1931)	46
3.2.	CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (1931-1962)	47
3.3.	CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (1962-1994)	49
3.4.	O CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – 1994	53
3.5.	OS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO	55
3.6.	OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO	56
4.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	57

1. APRESENTAÇÃO

Na raiz da construção e da gestão do sistema educacional brasileiro esteve presente, desde 1911, a figura de um conselho superior, situado como órgão *consultivo* do gabinete do ministro de Estado, inicialmente com funções operacionais, técnico-pedagógicas. Gradativamente foram atribuídas aos conselhos de educação. Assumiu, também e predominantemente, funções estratégicas, relativas ao planejamento e às políticas educacionais. A ação dos conselhos de educação marcou toda a trajetória dos sistemas educacionais no Brasil. Mesmo quando a atuação do conselho federal de educação foi amplamente questionada, o seu papel institucional não foi contestado, recriando-se, em seu lugar, o conselho nacional de educação.

O projeto de LDB, após a Constituição de 1988, nascido na câmara dos deputados, com participação intensiva das entidades que constituíram o Fórum Nacional de Educação Pública, dava destaque especial a um Conselho Nacional de Educação, com função estratégica no sistema nacional de educação, situado como órgão de Estado, representativo da sociedade civil. A versão da Lei n.º 9.394/96, finalmente aprovada, no artigo 9º § 1º, estabelece que: “Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”. O que a nova LDB fez foi ratificar o que a Lei n.º 9.131/95 já havia criado.

Os conselhos de educação foram concebidos com função de “Estado Maior” da educação, para atuar estrategicamente na gestão dos sistemas de ensino, conferindo às políticas educacionais, e sua implementação, a continuidade da ação e a representatividade da vontade nacional, acima e além da rotatividade dos dirigentes e suas vontades singulares. Assim, a análise da trajetória dos conselhos de educação se situa no campo da gestão pública e encontra seu fio condutor nos processos de democratização e descentralização, cujo eixo é o poder.

A função estratégica do colegiado, enquanto superestrutura definidora de políticas e normatizadora de ações, constituiu-se em fator potencial de conflitos com os setores executivos na estrutura do ministério e das secretarias de educação. Conflitos e contradições, movidos pelo embate de visões singulares, carregadas de idiosincrasias, entre a missão pública e a trajetória singular dos diferentes órgãos e instâncias da estrutura educacional brasileira. Conflitos que remetem à ética do exercício do poder, concebido como *múnus público*.

O presente trabalho procura, pela reconstituição da trajetória histórica dos Conselhos de educação e sua atuação nos respectivos sistemas, analisar a natureza e o papel que lhes cabe hoje cumprir, consideradas a estrutura federativa do país e a autonomia das unidades federadas e dos respectivos *sistemas de ensino*.

2. SISTEMAS DE ENSINO E CONSELHOS DE EDUCAÇÃO

Sistema compreende um conjunto de partes em relação harmônica e interdependente, formando um todo, autônomo e independente. O termo *sistema* tem sido usado, entre nós, com tal elasticidade que permite abrigar quase tudo. Reduzindo essa elasticidade, podemos limitar o conceito à sua aplicação na organização da educação brasileira.



Para Sander,¹ no setor educacional, “a teoria dos sistemas vem sendo utilizada como instrumento analítico geral para descrever a organização e o funcionamento do sistema educacional como um todo e para orientar a prática educacional na consecução de seus objetivos”.

O termo *sistema educacional* aparece, pela primeira vez, na Constituição de 1934, definindo que compete à União, em relação aos territórios (artigo 150) e aos Estados e Distrito Federal (artigo 151) no seu âmbito, “organizar e manter sistemas educativos”. Mas o centralismo do Estado Novo dificultou a descentralização preconizada na Constituição.

A Lei n.º 4.024/61, concebida pela Constituição de 1946 e gestada por 15 anos no contexto do processo de redemocratização, criou os *sistemas federal e estaduais* de educação, em coerência com o regime federativo e a autonomia das unidades federadas e com a política de superação do centralismo do Estado Novo. Assim, em lugar do Conselho Nacional de Educação (CNE) de 1931, criou o Conselho Federal de Educação (CFE), com atribuições relativas ao sistema federal de educação, e os conselhos de educação dos Estados e do Distrito Federal (CEES e CEDF), com posição e funções similares em relação aos respectivos sistemas. Dez anos após, a Lei n.º 5.692/71 manteve intocadas a estrutura e as funções do CFE, com funções a serem delegadas pelos CEES, uma vez que a legislação não caracterizava os sistemas municipais de educação. A Constituição de 1988 viria consagrar os sistemas municipais de educação, conferindo-lhe espaço próprio na estrutura do sistema educacional.

A Lei n.º 9.394/96 estabeleceu as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as atribuições dos respectivos *sistemas de ensino*. Quanto aos conselhos, apenas remete à lei específica a criação de um Conselho Nacional de Educação, não fazendo referência a conselhos estaduais e municipais.

Tanto a Constituição quanto a LDB se referem a *sistemas de ensino*. Embora a referência ao sistema nacional de educação seja usual na literatura educacional e até em documentos oficiais, o mesmo não aparece na Constituição e na legislação vigente.

Convém destacar que não se pode confundir ou equiparar sistemas com conselho. Sistema diz respeito à organização do ensino nas respectivas esferas de governo e suas competências educacionais. Conselho é parte da estrutura administrativa do sistema. Assim, na análise da concepção e organização dos sistemas educacionais na legislação brasileira, duas questões podem ser destacadas: a primeira relativa à organização e competências próprias de cada sistema e outra relativa à sua gestão.

2.1. COMPETÊNCIAS DOS SISTEMAS DE ENSINO

¹ SANDER, Benno. Sistemas e anti-sistemas na educação brasileira. R. Bras. Est. Pedag. Brasília, v. 74 n 177, p. 335-370, maio/ago. 1993

A Constituição de 1988 estabeleceu que:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição;

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino.

Assim, os sistemas de ensino se fundamentam no regime federativo e se caracterizam por competências próprias na sua esfera de poder e autonomia. No mesmo artigo 211, a Constituição estabelece que a “União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios”, exercendo “função redistributiva e supletiva” em relação às unidades federadas.

O artigo 8º da Lei n.º 9.394/96 no caput repete o artigo 211 da Constituição e, nos parágrafos, estabelece as competências dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Nas competências da União, além das relativas ao Sistema Federal de Ensino, nos artigos 8º e 9º e seus parágrafos, destacam-se as da “coordenação da política nacional de educação”, de “baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação”, “prestar assistência técnica e financeira” às unidades federadas e, em colaboração com as mesmas e seus sistemas de ensino, “elaborar o plano nacional de educação, [...] estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo assegurar formação básica comum, [...] assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar [...]”. Os artigos 10 e 11 estabelecem, respectivamente, as competências dos estados e municípios, cabendo ao Distrito Federal as competências de ambos. Nos artigos 16 a 18, são definidas as instituições de ensino e órgãos de educação que integram cada sistema.

A análise das competências dos sistemas de ensino nos remete às questões da autonomia das unidades federadas e à descentralização das funções do Estado. O parágrafo 2º do artigo 8º da LDB estabelece que “os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei”. A lei deixa claro que a relação entre os sistemas é de cooperação, não de subordinação, não havendo hierarquia federada dotada de autonomia. Logo no início de seu funcionamento, o conselho federal de educação deu destaque especial à cooperação e articulação com os conselhos estaduais de educação. Na sua primeira reunião conjunta em 1963, Sucupira² afirmava:

Toda a doutrina da lei admite uma rica variedade de processos e iniciativas, uma diversidade fecunda que possa encaminhar novas experiências e livre afirmação dos núcleos regionais de elaboração de cultura, mantendo a unidade básica de um projeto nacional. Se é verdade que a democracia significa a crença no poder da integração espontânea dos grupos e poderes criadores, não é menos certo que, numa sociedade complexa e em desenvolvimento, essas forças devem ser coordenadas por um esforço comum de realização do bem coletivo. Mas em vez da unificação totalitária imposta, rigidamente, pelo poder central, trata-se de uma unidade vital e orgânica onde as forças criadoras em matéria de educação colaboram sob a mesma

² SUCUPIRA, Newton Lins B. – Relações entre o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais. Documenta nº 21, v. 2, Brasília, 1963.



orientação para o objetivo fundamental de construir a nação e proporcionar a todos a educação necessária para o desenvolvimento das pessoas.

E concluía destacando que:

“Nós encontramos em face de uma descentralização articulada, onde cada sistema de ensino atua em **função** das necessidades e dos objetivos específicos de sua região, mas submetidos às diretrizes gerais da educação nacional”.

A criação dos sistemas de ensino se insere profundamente no processo político da construção da democracia e consolidação do regime federativo, pela gradativa afirmação da autonomia, vale dizer, da cidadania, das unidades federadas. Esse processo vem carregado de tensões e movimentos entre centralização e descentralização, questões que afetam diretamente a estrutura e a gestão dos sistemas de ensino, nas quais se insere a ação dos conselhos.

2.2. GESTÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO

Os conselhos de educação ganharam maior expressão na Lei nº 4.024/61, concebidos no contexto da afirmação do processo de democratização da gestão pública, como órgãos colegiados superiores, com posição de *Estado Maior* do ministro e dos secretários de educação dos estados. Os conselhos, instâncias de natureza normativa e consultiva, garantindo, acima e além de transitoriedade dos governos, a definição e a continuidade das políticas educacionais, e os setores de gestão dos sistemas de ensino, de natureza administrativa, assegurando a sua execução. Analisando as competências dos sistemas de ensino, Vasconcelos³ observa:

“O que, no entanto, parece fluir naturalmente de toda a sistemática da LDB é a dualidade dos órgãos, um de natureza normativa, outro administrativo e de execução – independentes na esfera de sua competência expressa, harmoniosamente articulados nas questões que envolvam aspectos técnicos e administrativos (...)”.

A relação entre os conselhos e os órgãos burocráticos da estrutura do ministério e das secretarias de educação registra tensões e movimentos de cooperação e de conflitos, de ampliação e estreitamento da autonomia, de centralização e delegação, de prevalência do exercício de funções mais estratégicas ou mais operacionais, também ditas mais ou menos *nobres*. Esses movimentos registraram, no sistema federal, diversas rupturas institucionais, com sucessivas alterações da denominação e composição do conselho, mas mantendo uma linha de continuidade de funções e atribuições. Os conselhos estaduais mantiveram inalterada a

denominação, mas também registram rupturas na composição dos colegiados e mudanças regimentais.

³ VASCONCELLOS, Pe. José de. A lei de Diretrizes e Bases e as Esferas de Competência: Federais, Estaduais e Municipais. Documenta, Brasília, out. 1963.

Os objetivos e as limitações do presente trabalho não comportam uma análise desses movimentos. Porém, um pouco da história dos conselhos de educação permite lançar algumas luzes sobre o foco gerador dos mesmos e as cautelas necessárias para minimizar os conflitos e ampliar a cooperação, na gestão pública da educação.

3. HISTÓRIAS DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

Segundo Poletto⁴, a primeira tentativa de criação de um conselho na área de educação, na estrutura da administração pública, teria acontecido na Bahia, em 1842, com funções similares aos *boards* ingleses. Para Mendes⁵, a idéia começou a circular em 1846, quando a comissão de instrução pública da câmara dos deputados propôs a criação do Conselho Geral de Instrução Pública. Em 1870, o ministro do Império Paulino Cícero retomou a proposta com novo nome: Conselho Superior de Instrução Pública, projeto reapresentado em 1877 pelo ministro José Bento da Cunha Figueiredo. Em 1882, Rui Barbosa leva à Comissão de Instrução Pública, como relator, proposta do ministro Leôncio de Carvalho de criação do Conselho Superior de Instrução Nacional. A idéia de um conselho superior somente seria objetivada em 1911 com a criação do Conselho Superior de Ensino pelo Decreto nº 8.659, de 05/04/11. A ele seguiram-se o Conselho Nacional de Ensino (Decreto nº 16.782-A, de 13/01/25), Conselho Nacional de Educação (Decreto nº 19.850, de 11/01/31), Conselho Federal de Educação e Conselhos Estaduais de Educação (Lei nº 4.024, de 20/12/61), Conselhos Municipais de Educação (Lei nº 5.692/71) e, novamente, Conselho Nacional de Educação (MP nº 661, de 18/10/94, convertida na Lei nº 9.193/95).

3.1. CONSELHOS SUPERIOR E NACIONAL DE ENSINO (1911-1931)

O Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, que trata da “Lei orgânica do Ensino Superior e do Fundamental na República”, sem nenhuma referência anterior, no artigo 5º estabelece:

“O Conselho Superior do Ensino, criado pela presente lei, substituirá a função fiscal do Estado; estabelecerá as ligações necessárias e imprescindíveis no regime de transição, que vai da oficialização completa do ensino, ora vigente, à sua total independência futura, entre a união e os estabelecimentos de ensino”.

⁴ PLETO, Ivone. Papel do Conselho Municipal de Educação na ação do Município. UnB. Brasília, 1982 (Dissertação de Mestrado)

⁵ MENDES, Armando. O papel do Conselho Federal de Educação: geração, gestação e gestão – uma tentativa de comparação externa. Documenta, nº 284, Brasília, ago. 1984.



O artigo 12 definia a composição:

“O Conselho Superior do Ensino compôr-se-á dos diretores das faculdades de medicina do Rio de Janeiro e da Bahia, de direito de São Paulo e de Pernambuco, da Escola Polytechnica do Rio de Janeiro, do diretor do Collegio Pedro II e de um docente de cada vez um dos estabelecimentos citados”. Os docentes eram eleitos pelas respectivas congregações. As competências atribuídas contemplavam: autorizar despesas não previstas no orçamento; julgar, em grau de recurso, resoluções das congregações e dos diretores dos estabelecimentos de ensino, além de outros factos e occurrencias; suspender e propor ao governo a criação de cursos; responder às consultas pedidas pelo ministério; promover as reformas e os melhoramentos necessários ao ensino; e “resolver, finalmente, **com plena autonomia**, todas as questões de interesse para os institutos de ensino, nos casos não previstos pela presente lei”.

A Lei nº 4.632, de 06 de janeiro de 1923, em seu artigo 3º autoriza o presidente da República a: XII, b) “remodelar o conselho superior do ensino e o conselho universitário, com atribuições amplas para o desenvolvimento e para o aperfeiçoamento da instrução pública no Brasil”. Mas, somente em 1925, pelo Decreto nº 16.782-A, de 13 de janeiro, que “Estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providências”, é criado o novo conselho. Artigo 12: “Fica suprimido o actual Conselho Superior do Ensino e creado o Conselho Nacional do Ensino, ao qual competirá discutir, propor e emitir opinião sobre as questões que forem submettidas à sua consideração sobre ensino público, pelo Governo, pelo Presidente do Conselho ou por qualquer dos seus membros”. O conselho estava dividido em três seções: de ensino Secundário e superior; de ensino artístico; de ensino primário e profissional. Cada seção, ou câmara, recebeu atribuições próprias e era composta por diretores e representantes docentes (um eleito pelos pares e outro nomeado pelo ministro) das instituições da respectiva área nomeadas no decreto. As atribuições estavam diretamente relacionadas à organização e funcionamento das escolas, destacando-se uma de caráter geral: “propôr as reformas e melhoramentos necessários ao ensino e dar parecer sobre dúvidas suscitadas na interpretação e applicação das leis ao mesmo relativas”. O conselho possuía autonomia para “organizar o seu regimento interno”, mas não podia “tomar conhecimento de assunto algum estranho e suas attribuições, sob qualquer forma”.

Não foram encontrados registros das ações desenvolvidas pelos conselhos do período de 1911-1931. A análise da atuação do mesmo fica impossibilitada. Poder-se-ia, apenas, interpretar o espírito dos atos legais de sua criação, a partir das atribuições e composição.

Mas essa exigência demandaria a transcrição completa dos mesmos e comparações com a estrutura e a legislação educacional da época, o que transcende os propósitos deste trabalho. Fica, assim, o registro histórico, que contribui para contextualizar as conclusões.

3.2. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (1931-1962)

Os dois conselhos anteriores foram criados no bojo de decretos que regulamentavam o ensino no país. O Conselho Nacional de Educação foi criado por ato específico, o Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931. Não foram encontrados registros indicando as razões

da extinção do conselho anterior e a criação do novo. Na época, a educação deixava de ser assunto do ministério da justiça e negócios interiores, para ser objeto do ministério de educação e saúde pública. Mas a posição e forma de composição do novo conselho não deixam dúvidas quanto à sua inserção na filosofia do novo regime instaurado no país (início da ditadura Vargas). O centralismo do novo governo sepulta o espírito democrático na escolha dos conselheiros e a incipiente autonomia atribuída aos conselhos.

O CNE foi constituído como “órgão consultivo do ministro de educação e saúde pública, nos assumptos relativos ao ensino” (artigo 1º), destinado a “colaborar com o ministro nos altos propósitos de elevar o nível da cultura brasileira e de fundamentar, no valor intelectual do indivíduo e na educação profissional apurada, a grandeza da Nação” (artigo 2º). Os novos conselheiros passam a ser de livre nomeação do presidente da República, sendo: um de cada universidade federal; um dos institutos isolados de ensino de direito, medicina e engenharia; um do ensino superior estadual e um do ensino superior particular; um de cada esfera do ensino secundário (federal, estadual e particular); três de personalidades “de alto saber e reconhecida capacidade em assumptos de educação e ensino”; e o director do Departamento Nacional de Ensino.

As atribuições conferidas ao conselho pelo Decreto nº 19.850/31 eram, nitidamente, de carácter consultivo, não normativo/deliberativo, e se situavam no âmbito das diretrizes e políticas de educação:

[colaborar com o Ministro na orientação e direcção superior do ensino; [...] promover e estimular iniciativas em benefício da cultura nacional [...]; sugerir providências tendentes e ampliar os recursos financeiros [...]; estudar e emitir parecer sobre assumptos de ordem administrativa e didáctica [...]; facilitar [...] a extensão universitária [...]; firmar as directrizes geraes do ensino primário, secundário, técnico e superior, attendendo, acima de tudo, os interesses da civilização e da cultura do paiz].

O presidente era o ministro da educação, e o substituto eventual, o diretor do Departamento Nacional de Ensino. Neste contexto, cabia ao conselho elaborar seu regimento interno, “no qual serão constituídas as comissões necessárias”, a ser submetido à aprovação do ministro.

A Constituição de 1934 (artigo 152) atribuiu ao conselho nacional de educação a tarefa de elaborar o plano nacional de educação, a ser aprovado pelo poder legislativo, assunto reintroduzido na Constituição de 1988. Ao longo de seus 31 anos de funcionamento, o CNE sofreu diversas alterações na sua composição e organização interna.

Os arquivos do atual Conselho Nacional de Educação mantêm os pareceres, anualmente numerados, do antigo CNE. São documentos, alguns datilografados, outros manuscritos, encadernados em pastas. Na transferência de sede do CFE para prédio próprio, ocorrida em 1994, esses e outros documentos foram amontoados no porão da nova sede e vitimados por uma inundação. Ao reorganizá-los na biblioteca atual, muitos estavam danificados e foram descartados. A primeira pasta encontrada data de 1934 e começa no Parecer nº 59 daquele ano. Assim, não foi possível recuperar o regimento e os atos iniciais do CNE/31.

Uma consulta aleatória em alguns anos do período 1934-60, e muito superficial, dos pareceres do CNE revela que, ao contrário das atribuições, o mesmo se dedicou ao casuísmo das instituições de ensino: análise dos relatórios anuais das instituições de ensino superior,



relatórios de inspeção dessas instituições; transferências, promoção e recursos de alunos; irregularidade diversas. Esses pareceres revelam a extrema centralização das decisões relativas ao funcionamento das instituições de ensino no ministério da educação.

3.3. CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO (1962-1994)

O CFE, criado pela LDB/61, foi instalado pelo ministro da educação Antônio de Oliveira Britto, em 12 de fevereiro de 1962. As funções atribuídas pela lei abrangiam desde as questões macro, como a formulação da política nacional de educação e a normatização sobre o *sistema federal de ensino*, até os casuísmos das demandas particulares, institucionais e individuais, como autorização e reconhecimento de cursos, aprovação de estatuto e regimentos, credenciamento de professores, convalidação de estudos e tantas outras de um elenco de três dezenas.

Quando foi extinto, em outubro de 1994, 33 anos e 7 meses após sua instalação, o CFE permanecia com a mesma estrutura e poucas alterações em suas atribuições, enquanto a realidade econômica, social e educacional do país registrava profundas modificações. Mas, nesse período, a composição do colegiado e o perfil de sua ação acompanharam a trajetória política do país, sofrendo influências determinantes das mudanças políticas e do processo de expansão do ensino superior.

O ministro Antônio de Oliveira Britto, que instituiu o CFE em 1962, conta que recebeu do presidente João Goulart e do primeiro-ministro Tancredo Neves, junto a centenas de *curriculum vitae* de candidatos indicados para conselheiros, a orientação para constituir um conselho com os melhores educadores, uma vez que ambos, Jango e Tancredo, consideravam a educação tão importante, que sua gestão devia transcender os interesses políticos ou corporativos. Coerente com esta orientação, o CFE de 1962 reuniu um grupo de conselheiros que faziam o pensamento educacional da época, todos nacionalmente respeitados e com produção intelectual significativa em sua área de atuação, fator determinante do perfil do CFE em seus primeiros anos.

Na primeira metade dos anos 1960, o CFE atuou decisivamente nas políticas e planejamento educacional, tanto na definição de prioridades e diretrizes da ação do MEC e estruturação dos sistemas de ensino, quanto na alocação de recursos, especialmente na educação básica. Criado no espírito da redemocratização, que demandava descentralização, foi marcante sua articulação e apoio na constituição dos conselhos estaduais de educação. Os primeiros números da *Documenta*, órgão de registro e divulgação dos atos e deliberações do conselho, contêm *notas*, redigidas pelo secretário geral do conselho, professor Celso Kelly, relatando entrevistas de conselheiros à imprensa e comentários sobre o novo conselho. Em uma delas,⁶ registra-se que o conselho federal de educação distancia-se muito do antigo Conselho Nacional de Educação, perde a sua natureza contenciosa (salvo pequenas hipóteses) e avulta a sua importância como órgão normativo naquilo que cabe à União, o seu 'legislativo' no campo dos diplomas de iniciativa do Executivo Federal, o formulador dos Planos de Educação em sintonização com os fundos [...].

⁶ Documenta n° 2, Rio de Janeiro, mar. de 1962.

No discurso de posse dos novos conselheiros, o professor Antônio Almeida Júnior enfatizava:⁷

Por esse motivo considero rigorosamente exata a afirmação de V.Ex^o Sr. Ministro Oliveira Britto, quando há poucos minutos declarou que a data de hoje é uma das mais importantes na história da educação brasileira, pois é a data em que a Lei de Diretrizes e Bases, entregue afinal à administração, é posta por esta nas mãos dos educadores, e vai começar a produzir seus resultados.

Já na segunda metade dos anos 1960 e início da década de 1970, o CFE teve participação efetiva na elaboração da legislação e normatização do ensino, em parte da reforma universitária, pela participação de diversos conselheiros no Grupo da Reforma Universitária, e, decisivamente, nas Leis nº 5.540/68 e 5.692/71 e seus desdobramentos.

Com a retomada do planejamento governamental, no início da década de 1970, a definição das prioridades e a alocação de recursos passou a ser comandada pela Secretaria de planejamento da presidência da república, tendo como órgão técnico o IPEA. Este, em interface com a coordenadora de planejamento setorial do ministério da educação, desempenhou papel determinante do planejamento da educação nos anos 1970 e 1980, ficando o CFE ocupado com as demandas da expansão do ensino superior. Por sua vez, as secretarias do ministério passaram a ocupar-se das “políticas educacionais” de seu setor, tanto na educação básica, como na superior. O DAU/MEC, depois SESU/MEC, assumiu de forma efetiva a coordenação das universidades federais. Restou ao CFE o espaço das instituições particulares de ensino superior, em acelerado processo de expansão. Até meados dos anos 1980, o CFE ainda manteve tênue interface com os Conselhos Estaduais de Educação e universidades, por meio de seminários anuais.

A ocupação de espaços de poder por outros setores governamentais e a expansão do ensino superior fizeram que o CFE assumisse, gradativamente, uma feição “credencialista”, ocupando quase que integralmente sua pauta com demandas “cartoriais”, relativas à autorização e reconhecimento de cursos superiores, credenciamento de professores, aprovação de regimentos e outros da economia interna das instituições, especialmente particulares. A avalanche de processos de autorização e reconhecimento de cursos superiores levou o CFE a normatizar, no ano de 1977, a expansão do ensino, tendo como referencial o conceito de “necessidades sociais”, reduzidas a índices de oferta e demanda de vagas a cursos superiores.

Da segunda metade dos anos 1980 até seu ocaso, o CFE passou a receber a pressão da demanda por transformação em universidades por parte das instituições isoladas de ensino superior particulares criadas na década de 1970. Nesse período editou três resoluções sobre o assunto e credenciou quase meia centena de novas universidades, restando em tramitação mais de uma centena de processos de criação de outras e mais de 5 mil processos de autorização de cursos superiores.

Assim, a ação do CFE pode ser caracterizada como fortemente reativa às demandas “cartoriais”, mesmo porque os ministros da Educação em quase nada buscaram seu assessoramento na formulação de políticas, previsto como função precípua do conselho.

⁷ Documenta nº 1, Rio de Janeiro, fev. de 1962.



Antes, essa “nobre” função era reservada aos dirigentes do MEC, ciosos do espaço de arbítrio que lhes era assegurado pelos regimentos de seus setores.

Já no final da década de 1980, o CFE passou a receber críticas em face da prevalência dada às funções “cartoriais” em detrimento das demais, especialmente as relativas a normas gerais e políticas educacionais. Alguns movimentos internos foram esboçados para “descartorializar” e descentralizar sua ação, com delegação de funções para os conselhos estaduais, mas sem sucesso.

Em março de 1994,⁸ o ministro da educação constituiu um “Comitê de Coordenação Geral – CCG”, presidido pelo ministro, incumbido de “debater e aprofundar temas fundamentais, relacionados a políticas e diretrizes de ação global do ministério” e “deliberar sobre documentos básicos de formação de políticas e diretrizes de ação global do ministério”. Constituíam o CCG todos os dirigentes (chefe de gabinete, secretários, diretores e presidentes) dos órgãos do MEC, excluído o Conselho Federal de Educação, cuja função principal sempre foi colaborar na formulação da política nacional de educação.

Gradativamente, o CEF se distanciava do MEC e se desgastava na opinião pública. As críticas, antes veladas, passaram a ser veiculadas pela imprensa e endossadas pelo próprio ministro,⁹ exteriorizando os conflitos internos. O que levou a CFE a ser o “cartório”, mote da extinção, foi um processo gradativo de acomodação de conflitos de poder entre os diferentes atores do cenário da educação nacional, em que a ética do poder, no exercício do múnus da função pública, que existe em função dos interesses da coletividade esteve subordinada aos interesses e idiosincrasias desses atores.

Assim, os caminhos e “descaminhos” da trajetória do CEF foram tecidos por múltiplas cumplicidades, feitas de jogos de interesses e de poder: do governo que nomeava os conselheiros segundo interesses políticos e corporativos; dos dirigentes do MEC, que disputavam com o CEF o poder na formulação e implementação de políticas, uma vez que estas constituíam a base do poder de sua ação; dos dirigentes das instituições educacionais, especialmente do setor privado, a quem o cartório facilitava a negociação/tramitação de seus interesses; e, finalmente, de parte de conselheiros, uns por omissão, outros por resistência aos movimentos internos para superação do processo de deterioração em que se encontravam, talvez fascinados pela “corte” dos interesses da clientela.

Os (dez) caminhos da trajetória do CFE, nas cumplicidades mal dissimuladas, as insistentes denúncias nunca investigadas, as reações de bastidores, tanto no MEC como no próprio CFE, a ausência de “vela e choro” no funeral não havido e o comportamento do MEC pós-extinção traziam subjacente a disputa de poder entre as duas naturezas da estrutura do sistema educacional, a que se referia o Pe. Vasconcellos em 1963.

Nesse contexto, o conselho, órgão de feição democrático-parlamentar, enquanto instrumento de percepção e articulação das aspirações e rumos desejados pela sociedade, perdeu a dimensão das funções relativas à formulação das políticas e diretrizes do sistema nacional de educação, temas fundamentais de sua missão. Ao que parece, o CEF não

⁸ Portaria MEC nº 280, de 10/03/94 – DOU, de 15/03/94, Seção I, pág. 1522.

⁹ O Estado de São Paulo, 1º de agosto de 1994 – p.A/4 – Hingel quer mudanças no Conselho de Educação.

acompanhou a evolução política do país e passou, gradativamente, a distanciar-se do pensamento pedagógico e a não representar a aglutinação das aspirações, especialmente do setor público, de um projeto nacional de educação, ficando restrito ao segmento das instituições privadas de ensino superior, o que resultou no distanciamento das aspirações dos educadores.

As poucas análises sobre a extinção do CFE situam a causa da mesma nas *irregularidades*, não investigadas, e no afastamento de seus objetivos iniciais, tendo-se transformado em órgão mais burocrático do que doutrinário. Na verdade, o CFE ateu-se sempre, rigorosamente, às suas atribuições legais e regimentais. O problema diz respeito à prevalência de uma frente a outra, face às demandas, não ao desvio de funções. No mais, essas análises ficam na superfície aparente. A questão de fundo diz respeito às relações de poder frente à concepção dual da estrutura do sistema acima referida.

A exposição de motivos da medida provisória que extinguiu o CFE, assinada pelo ministro Murílio Hingel, deixa clara as tensões de poder na relação com os demais órgãos do MEC.¹⁰ Para análise do leitor são transcritas algumas partes.

Ao propor a transformação do conselho federal de educação em conselho nacional de educação, conferindo-lhe atribuições e competências identificadas com as exigências do atual estágio do sistema educacional brasileiro, a presente proposta explicita o caráter efetivamente normativo e consultivo que este órgão deve ter... Com efeito, muitas das disposições contidas na atual legislação de diretrizes e bases da educação brasileira, consubstanciada nas Leis 4.024/61 e 5.540/68, esgotaram sua eficácia e, à luz da Carta Magna de 1988, chegam a inibir a ação constitucionalmente atribuída ao Ministério da Educação e do Desporto... A tese de que ele, com o passar do tempo, foi perdendo os objetivos que nortearam sua criação, em 1961, adquirindo crescente função "cartorial", levou a câmara dos deputados a propor sua substituição pelo conselho nacional de educação, alterando, inclusive, a forma de indicação de seus membros... A presente minuta de Medida Provisória, Senhor Presidente, tem também o mérito de dar condições ao ministério da educação e do desporto de agir como poder público, com plena consciência de sua responsabilidade como coordenador e supervisor da política educacional do país... A proposta prevê, também, a revogação do art. 46 da Lei 5.540/68, que dá competência ao conselho federal de educação para interpretar com exclusividade as leis relativas à educação nacional.

As circunstâncias do processo de entropia e ocaso do CEF, por meio de medida provisória, de caráter intempestivo e singular, remete à análise das relações de poder na gestão de organizações públicas, enquanto dirigidas por pessoas singulares, cujos paradigmas políticos são marcados por suas idiossincrasias. A força das vontades e visões de mundos singulares, pessoais, no exercício do múnus público, frente à missão institucional das organizações públicas, constitui foco potencial de tensões e contradições. Tensões entre o proclamado e o real que têm levado organizações públicas ao esgotamento histórico de sua missão institucional ou ao atraso em relação à dinâmica social, gerando processos entrópicos, de deterioração organizacional. Isso ocorre quando as táticas dos interesses e visões particulares dos atores se sobrepõem às estratégias da missão institucional.

¹⁰E.M. nº 181 – Ministro da Educação – Brasília, 22 de agosto de 1994.



A posição na estrutura, a cultura de poder, o centralismo da ação, o isolamento das aspirações educacionais da sociedade, enfim, a perda do foco e do sentido da missão geraram o processo entrópico que levou o CEF ao ocaso. Entropia e ocaso permitidos pelo próprio CEF e politicamente induzidos pelo MEC.

Dias¹¹ observa que, “apesar deste fim melancólico, não se pode esquecer o papel importante representado pelo CEF durante sua trajetória, com a produção de resoluções e pareceres que nortearam educação brasileira por mais de três décadas”.

3.4 . O CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – 1994

A Medida Provisória nº 661, de 18 de outubro de 1994, que extinguiu o CFE e criou o CNE, inspirou-se no projeto da LDB que tramitava na câmara dos deputados. Este concebia o conselho como fórum nacional para atuar na formulação das políticas que definem o projeto nacional de educação. Concepção essa que resultava das críticas à ação do CFE e sua forma de escolha dos conselheiros. Essa concepção é inerente ao princípio da gestão democrática do sistema educacional, situando a definição de políticas na deliberação colegiada, plural, representativa da vontade nacional, acima das transitórias “vontades” ministeriais. No entanto, as sucessivas reedições da MP, finalmente convertida na Lei nº 9.131/95, ao mesmo tempo em que mantiveram o espírito da composição representativa das entidades nacionais de educação, alteraram significativamente a concepção de suas atribuições e de autonomia. A Lei nº 9.131/95, concebe o conselho nacional de educação como instância de colaboração no desempenho das funções do MEC. As funções atribuídas ao CNE, resumidas em meia dúzia, assumem um caráter nitidamente consultivo.¹²

[...] subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do plano nacional de educação; manifestar-se sobre questões [...] de ensino; assessorar o ministério da educação [...] e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino; emitir parecer sobre assuntos da área educacional [...]; manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal; analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional [...].

Em toda a história dos conselhos, estes foram concebidos como órgãos de assessoramento do ministério, oscilando apenas a ênfase entre as funções normativas, consultivas e deliberativas. Mas sempre suas decisões estiveram subordinadas à homologação do ministro para terem efeito administrativo. As principais mudanças do CNE em relação ao CFE, além da natureza das funções, foram:

a) Escolha dos conselheiros: passa a contemplar a indicação, em listas tríplexes, de *pelo menos a metade* deles por entidades nacionais de educação. A outra metade continua de livre indicação do presidente da República. Deixa de ser feita referência à representatividade

¹¹ DIAS, José Augusto. Conselhos de Educação. São Paulo, 2000 (Mimeo).

¹² Regimento do CNE, Portaria MEC nº 835, de 21/08/96 – DOU , de 30/08/96, Seção I, pág. 16935 a 16937

regional e ao *notável saber e experiência em matéria de educação*. O mandato é reduzido para quatro anos, mantida a renovação por uma vez.

b) A estrutura do colegiado: o conselho é dividido em duas câmaras – de Educação Básica e Superior – com funções específicas e de caráter terminativo, e os conselheiros passam a ser indicados para as câmaras, funcionando o conselho pleno apenas em assuntos comuns às duas câmaras ou em grau de recurso.

c) A tramitação dos processos: para superar a dimensão cartorial atribuída ao CFE, o Ministro editou portaria¹³ atribuindo à SESU/MEC a competência para “a elaboração dos relatórios, com vistas à autorização de cursos e habilitações...”. das instituições de ensino superior. A entrada dos processos, assim como o calendário para protocolo, antes iniciativa do CFE, também passam a ser competências do MEC.

Não há nenhuma alteração no que diz respeito à estrutura e competências dos sistemas de ensino, ou seja: a questão sempre recorrente da descentralização permanece intocada, tanto na lei de criação do CNE, quanto na Lei nº 9394/96. Antes da extinção do CFE, pela Portaria nº 643, de 02/05/94, o MEC havia constituído grupo de trabalho “incumbido de analisar e propor mecanismos de aprimoramento da colaboração entre os sistemas de ensino”, que havia proposto a delegação de atribuições aos conselhos estaduais. Logo após a extinção do CFE, o ministro Murílio Hingel editou a Portaria nº 1.792, de 27-12-94, não tornava efetiva, delegando competências aos conselhos de educação dos estados e do Distrito Federal, para “emitir parecer sobre a autorização para funcionamento de estabelecimentos isolados de ensino superior particulares e de cursos superiores nesses estabelecimentos, observando a necessidade social do distrito geo-educacional”.

Decorridos quatro anos de funcionamento do CNE, já há elemento para avaliar a sua ação, identificando tendências. Mas esta é uma tarefa que extrapola o presente trabalho. Apenas, em caráter superficial e genérico, pode-se observar que:

a) A Câmara de Educação Básica assumiu papel preponderante na formulação de políticas para a educação infantil, fundamental, média e de jovens e adultos, com destaque para os parâmetros curriculares. Essa atuação foi facilitada pelo fato de a câmara não ter entre suas atribuições o *contencioso escolar*.

b) A Câmara de Educação Superior, embora tenha se dedicado ao estudo das diretrizes curriculares para o ensino superior, teve sua atuação absorvida pelas demandas, milhares de autorizações e reconhecimento de cursos das instituições privadas de ensino superior, à semelhança do antigo CFE.

Torna-se oportuno citar aqui o que dizia Celso Kelly,¹⁴ primeiro secretário geral do CFE, logo na instalação:

É o conselho federal muito diferente do antigo conselho nacional de educação: atende a objetivos normativos da política educacional. Longe de ser um contencioso para exames de diplomas e vida escolar de estudantes, ou para sentir toda sorte de autorização de escolas, exerce as funções de um legislativo em matéria de ensino, isto é, naquilo que é da alçada do poder executivo. Apenas no ensino superior aprofunda um pouco mais a sua ação, mas, ainda

¹³ Portaria nº 181, de 23/02/96 – DOU, de 27/02/96, seção 1, pág. 3204.

¹⁴ Documenta nº 1, Rio de Janeiro, fev. 1962.



aí, por meio de regimentos e estatutos, fugindo à intervenção divina ou à fiscalização impertinente e inoperante.

É curioso observar que as preocupações, as reações e manifestações na passagem do CNE para o CFE em 1962 e do CFE para o CNE no período 94/96 tiveram o mesmo mote de superação da ação do *contencioso escolar*, para situar o conselho em uma dimensão estratégica. No entanto, rapidamente a prática, independentemente das intenções, constrói seu curso. Marques,¹⁵ com sabedoria, ensina-nos que, na simples mudança de procedimentos e de estruturas, a nova “mensagem é reabsorvida rapidamente nos mecanismos de esquecimento relativos à autodefesa do sistema de idéias ameaçado”.

O mero deslocamento de funções entre instâncias “processuais”, *per se*, não garantirá novos comportamentos. O perfil operacional ou estratégico de uma organização é tecido pelo seu espaço de poder, que é determinado pela natureza das funções, em razão das quais se aglutinam interesses e pressões. No caso dos conselhos, essas funções devem estar referidas à natureza federativa do país.

A concentração de atribuições na esfera “federal” concentrará os jogos de poder e pressões segundo os interesses particulares em jogo. Ao que parece, no que se refere à Câmara de Ensino Superior do CNE, permanece intocada a cultura que contaminou e gerou a entropia do CFE. A realidade social e política do país aponta para a emancipação da vontade nacional, expressa no *locus* da cidadania, lá onde se organizam e vivem os cidadãos, as instâncias estaduais e locais. É preciso distinguir o que é geral e se aplica ao “nacional” e o que é singular e se aplica às realidades concretas. A descentralização aponta para a unidade das políticas e diretrizes nacionais e a diversidade das ações concretas na esfera das unidades federadas. Mudanças de lugar das atribuições na esfera do centro alteram relações de poder interno, mas não mudam a cultura burocrática.

3.5. OS CONSELHOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO

Os conselhos de educação dos estados e do Distrito Federal foram criados pela Lei nº 4.024/61 como órgãos normativos dos sistemas estaduais de ensino. No entanto, encontra-se notícias de criação de conselhos estaduais anteriores à LDB/61. A primeira tentativa ocorreu na Bahia em 1942, antes mesmo da proposta da Comissão de Instrução Pública da câmara dos deputados, em 1946, para a criação de um Conselho Geral de Instrução Pública. Em 1943, Alagoas teria feito tentativa semelhante, com a criação do Conselho Permanente de Instrução. Em 1946 foi a vez do Rio Grande do Sul (Decreto-Lei nº 1.163, de 31-08-46) criar seu conselho, como órgão complementar da secretaria de educação.

A criação dos sistemas estaduais e respectivos conselhos de educação foi a estratégia para a descentralização da gestão do ensino, introduzida na LDB/61. O espírito descentralizador da lei se fundamentava na Constituição de 1946, que, superado o Estado Novo centralizador, preconizava uma nova ordem federativa. Neste contexto, os conselhos de educação dos

¹⁵ MARQUES, Mário Osório. Os Paradigmas da Educação. In: Rev. Brás. Estudos Pedagógicos, Brasília: MEC/INEP, v. 73, n. 175, p. 547-565, set/dez. 1992.

estados e do Distrito Federal, frente ao conselho federal de educação, manteriam relações de articulação, não de subordinação.

Logo em sua instalação, em 1962, o CFE tratou de cumprir uma de suas principais funções: articular-se com os sistemas estaduais na instalação de seus Conselhos de Educação. Ainda em março de 1962, já eram criados três conselhos (Amazonas, Distrito Federal, Rio de Janeiro) mais oito ao longo daquele ano. Nove estados criaram seus conselhos em 1963. O Paraná só veio a instalar seu conselho em 64, e o Rio Grande do Sul, em 65.¹⁶

Em agosto de 1963, a Portaria nº 8 do CFE estabelecia normas de intercâmbio entre o CFE e os conselhos estaduais, e, em outubro, era realizada a primeira reunião conjunta, com o objetivo de promover, nas duas esferas de competência, a interpretação harmoniosa da Lei de Diretrizes e Bases¹⁷ “.

As competências atribuídas pela LDB aos conselhos estaduais eram similares às do conselho federal, relativamente ao sistema estadual de ensino: estabelecer planos para aplicação de recursos, fixar normas, autorizar funcionamento de escolas e fazer a inspeção, completar número de disciplinas nos currículos, fazer levantamentos estatísticos, [...].

Além da função de normatizar o sistema estadual, complementarmente às normas federais, as atribuições dos conselhos estaduais apontavam fortemente para o contencioso escolar a que se referia Celso Kelly.

Embora mantendo certa estabilidade de atribuições, a composição dos conselhos estaduais foi sendo modificada, não sem rupturas e novos começos em muitos deles, quase sempre coincidentes com as transições de governos, o que fere a própria natureza dos mesmos.

Estudo de Dias¹⁸ mostra que o número de conselheiros (entre 9–DF e 27–MT) e a duração dos mandatos (entre 3 e 9 anos) variavam muito. Também a escolha do presidente variava: em sete estados era feita por eleição, em seis, exercida pelo secretário de educação e, em outros, por nomeação do governador.

Analisar a trajetória de cada conselho estadual de educação extrapola as dimensões deste trabalho. Mas não deixa de ser tarefa relevante e instigante para a compreensão do processo político-pedagógico da história da educação brasileira.

3.6. OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

A tese da municipalização do ensino encontra raízes anteriores à LDB/61. Anísio Teixeira, ainda em 1925, inspirado na experiência americana, foi autor da proposta de criação dos conselhos municipais na Bahia, proposta que, embora contemplada em lei estadual, não chegou a ser implantada. Azanha 19 observa que:

¹⁶ DIAS, Augusto José. Conselheiro de Educação, São Paulo, 2000 (mimeo)

¹⁷ VASCONCELOS, Pe. José de. A lei de Diretrizes e Bases e as Esferas de Competência: Federais, Estaduais e Municipais. Documenta, Brasília, out. 1963.

¹⁸ DIAS, José Augusto, op. cit.



Para Anísio Teixeira, a municipalização do ensino primário oferecia vantagens de ordem administrativa, social pedagógica. Quanto à primeira, as razões são óbvias. Quanto à segunda, as vantagens viriam do fato de o professor ser um elemento local ou pelo menos aí integrado e não mais um 'cônsul' representante de um poder externo. Quanto à terceira, residiria principalmente na possibilidade de o currículo escolar refletir a cultura local.

Embora somente a Lei nº 9.394/96 tenha estabelecido os *sistemas municipais de ensino*, a Lei nº 5.692/71, em seu artigo 71, já tratava, timidamente, dos conselhos municipais de educação, atribuindo aos mesmos funções a serem delegadas pelos conselhos estaduais. Levantamento feito por Poleto²⁰ em 1982 indica que, até aquela data, eram poucas as experiências de conselhos municipais de educação. Poucas que não chegaram a funcionar, exceto no Rio Grande do Sul, onde havia conselhos instalados e funcionando efetivamente. O conselho estadual de educação de Pernambuco teria feito, em 1969, experiência singular, baixando resolução que aprovava um estatuto padrão para os conselhos municipais, revogada em 1981, sem notícias de seus efeitos.

Somente após a criação dos *sistemas municipais de ensino* pela Constituição de 1988, registrou-se um estímulo à criação dos conselhos municipais de educação, que passaram a ter funções próprias, relativas ao seu sistema de ensino, e não mais funções delegadas pelos conselhos estaduais, ocupando espaço próprio na autonomia dos municípios, inerente ao regime federativo. A instalação de conselhos municipais de educação, após a LDB, ganhou impulso significativo, especialmente com a criação de um fórum nacional próprio. A situação em cada Estado varia muito, não só quanto ao número de conselhos instalados, mas também quanto ao seu efetivo funcionamento.

A consolidação da experiência dos conselhos municipais de educação se insere no processo de gestão democrática da educação e descentralização das funções do Estado preconizados pela Constituição. Processo de afirmação da cidadania a partir do *locus* onde o cidadão vive e atua. Afirmação que se dá pela gradativa conquista da autonomia pelas comunidades locais na gestão de seus serviços educacionais. Autonomia que facilita a existência de escolas cidadãs, exercitando a cidadania.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A posição e atribuições dos conselhos de educação na estrutura organizacional do ministério e das secretarias de educação lhes conferem natureza própria, distinta da dos órgãos burocráticos, destacando-se como principais características:

- a) são órgãos de Estado, não de governo, falando em nome da sociedade civil;
- b) constituem-se em fórum representativo da vontade plural e de deliberação democrática, assim concebidos para superar o arbítrio da vontade singular;
- c) representam a estratégia das continuidades das políticas públicas, evitando o descompasso da transitoriedade dos mandatos executivos. Por isso, a nomeação dos

¹⁹ AZANHA, José Maria Pires. Educação: Temas polêmicos. Martins Fontes, São Paulo. 1995.

²⁰ POLETO, Ivone. Op.cit.

conselheiros sempre buscou a renovação não coincidente dos mandatos, evitando a quebra da continuidade;

d) suas funções, de caráter normativo e consultivo na definição e implementação de políticas públicas, situam-se na esfera do poder executivo, não se confundindo, nem conflitando, com as funções do legislativo e judiciário;

e) gozam de autonomia na esfera de suas funções e competências, mas não na esfera burocrática, uma vez que integram a estrutura administrativa do governo. Quanto à efetivação de suas deliberações, a legislação cria um vínculo de mútua dependência entre o conselho e o respectivo titular da pasta de educação: as deliberações do conselho só adquirem validade com a homologação do ministro ou secretário de educação, mas este não pode deliberar em assuntos de competência do conselho sem ouvi-lo, nem contrariamente à sua manifestação.

A natureza dos conselhos remete à análise de sua posição na estrutura do ministério e das secretarias de educação e dos papéis atribuídos e desempenhados. Posição e papéis que envolvem, essencialmente, relações de poder. Relações que nem sempre foram harmônicas, tendo registrado, ciclicamente, tensões, conflitos e rupturas na sua trajetória, mas nunca a sua negação institucional. Conflitos, geralmente atribuídos a *desvios de funções*.

Em uma primeira aproximação, dois enfoques podem iluminar o caminho para o desvelamento dos conflitos de poder, na gestão do sistema educacional, presentes na trajetória dos conselhos de educação e sua interface com o MEC e as respectivas secretarias de educação: *um cultural e outro estrutural*.

O conflito cultural advém da cultura de poder, resultante da concepção e da prática do regime presidencialista, que, entre nós, assume características “imperiais”. A cultura do poder no Brasil radica no positivismo, que situa o dirigente (superior) como sujeito da ação e o alvo dessa ação, incluídas aí fins, meios e pessoas (subordinados) como objeto, estabelecendo uma relação unívoca e linear sujeito-objeto, superior-subordinado. É o poder fundado na visão de mundo do dirigente. Assim, as políticas públicas tendem a assumir o rumo da visão de mundo singular da *autoridade*, culturalmente *autorizada* a assumir o poder de definir os rumos das aspirações nacionais. Até recentemente era comum ouvir-se autoridades afirmarem, na investidura do cargo: *minhas prioridades serão tais e quais*.

Essa concepção de poder tende à centralização, fortalecendo as estruturas centrais. A despeito da evolução democrática do país, resultado da construção de mais cidadania, da emancipação das vontades, que caminha na direção política da construção de um projeto social coletivo, ainda há resistências, sustentadas por argumentos os mais variados, à descentralização de poder, concedendo episodicamente a desconcentração de tarefas. A concepção da gestão democrática da educação e a natureza do federalismo, consagrados constitucionalmente, são processos em permanente construção.

Esses processos encontram nos conselhos, órgãos de natureza parlamentar, de representatividade social e deliberação plural os fóruns privilegiados para estabelecer o contraponto da deliberação singular. Nesse embate, as tensões e conflitos fazem parte do processo. A questão fundamental consiste em mediá-los dialeticamente, convertendo-os em forças construtivas.

O estrutural advém da posição dos conselhos na estrutura organizacional do ministério e das secretarias de educação e das funções/atribuições. Ambas guardam estreita similaridade



entre o conselho federal/nacional e os estaduais.

Quanto à posição na estrutura, os conselhos foram concebidos como “Estado Maior” do ministro e dos secretários de educação, mas com espaços de poder próprios. Não raras vezes, esse poder concorre, ou conflita, com as diversas instâncias administrativas da estrutura.

O poder normativo e deliberativo dos conselhos limita, e esta é uma de suas razões de ser, o arbítrio dos dirigentes. A dualidade da natureza dos órgãos da estrutura de gestão educacional a que se referiu Pe. Vasconcellos, nem sempre esteve *harmoniosamente articulada*. A exposição de motivos da medida provisória que extinguiu o CFE, citada anteriormente, deixa isso meridianamente claro. O legislador atribui esse poder ao colegiado, órgão plural, no contexto da redemocratização do país, para garantir a continuidade das políticas educacionais, enquanto projeto nacional, frente à transitoriedade dos dirigentes singulares da estrutura burocrática, responsáveis pela implantação dessas políticas.

Os conselhos de educação, ora concebidos como órgãos de assessoramento superior ao respectivo gabinete, ora como órgãos de deliberação e controle dos respectivos sistemas de ensino, receberam, ao mesmo tempo, atribuições estratégicas e operacionais.

Entre as de natureza estratégica, situam-se as demandas do sistema, que dizem respeito ao geral, destacando-se as seguintes: assessorar o ministro (ou secretário) de Educação; colaborar com o ministro na orientação e direção superior do ensino e na formulação da política nacional de educação; elaborar, ou subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do plano nacional de educação; interpretar a legislação ambiental; definir normas e diretrizes e estabelecer critérios sobre o funcionamento do sistema de ensino; fixar currículos ou diretrizes e parâmetros curriculares; emitir pareceres sobre assuntos e questões de natureza educacional submetidos pelo ministro (ou secretário); analisar estatísticas e propor medidas para a expansão e melhoria do ensino.

Entre as de natureza operacional, situam-se as demandas de instituições de ensino e pessoas, que dizem respeito aos casos singulares (*por isso casuísticas, ou cartoriais*), destacando-se credenciar escolas e professores, autorizar e reconhecer cursos, aprovar estatutos e regimentos, validar estudos, promover sindicâncias e dirimir o *contencioso escolar*.

Nos atos de criação e nos seus regimentos, as atribuições dos conselhos enfatizaram sempre as questões gerais do sistema, a dimensão estratégica. Na prática, os mesmos tiveram suas atividades predominantemente voltadas para as questões singulares, a dimensão operacional, criando um descompasso entre o proclamado e o real, caracterizando como *desvio de função*. Uma análise mais detalhada mostra que os conselhos sempre atuaram no âmbito de suas funções. O que ocorreu foi uma tendência, tanto no nacional/federal, quanto nos estaduais, da prevalência das funções ditas *cartoriais*, ou do *contencioso escolar*, por força das próprias demandas. Na verdade, não houve desvio, no sentido legal, mas subordinação às contingências da realidade.

E o que levou e leva os conselhos a atuar preferencialmente na dimensão operacional? Em primeiro lugar, poucos foram acionados como *Estados Maiores*. Em geral, poucos formam demandados a prestar assessoria aos respectivos ministros ou secretários de educação, ou seja, não foram acionados para cumprir sua função consultiva e normativa, para colaborar na formulação de políticas e diretrizes e na definição de normas. Em geral, a edição de normas e a definição de políticas e diretrizes para o *sistema* passaram ao largo dos conselhos, editadas

e definidas nos gabinetes administrativos. Não recebendo demandas estratégicas, ativeram-se às atividades operacionais. No caso do CFE, o exercício da função normativa se restringiu ao seu próprio fazer, regulamentando suas atividades operacionais. Ou seja: os conselhos adotaram uma postura mais reativa do que pró-ativa.

Na origem, os conselhos foram concebidos como órgãos de controle e fiscalização (CSE/1911), funções que hoje caracterizam os conselhos profissionais e outros, como os do FUNDEF e Merenda Escolar. Na evolução histórica, essa concepção evoluiu para a função normativa, no campo das políticas e diretrizes, mas na prática continuou prevalecendo o espírito do controle.

Volta-se, então e finalmente, à questão da natureza dos conselhos de educação, que define as funções e a interface com a respectiva área executiva. Sem dúvida, isso leva à negociação e articulação de espaços de poder e à concepção do exercício do múnus público.

Em primeiro lugar, é necessário que os ministros ou secretários acionem, consultem efetivamente seu *Estado Maior* nas decisões relativas aos rumos da educação, às políticas e diretrizes. Em segundo lugar, os conselhos devem ser mais pró-ativos do que reativos. O conselho de educação, seja nacional, estadual, distrital ou municipal, deve ocupar seu espaço mais no geral do que no particular, relativamente à sua área de atuação. O contencioso particular está mais afeto à natureza das instâncias administrativas. Assim, definir o que é de caráter geral e o que é contencioso particular está mais afeto à natureza das instâncias administrativas. Assim, definir o que é de caráter geral e o que é contencioso particular em cada sistema é a primeira tarefa.

Neste sentido, apenas como exercício de imaginação, pode-se imaginar o conselho de educação como:

- ouvidor (*ombudsman*) da comunidade sobre problemas educacionais;
- fórum de articulação e mobilização das grandes questões educacionais, de fundamentos e políticas;
- guardião da autonomia da escola e dos direitos da criança e da cidadania;
- promotor da carta de princípios educacionais do governo, do pacto social pela educação.

É da natureza dos conselhos estabelecer, nas questões educacionais, a interface entre a sociedade e o governo, mais do que entre instituições singulares e o governo, garantindo a qualidade da educação requerida pela sociedade do conhecimento.

OS CONSELHOS DE SAÚDE COMO REFERÊNCIA
PARA A (RE)ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS
MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO – CME

ELABORAÇÃO
Sonia Balzano
Vera Zanchet

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO	65
2 - CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHOS DE SAÚDE	65
3 - CONSELHOS DE SAÚDE E CONSELHOS DE EDUCAÇÃO – SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS	73
4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
5 - REFERÊNCIAS E DOCUMENTOS CONSULTADOS	81



1. INTRODUÇÃO

A saúde e a educação, como direitos sociais assegurados aos cidadãos pela Constituição Federal do Brasil de 1988, constituem áreas sensíveis da atividade social que, se consideradas sob o ponto de vista do direito constitucional confrontado com a realidade do atendimento, estão a exigir mecanismo de controle e acompanhamento por parte da sociedade que venham a contribuir para reversão do quadro apresentado.

Concebidos no âmbito do sistema único de saúde (SUS), os conselhos constituem medida de democratização do ambiente à saúde da população, representando o avanço da sociedade no processo de construção de uma democracia mais participativa.

Por essa razão, ao repensar os conselhos de educação, justifica-se discutir a natureza, papel, composição, atribuições, competências, funcionamento e resultados da atuação dos conselhos de saúde, quanto se buscam alternativas para construir colegiados que concretizem a participação da sociedade na área da educação municipal.

Em primeiro lugar, os conselhos municipais de educação (CME) constituir-se-iam mecanismo de participação social, espaços de articulação e negociação de demandas sociais e de discussão e definição de políticas públicas para a educação e, em segundo lugar, efetivos instrumentos de controle e acompanhamento da execução dessas políticas.

2. CARACTERÍSTICAS DOS CONSELHOS DE SAÚDE

Ao iniciar a discussão, cabe considerar a diretriz apresentada no documento do ministério da saúde (1993), aprovado pelo conselho nacional de saúde (CNS), “Descentralização das ações e serviços de saúde – a ousadia de fazer cumprir a lei”:

A existência de um efetivo controle social sobre a ação governamental, em todos os níveis, é requisito essencial à adequada implementação da proposta de construção do Sistema Único de Saúde, entendido o controle como exercício da cidadania, o cumprimento desse requisito transcende a ação estatal e exige a presença de organizações legítimas de representação de interesses dos diversos segmentos sociais. Implica, porém, a existência, no âmbito das agências públicas, de mecanismos que assegurem as condições de acesso à informações e de democratização dos processos decisórios.

A partir dessa diretriz, que estabelece a necessidade de um efetivo controle social sobre a ação governamental, é possível idealizar uma configuração para os conselhos municipais de educação que não se restrinja ao modelo dos conselhos estaduais, concebidos no âmbito da legislação anterior à Constituição de 1988 e que têm sua definição nos dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Lei nº 4.024/1961.

Com essa interação é que se apresentam a seguir as características dos conselhos de saúde de acordo com a legislação que os institui e regulamenta – Leis nºs. 8.080/90 e 8.142/90.

A natureza

Os conselhos de saúde são concebidos na lei como órgãos colegiados de participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde, de caráter permanente e deliberativo.

O papel

“Atuar na formulação de estratégias da política de saúde e no controle da execução da política de saúde, incluídos os aspectos econômicos e financeiros”, é o que define, como principal papel dos conselhos de saúde, o §2º do artigo 1º da Lei nº 8.142/1990.

Por sua vez, a Resolução nº 33/1992 do CNS, que aprova recomendações para a Constituição e estruturação de conselhos estaduais e municipais de saúde, define o conselho de saúde “como órgão ou instância colegiada de caráter permanente, em cada esfera de governo, integrante da estrutura básica da secretaria ou departamento de saúde dos estados e municípios, com composição e competência fixadas em lei”. Considera ainda que o conselho “consubstancia a participação da sociedade organizada na administração do sistema de saúde, propiciando o controle social desse sistema.

A norma determina a organização de conselhos de saúde nos níveis federal, estadual e municipal, indica sua vinculação à estrutura do poder executivo e prevê representantes de instituições e entidades da sociedade na sua composição. A existência dos conselhos de Saúde no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios é exigência, entre outras, da Lei 8.142/1990 (artigo 4º), para recebimento de recursos da União para a cobertura de ações e serviços de saúde.

Além dos conselhos, a participação da comunidade na gestão do SUS deverá ocorrer em instâncias mais amplas, as conferências de saúde, convocadas pelo poder executivo a cada quatro anos, contando com a representação de vários segmentos sociais em cada nível da Federação. As conferências de saúde têm por finalidade avaliar a situação da saúde e propor diretrizes para a formulação da política de saúde.

A composição

A legislação apenas define os segmentos e estabelece orientações para a composição dos conselhos com a finalidade de garantir “independência” de seu funcionamento e a eficiência no cumprimento de suas funções.

São considerados dois princípios básicos para a composição dos conselhos de saúde: a paridade em relação aos representantes dos usuários e aos representantes do governo, prestadores de serviços de saúde e de profissionais da área; e a representatividade do conselheiro como legítimo defensor do segmento que representa. Além disso, é sugerida a seguinte composição para os conselhos estaduais de saúde:

- 50% de representantes do governo, prestadores de serviços e profissionais de saúde, assim distribuídos: 25% de trabalhadores e 25% de prestadores de serviço de saúde e representantes do governo; na composição deverão estar representados o governo federal e a secretaria de saúde do estado, os trabalhadores na área de saúde pública e privada e



os prestadores de serviços, sendo 50% de entidades filantrópicas e 50% de entidades não filantrópicas;

- 50% de usuários da saúde, representando entidades congregadas de sindicatos de trabalhadores urbanos e rurais, movimentos e conselhos comunitários organizados pela saúde, associações de moradores ou entidades equivalentes, associações de portadores de deficiências e de patologias e representantes de entidades de defesa ao consumidor;

Quanto aos conselhos municipais de saúde, com exceção da representação do governo federal, deverão ser constituídos à semelhança dos estaduais.

Da leitura da legislação e das recomendações do CNS, destacam-se ainda as seguintes considerações:

- a lei deixa em aberto o número de conselheiros, que deverá ser definido na legislação e cria o conselho ou em lei específica em cada esfera de governo; o CNS recomenda que o número de conselheiros seja de 10 a 20;

- prestadores de serviço são entidades que atuam no setor de assistência à saúde atendendo a participantes do SUS; em localidades muito pequenas em que não existam essas entidades, os conselheiros que representam esse segmento deverão ser escolhidos em reuniões convocadas pelo poder público local para esse fim;

- representam os profissionais da saúde aqueles que atuam na área pública ou privada de saúde, desde médicos e enfermeiros até os que exercem atividades burocráticas; a lei de criação dos conselhos definirá as entidades que terão direito a indicar representantes, sendo sugerido que, no caso do número de entidades ser superior às vagas, a escolha seja feita em plenário com a participação de todos;

- a definição de representantes dos usuários é complexa, pois em tese todos os cidadãos brasileiros constituem-se usuários em potencial; o entendimento é o de que organismos ou entidades privadas, ou, ainda, movimentos comunitários que atuam na defesa de interesses individuais e coletivos, organizados como pessoas jurídicas na área social ou econômica, indiquem os representantes, ou, se não houver na localidade, entidade que represente os usuários, a escolha ocorra em reuniões convocadas para esse fim como as conferências de saúde; somente deverão representar o segmento dos usuários aqueles que não apresentam condições de representação nos demais segmentos;

- em relação aos representantes do governo, a lei não impede que o secretário responsável pela área seja membro do conselho, ou até mesmo membro nato, o que não significa, a não ser que conste da lei de criação ou do regimento, que deva ser o presidente do órgão; quando presidente, só terá direito a voto de Minerva (de desempate), caso contrário, terá direito a voto comum como os demais conselheiros;

- não devem integrar o conselho de saúde representantes do legislativo e judiciário, que têm funções específicas de fiscalização das ações do executivo; por essa mesma razão, os membros do ministério público não deverão ter representação no conselho;

- em relação ao mandato dos conselheiros: sugestão de dois anos com possibilidade de recondução; representantes do executivo não devem ter mandato fixo, sendo substituídos a cada mudança de governo; e os mandatos dos demais conselheiros não devem coincidir com o mandato dos governantes;

- os conselheiros não poderão ser remunerados, sendo a sua participação considerada de relevância pública;
- o governo não pode vetar nomes indicados pelas entidades, sendo a nomeação dos conselheiros, formalizada por ato do poder público;
- a possibilidade de substituição de conselheiros representantes dos usuários, dos profissionais da saúde ou dos prestadores de serviços cabe somente à entidade que os indicou;
- a perda de mandato pode ocorrer, segundo critérios previstos no regimento do conselho, como, por exemplo, em função de determinado número de faltas justificadas às reuniões do órgão.

A estrutura

Na estrutura dos conselhos de saúde, é previsto um plenário ou colegiado pleno, com função deliberativa, composto pelo conjunto de conselheiros, e uma secretaria executiva com função de assessoria técnica. O plenário deverá reunir-se, obrigatoriamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, quando convocado. O funcionamento do órgão será estabelecido no regimento próprio, elaborado e aprovado pelo colegiado, e as reuniões plenárias devem ser abertas ao público em geral e divulgadas (data, local, horário e pauta) com antecedência pela imprensa local.

A secretaria executiva, considera unidade de apoio ao funcionamento do conselho, deverá contar com pessoal administrativo e técnico necessário e terá, entre outras, atribuições de secretariar as reuniões e divulgar atos e deliberações do órgão.

A lei de criação do conselho definirá a composição e a estrutura do órgão, podendo o mandato dos conselheiros ser fixado na lei ou no regimento, sendo as condições de funcionamento (quórum de deliberação, suplência de conselheiros e critérios para perda de mandato) definidas no regimento.

É de responsabilidade do poder executivo correspondente garantir suporte administrativo e financeiro ao regular funcionamento dos conselhos de saúde, inclusive, podendo ser prevista em lei dotação orçamentária própria ou verba específica para despesa do conselho na dotação orçamentária do órgão administrativo da saúde.

As funções

De acordo com a Lei Orgânica da Saúde, o conselho tem, além da função consultiva que lhe é inerente, função deliberativa no que lhe compete; confirmando essa função, o artigo 36, da Lei nº 8.080/1990 prevê consulta aos órgãos deliberativos do Sistema de Saúde para compatibilização das necessidades da política de saúde com a disponibilidade de recursos e, entre esses órgãos, está o respectivo conselho.

As atribuições são definidas pela Resolução do CNS nº 33/1992, constituindo-se, principalmente em:

- atuar na formulação e controle da execução da política de saúde, incluídos seus aspectos econômicos, financeiros e de gerência técnico-administrativa;



- estabelecer estratégias e mecanismos de coordenação e gestão do SUS, articulando-se com os demais colegiados em nível nacional, estadual e municipal;
- traçar diretrizes de elaboração e aprovar os planos de saúde, adequando-os às diversas realidades epidemiológicas e à capacidade organizacional dos serviços;
- propor a adoção de critérios que definam qualidade e melhor resolutividade, verificando o processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos na área;
- propor medidas para o aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do SUS;
- examinar propostas e denúncias, responder a consultas sobre assuntos pertinentes a ações e serviços de saúde, bem como apreciar recursos a respeito de deliberações do colegiado;
- fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das ações e serviços de saúde;
- propor a convocação e estruturar a comissão organizadora das conferências estaduais e municipais de saúde;
- fiscalizar a movimentação de recursos repassados à secretaria de saúde e/ou fundo de saúde;
- estimular a participação comunitária no controle da administração do SUS;
- propor critérios para programação e para execução financeira e orçamentária dos fundos de saúde, acompanhando a movimentação e destinação de recursos;
- estabelecer critérios e diretrizes quanto à localização e ao tipo de unidades prestadoras de serviços de saúde públicos e privados, no âmbito do SUS;
- elaborar o regimento do conselho e suas normas de funcionamento;
- estimular, apoiar ou promover estudos e pesquisas sobre assuntos e temas na área de saúde de interesse para o desenvolvimento do SUS;

Considerando que as funções do colegiado se traduzem nas suas atribuições, é possível a seguinte leitura:

○ conselho é consultivo ao examinar propostas e denúncias, responder a consultas sobre assuntos pertinentes e apreciar recursos a respeito de suas deliberações.

○ conselho é normativo ao traçar diretrizes de elaboração de planos de saúde, estabelecer estratégias e mecanismo de coordenação e gestão do SUS e critérios e diretrizes quanto à localização e ao tipo de unidades prestadoras de serviços de saúde.

○ conselho é deliberativo ao elaborar e aprovar seu regimento e aprovar planos de saúde.

○ conselho é propositivo ao sugerir a adoção de critérios que definam qualidade e melhor resolutividade; medidas para aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do SUS; a convocação e estrutura da comissão organizadora das conferências estaduais e municipais de saúde; critérios para a programação e execução financeira e orçamentária dos fundos de saúde.

○ conselho é fiscalizador ao controlar a execução das políticas e acompanhar o desenvolvimento das ações e serviços de saúde e fiscalizar a movimentação de recursos repassados à secretaria e/ou ao fundo de saúde.

O conselho é mobilizador ao estimular a participação comunitária no controle da administração do SUS e apoiar ou promover estudos e pesquisas sobre assuntos e temas de interesse da sociedade para o desenvolvimento do SUS.

Portanto, além das funções consultiva e deliberativa que lhe são atribuídas na Lei orgânica da saúde, os conselhos têm ainda funções propositiva, fiscalizadora e mobilizadora, decorrentes de suas atribuições e do papel social que desempenham.

Por outro lado, deliberações do conselho, de caráter normativo, que se referem a medidas administrativas, devem ser homologadas pelo dirigente do SUS no respectivo nível de governo. Entre essas deliberações estão, por exemplo, as relacionadas à reorganização administrativa, aprovação do plano de saúde, fixação de critérios e diretrizes da política de saúde, modificação de programas e prestação de contas.

A questão da homologação de atos do conselho pelo executivo tem suscitado discussões quanto à autonomia do órgão, existindo duas posições a respeito: a que considera como restrição à autonomia do conselho o fato de o executivo homologar determinados atos, e a que considera necessária a homologação para oficializar a decisão e garantir que seja assumida pelo executivo. Cabe refletir sobre a seguinte questão: se a necessidade de homologação dos atos do conselho de saúde pelo executivo diminui a autonomia do colegiado, pode-se também considerar, no mínimo, redução do poder decisório do dirigente do SUS, o fato de, em contrapartida, ter suas deliberações submetidas à ação do conselho, seja pela definição das diretrizes normativas fora da sua área de domínio, ou pela necessidade de prestar contas ao conselho da aplicação dos recursos públicos na saúde.

Assim, a homologação ou não de atos de um conselho social, como a definição de funções e atribuições, é critério fixado na legislação nacional ou na legislação local que trata de diretrizes para organização e funcionamento desses colegiados e, nesse caso, resulta de decisão coletiva com participação de representantes da sociedade.

Atuação dos Conselhos Municipais de Saúde – realidade e desafios na construção da democracia participativa.

Os dados apresentados a seguir foram obtidos a partir de relatórios de congressos e conferências nacionais e estaduais de saúde, entrevistas com membros de conselhos municipais e estadual de saúde do Rio Grande do Sul, e levantamento de registros sobre o assunto na imprensa. Os elementos coletados categorizam-se como constatações e desafios, ou seja, indicadores de avanços e de dificuldades a superar. A partir da análise desses dados, é possível concluir que se constrói a cidadania pela concretização na prática de direitos sociais assegurados na lei, relativos às necessidades básicas do cidadão.

A maioria dos direitos previstos na Constituição de 1988, em áreas como a saúde e a educação, ainda estão sendo buscados incansavelmente pela sociedade, pois é lento o avanço social em um país como o Brasil, com diferenças sociais tão acentuadas. Na última década, inúmeras têm sido as formas pensadas e instituídas para estabelecer mecanismos que viabilizem atendimento à saúde e à educação e a fiscalização da qualidade desse atendimento à população.



Os conselhos de saúde inscrevem-se entre esses mecanismos capazes de “assegurar uma melhor mediação entre o estado e a sociedade civil que supere os limites da democracia representativa e, na perspectiva de uma democracia participativa, favoreça um maior controle social da administração pública” (Carrion, 1994).

A atuação dos conselhos estaduais e municipais de saúde os tem caracterizado como instância de controle social e concorrido para concretização de uma política de saúde que, discutida com a população e executada por meio de ações compartilhadas, vem, ainda que lentamente, aproximando-se do cumprimento do disposto na Constituição Federal (artigo 196) – “ A saúde é direito de todos e dever do estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário e às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

Os indicadores dos resultados alcançados pela ação dos conselhos de saúde demonstram sua efetivação como espaço no qual, por meio do “direito de participação, asseguram-se melhor os direitos fundamentais constitucionalmente prescritos” (Carrion, 1994).

Apesar dos avanços, esforços e envolvimento de diferentes segmentos sociais, os conselhos de saúde ainda são frágeis e subestimados em alguns municípios, pois, em muitos casos, não têm representatividade, existindo tão-somente para cumprir a lei e para que não se percam repasses de recursos condicionados à sua existência. Esses conselhos, em sua maioria, não têm autonomia necessária ao seu funcionamento, dependendo ainda da dinâmica e da estrutura das secretarias de saúde. Conquistar essa autonomia é desafio a enfrentar.

Por outro lado, não tem sido fácil superar a prática que transforma os conselhos de saúde em organismos dependentes das questões tecnoburocráticas, em oposição à natureza e ao papel com que foram concebidos. Isso porque burocratização concorre para o esvaziamento político do conselho, possibilitando ao executivo decidir, isoladamente, ou a substituir os conselhos por comissões bi ou tripartite, representadas por parte dos segmentos que o compõe.

Em relação a aspectos positivos, foi constatado que os conselhos de saúde já existem na maioria dos municípios e, tendo, inicialmente, atuado como órgãos opinativos, evoluíram e, hoje, já deliberam, discutem políticas e dividem responsabilidades com o executivo.

Outras constatações que sinaliza para a importância desses colegiados quanto à concretização de direitos sociais é que, pela ação dos conselhos, em muitos municípios, o atendimento à saúde já é mais qualificado, diminuindo, inclusive, a prática da tão mal falada ambulancioterapia, por sua maior resolutividade.

Registra-se também que as discussões realizadas nos conselhos têm conseguido mostrar à população que saúde não se resume à existência de hospitais, postos de saúde, distribuição de remédios, acesso a planos, mas que saúde é promoção e prevenção mediante saneamento básico, coleta de lixo, distribuição de água, campanhas de vacinação e ação de vigilância sanitária. Assim, nesse papel pedagógico junto à sociedade, o conselho tem contribuído para superar a idéia de que as decisões nessa área são tomadas tendo como pressuposto a saúde entendida como doença e sua medicalização.

Observam-se ainda que, dependendo da orientação política de cada governo, diferentes papéis são cumpridos pelos conselhos de saúde. Superar tal dependência é construir sua autonomia, o que supõe, por parte do próprio conselho, maior compreensão da sua natureza,

do espaço que ocupa na sociedade e dos seus compromissos com a cidadania.

Quanto à atuação dos segmentos que compõem os conselhos de saúde, as corporações e o governo são mais informados, articulados e representam segmentos com maior poder na sociedade, tendo em relação ao segmento dos usuários, maior peso nas deliberações.

A organização dos usuários é em geral frágil, o que dificulta a participação efetiva de seus representantes, sendo, às vezes, meros componentes do cenário, incapazes de exercer o controle e a fiscalização. Além disso, as representações de parte dos trabalhadores e dos usuários são pouco informadas, sem domínio da linguagem e do material de trabalho, o que as fragiliza na relação com as demais representações, impedindo sua contribuição e concorrendo para que as deliberações sejam contrárias às posições que defendem.

Para qualificar a atuação dos membros dos conselhos de saúde, é preciso instrumentalizá-los na leitura de orçamentos, conhecimento da máquina pública, acesso à linguagem e à lógica dos processos administrativos. Esses aspectos, embora técnicos, não são inacessíveis, e o seu conhecimento é uma das condições para atuação mais efetiva dos conselheiros.

As agendas dos conselhos, além de atender mais à dinâmica do governo do que a demanda da sociedade, nem sempre são publicizadas, impedindo assim, maior participação e transparência na sua prática. E, muitas vezes, as informações produzidas utilizam a lógica da comunicação voltada para a grande mídia, pouco contribuindo para a mobilização social.

Para mudar essa situação, é fundamental que os atos do conselho que respondem a interesses e necessidades da maioria da população sejam divulgados, para que o reconhecimento do seu trabalho como órgão de participação social concorra para maior mobilização e organização da sociedade.

Do material examinado, destaca-se, como conclusão que o fortalecimento da organização da sociedade e sua mobilização contribuem para superar as limitações dos conselhos de saúde enquanto organismos que expressam interesses plurais e concorrem para a democratização do estado. Outrossim, que é maior a representatividade e a legitimidade dos conselhos nos quais a composição tem suporte na organização autônoma da sociedade, isto é, os membros do colegiado não são simples indicações de governos ou de instituições formais, mas representantes legítimos da luta social.

A efetividade da representação de um segmento social depende, por um lado, da sua autonomia e organização e, por outro, da participação mais propositiva, superando o denunciamento e mera constatação. Os conselhos de saúde são exemplos de que a resposta da sociedade acontece e dá respaldo político e legitimidade às propostas, quando se amplia o espaço de debate e de participação. Esses conselhos, por certo, terão condições de superar eventuais dificuldades, à medida que neles se consolide o exercício da cidadania.

A realidade e os desafios elencados cumprem o pretendido – conhecer resultados da ação dos conselhos de saúde, que concebidos e instituídos por lei como órgãos colegiados de participação da comunicação na gestão do Sistema Único de Saúde, de caráter permanente e deliberativo, só se concretizam como órgãos de participação social a partir do envolvimento das instituições da sociedade organizada e dos cidadãos nesse processo.



3. CONSELHOS DE SAÚDE E CONSELHOS DE EDUCAÇÃO – SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS

O conhecimento da experiência dos conselhos de saúde é importante na medida em que é possível estabelecer comparações com os conselhos de educação e discutir semelhanças e diferenças, apontando vantagens e desvantagens, avanços e resistências quanto à estrutura, composição, atribuições e atuação desses órgãos.

Quanto aos conselhos de saúde, são previstos na legislação como órgãos integrantes da estrutura do SUS, em decorrência do processo de descentralização e democratização das ações e serviços de saúde.

Ao contrário, no caso dos conselhos de educação, a legislação atual ao prever, a partir da Constituição de 1988 (artigo 211) a organização de sistemas de ensino em regime de colaboração nas três esferas da Federação, incluindo o município, não dispõe sobre a existência de conselhos como órgãos obrigatoriamente integrantes desses sistemas.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), ao regulamentar esse dispositivo constitucional, estabelece, além da instituição de sistema próprio, outras possibilidades aos municípios para organizar a educação municipal, como integrar-se ao sistema estadual, ou constituir com o estado um sistema único de educação básica. E, ao dispor sobre o sistema municipal de ensino, a LDB define sua jurisdição e estabelece incumbências ao município. Entre elas, a de elaborar normas complementares para o seu sistema. No entanto, ao definir a organização de colegiados como órgãos normativos, a lei refere-se exclusivamente ao “Conselho Nacional de Educação (CNE) com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.” Certamente, em respeito à autonomia dos entes federados, a lei dá liberdade a estados e municípios para organização de seus respectivos sistemas de ensino.

**QUADRO COMPARATIVO
RECOMENDAÇÕES / CARACTERÍSTICAS**

CNS - Lei nº 8.142/1996	CNE - Lei nº 9.131/1995
Órgãos colegiados de participação da comunidade na gestão do SUS, integrantes da estrutura do sistema de saúde, de caráter permanente e deliberativo.	Órgão da estrutura educacional, de natureza colegiada, com funções normativas e de supervisão e atividades permanentes; órgão de colaboração com o Ministério da Educação no desempenho de suas funções.
Formulação de estratégias da política de saúde e controle da execução dessa política.	Assessorar o Ministro da Educação e assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.
Deliberativa, consultiva, fiscalizadora e mobilizadora.	Normativas, deliberativas, de supervisão e de assessoramento.
- Estabelecer diretrizes.	- Estabelecer diretrizes.
- Responder a consultas.	- Subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação.
- Propor medidas de aperfeiçoamento.	- Assessorar o MEC no diagnóstico de problemas educacionais.
- Controlar a execução de políticas. - Fiscalizar a movimentação de recursos.	- Deliberar sobre autorização e credenciamento de instituições de ensino sobre medidas de aperfeiçoamento dos sistemas de ensino.
- Estimular a participação da comunidade	- Analisar questões relativas à aplicação da legislação.
Atos normativos que envolvem medidas administrativas devem ser homologados pelo chefe do poder público local ou dirigente da saúde no respectivo nível de governo.	As deliberações e pronunciamentos do Conselho Nacional de Educação deverão ser homologados pelo Ministro da Educação.
Plenário (Conselho Pleno).	Bicameral (Câmara de Educação Básica e Câmara de Educação Superior) e Conselho Pleno.
Elaboração e aprovação pelo conselho.	Elaboração pelo Conselho e aprovação pelo ministro da Educação.



Para continuar essa reflexão, cabe comparar os dispositivos da Lei nº 9.131/1995, dispõe sobre a estrutura, funções, composição e atribuições do Conselho Nacional de Educação com as Recomendações do CNS para organização dos conselhos de saúde dos estados e dos municípios.

Sendo finalidade deste trabalho apresentar alternativas para organização de conselhos municipais de educação e considerando que estes têm como referência natural os atuais conselhos de educação dos seus estados, faz-se necessário, para essa comparação, conhecer também atos legais elaborados pós – 1988/1996 que alteram o papel, funções, composição e estrutura dos conselhos estaduais de educação, no sentido de sua adequação ao novo regime instituído pela Lei nº 9.394/96.

Dos 15 documentos legais analisados: Constituições dos estados, leis e decretos estaduais e regimentos de conselhos, em apenas nove estados encontrou-se atos posteriores à Constituição Federal de 1988, cujo conteúdo referente aos colegiados de educação pode ser assim resumido:

Quanto à natureza: órgão colegiado de deliberação coletiva, em geral integrante ou vinculado à secretaria de educação, com relativa autonomia técnica e administrativa.

Quanto ao papel: responsável pela política de fiscalização, organização e funcionamento do sistema estadual de ensino; ou incumbido de estabelecer normas e diretrizes para o sistema estadual de ensino; ou de assegurar a ação educativa no âmbito do estado, de forma integrada com os programas de desenvolvimento e em função dos objetivos da política educacional do país ou responsável, nos termos da lei, pela política estadual de educação, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação, ou, ainda, planejar, orientar e disciplinar as atividades de ensino público e particular.

Quanto às funções: são identificadas, em geral, funções consultiva, deliberativa e normativa dos sistemas de ensino e, em um caso, função de assessoramento à secretaria de estado da educação; raros possuem função fiscalizadora explicitada na lei.

Em relação à composição dos conselhos, os atos legais apresentam as seguintes situações: dos nove conselhos estaduais analisados, registra-se, quanto à composição, que o número de conselheiros varia de 15 a 21, sendo, na maioria, parte dos conselheiros indicados pelo governo e parte por entidades da comunidade educacional; a comunidade escolar (pais e alunos) está representada em cinco conselhos, sendo alunos em quatro e pais em três; os professores de todos os níveis de ensino constituem a maioria dos conselheiros; apenas dois conselhos têm entre seus membros representantes da sociedade civil, e um possui representante do MEC. Dois conselhos têm membros natos, sendo em um o secretário de educação e, no outro, representante da secretaria de educação.

A indicação dos membros do conselho atende a diferentes critérios: escolha pelo governo entre 30% e 90% dos membros; pela comunidade educacional entre 70% e 10%; em apenas três conselhos, a maioria dos membros é escolhida por entidades de classe e/ou pela comunidade, sendo nos demais escolha majoritária do governo; na indicação pela comunidade, essa ocorre em geral por meio de listas múltiplas (tríplice ou quádrupla).

Os mandatos dos conselheiros variam de dois a seis anos, sendo a maioria de quatro anos e sua atividade no órgão é considerada de relevante interesse público. Essa atividade na maioria dos casos, é remunerada por meio de jeton.

Constata-se na legislação analisada que a representação majoritária nos conselhos estaduais de educação é ainda de educadores, sendo a representação de pais e alunos bastante reduzida, em média 10%, considerada numericamente na totalidade de membros do conselho. O mesmo pode-se constatar em relação à representação de entidades ou organizações sociais que não de natureza educacional, embora inexistentes na maioria dos conselhos, quando presentes, representam somente 5% do colegiado.

Quanto às atribuições, foram tratadas sem a preocupação de identificar diferenças entre os conselhos analisados, pois o objetivo nesse trabalho seria apresentar a diversidade e a natureza dessas atribuições, possibilitando a seleção que melhor atenda à realidade de cada município e ao papel e funções que se pretende para o conselho municipal de educação que estará sendo criado ou reformulado.

A leitura das atribuições permite identificar, além das funções normativas, consultiva e deliberativa, previstas na legislação, outras como a opinativa/propositiva e a fiscalizadora/supervisora. A função de mobilização da comunidade, atribuída a conselhos de participação social, como os de saúde, embora possa estar implícita na atribuição de *estabelecer diretrizes de participação da comunidade escolar e sociedade na elaboração de propostas pedagógicas das escolas*, não é citada como tal.

É possível ler as atribuições enunciadas nos documentos da consulta, categorizadas quanto à natureza,¹ isto é, as que se relacionam a **políticas educacionais**, como:

estabelecer ou propor medidas que visem à expansão e a melhoria da qualidade de ensino e o aumento do seu índice de produtividade; definir critérios para avaliação da educação no âmbito do Sistema Estadual; elaborar, em primeira instância, o Plano Estadual de Educação a ser aprovado pelo Legislativo, assim como realizar o acompanhamento e avaliação de sua execução; sugerir aos Poderes Executivos e Legislativos, na fase de elaboração e tramitação do orçamento estadual, medidas visando à fixação e distribuição de recursos de acordo com o previsto na legislação e em compatibilidade com os planos de educação do Estado; apreciar os planos estaduais de educação, zelando pela consistência de suas propostas, coerência de suas metas e por sua compatibilidade com o Plano Nacional de Educação (PNE), com legislação de ensino e com as necessidades educacionais dos segmentos majoritários da população; aprovar planos de aplicação de recursos do salário-educação; emitir parecer sobre a proposta orçamentária anual destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino, principalmente no que se refere ao mérito dos projetos/atividades, bem como quanto ao cumprimento da legislação pertinente.

Pressupõem essas atribuições: visão abrangente em relação à proposta de educação para o Estado; acompanhamento sistemático de resultados e tratamento de dados; continuidade de ações; interlocução com outros agentes – secretaria, comunidade escolar, universidades, unidades de pesquisa, conselhos de educação, legislativo estadual..., o que demanda determinado perfil para os conselheiros, especialmente no que se refere à pluralidade representativa, e determinado papel para o conselho, vinculado a políticas sociais.

As atribuições que envolvem a participação do colegiado na definição, acompanhamento e controle das políticas públicas para a educação constituem o maior desafio de transformação dos atuais conselhos em organismos de participação e mobilização social.

¹ Categorização das atribuições do Conselho de Educação segundo a natureza: políticas de educação, pedagógicas e administrativas. Trabalho Atribuições e Instrumentos, mimeo-, apresentado em reunião do Conselho Estadual de Educação/RS, 1991.



É processo que está sendo construído na transição de um regime para outro, em que se busca a descentralização, desconcentração e democratização da gestão do ensino público.

Outras atribuições podem ser categorizadas como pedagógicas, por exemplo:

fixar normas complementares para o sistema estadual de ensino; estabelecer diretrizes de participação da comunidade escolar e sociedade na elaboração de propostas pedagógicas das escolas; estabelecer normas sobre o tratamento especial dispensado aos alunos portadores de necessidades especiais; regulamentar a classificação de alunos, mediante avaliação pela escola, independentemente de escolarização anterior.

Essas ações estão em consonância com a própria natureza de um conselho de educação, majoritariamente composto de educadores. É, provável, o espaço em que o órgão tem seu melhor desempenho e larga experiência. Em contrapartida, o novo, o mais complexo, como vimos, apresenta-se nas competências relacionadas à política educacional.

Outras atribuições, embora possam ter conteúdo pedagógico, de política educacional ou de ambos, o que torna essa classificação discutível e até passível de interpretações diversas, estariam na categoria administrativa, como:

Fixar normas e condições para autorização de funcionamento, reconhecimento e inspeção dos estabelecimentos do sistema de ensino, aprovar estatutos e regimentos de instituições educacionais do sistema estadual de ensino, autorizar o funcionamento de instituições educacionais do Sistema Estadual de Ensino, e fiscalizar os estabelecimentos de ensino do sistema estadual.

Entre essas atribuições, situam-se aquelas que conferem sua tarefa mais permanente e rotineira, que o caracteriza como órgão burocrático, em que as demandas são, em geral, processos pesados, com muitos documentos e de fluxo complexo. Assim, cabe discutir a importância de descentralizar algumas dessas ações para outros órgãos do sistema, diminuindo o trabalho burocrático do colegiado e abrindo espaço para o desempenho de funções mais alinhadas com a natureza de um conselho de educação no contexto da gestão democrática do ensino público.

A partir da categorização das atribuições dos conselhos, identifica-se que a maioria (60%) refere-se a competências relacionadas à política educacional. Esse fato pode ser considerado um avanço da nova legislação em direção à mudança do perfil dos conselhos estaduais de educação – de conselhos quase exclusivamente técnico-burocráticos para conselhos de participação e controle social.

Outro aspecto analisado corresponde à previsão ou não de homologação dos atos do conselho pelo poder executivo. Identificam-se as seguintes situações: todos os atos de caráter normativo e deliberativo dependem de homologação do secretário (2); atos normativos e deliberativos de caráter geral dependem de homologação (2); somente atos deliberativos e normativos que envolvam recursos financeiros são passíveis de homologação (1); os atos não estão sujeitos a homologação do secretariado da educação (4).

A partir desses dados das características dos conselhos de saúde e do quadro comparativo, é possível fazer as seguintes considerações:

Ao comparar conselhos de saúde e de educação, deve-se considerar a natureza das funções, e do papel que desempenham no âmbito dos respectivos sistemas e da organização do poder público.

Em relação às funções normativa e fiscalizadora, identifica-se que a diferença se estabelece a partir da natureza de suas atribuições. Enquanto a função normativa, historicamente, e em decorrência da legislação, é inerente ao órgão colegiado da educação, o que lhe exige determinada competência técnica, o mesmo não se verifica em relação aos conselhos de saúde, embora essa função apareça no conjunto de suas atribuições.

Quanto à função fiscalizadora, na legislação da saúde é claramente definida como função do respectivo conselho, abrangendo inclusive aspectos econômico-financeiros; na educação, essa função em geral se refere apenas a aspectos pedagógicos, com exceção do controle dos recursos do salário educação. A fiscalização da aplicação dos mínimos constitucionais para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), não tem sido considerada competência dos colegiados de educação. Ressaltavam-se casos de conselhos estaduais com legislação atualizada e alguns (poucos) conselhos municipais, criados após 1988, incumbidos desse controle.

Por outro lado, os conselhos da área de saúde têm competência para deliberar sobre questões financeiras que envolvem, além de instituições públicas, instituições privadas, o que torna mais complexa a sua tarefa. Em relação à rede privada, as deliberações dos conselhos de educação são em geral de caráter pedagógico ou administrativo-pedagógico.

A deliberação de questões financeiras tem implicações nas relações internas e externas do colegiado, pois as relações que se estabelecem entre interesses público e privado, interesses corporativos e, interesses de prestadores de serviços e usuários são muitas vezes de conflito em consequência desse antagonismo. Essas relações exigem do colegiado processo complexo de negociação e, obviamente, preparo dos conselheiros para o enfrentamento do debate e do jogo de interesses.

Entretanto, mesmo que os conselhos de educação deliberassem sobre matéria financeira, o conflito público versus privado seria de menor dimensão, considerando que os recursos públicos só podem ser destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino público, ressalvados os casos previstos em lei, como a questão das bolsas de estudo e a destinação de recursos para escolas consideradas não lucrativas – comunitárias, filantrópicas e confessionais.

Como já vimos, no caso dos conselhos de saúde, os representantes do governo, prestadores de serviços, e profissionais da saúde em relação ao segmento dos usuários, que representam os interesses da maioria da sociedade, têm levado vantagem no debate, não só por sua organização e representatividade, mas, principalmente, pelo maior domínio dos assuntos que são matéria de pauta do órgão colegiado.

Além disso, os usuários embora mais numerosos, considerados os outros segmentos isoladamente, são menos organizados e, entre si, só têm em comum o fato de serem “cidadãos comuns”, na maioria das vezes sem nenhuma organização, enquanto os outros segmentos vinculados a entidades de classe ou ao governo defendem cada um, interesses das partes que representam.

Nos conselhos de saúde, é possível que profissionais indicados pelas entidades de classe somem-se ao segmento dos usuários contra posição do governo / patrão nesse espaço, o



que nem sempre tem consequência positiva para a solução de problemas da área da saúde, considerando que essa aliança decorre, muitas vezes, de interesses corporativos.

Na área educacional, o conselho do Fundef é a experiência de controle mais efetivo da aplicação de recursos públicos na educação. Esse conselho é por natureza fiscalizador quanto ao uso dos recursos do fundo, não lhe cabendo, entretanto, a definição do uso desses recursos, competência do poder executivo. Mesmo assim, a presença de representantes vinculados ao governo – pessoas de confiança ou simplesmente servidores – tem sido maioria nesses conselhos, e os representantes dos usuários, pelas razões anteriores citadas, têm apresentado as mesmas desvantagens na correlação de forças com os representantes do governo.

Ao final dessa comparação, cabe discutir ainda algumas questões apresentadas a seguir:

Representatividade

Uma das polêmicas relativas à democracia participativa refere-se à natureza da representação da sociedade nos órgãos colegiados. Há posições que defendem a representação a partir de entidades da sociedade organizada, argumentando que a legitimidade participativa é reconhecida apenas a essas instituições. A análise apresentada nesse estudo talvez reforce essa posição, considerando o fato de que os membros dos conselhos de saúde que representam entidades têm participação mais efetiva e organizada. Por outro lado, há posições que não aceitam a representatividade de segmentos, porque não os considera representativos da maioria da sociedade, mas de interesses corporativos.

Autonomia

Sendo o conselho, órgão integrante do Poder Executivo, primeiramente é preciso entender o significado de autonomia no âmbito do poder público e na perspectiva da gestão democrática, partindo da compreensão de que autonomia não é independência e que, na estrutura pública, só são independentes entre si os poderes executivos, legislativo e judiciário.

Os conselhos, em geral, são vinculados a determinado poder, devendo gozar de autonomia para o desempenho de suas competências e, como se pretende, sejam órgãos de participação social com função de controle da execução de políticas públicas na sua área de atuação, a autonomia passa a ser requisito da sua natureza. A relação de autonomia do conselho com o órgão do poder público a que se vincula deve garantir condições para o exercício das funções que a lei lhe confere, em decorrência do papel social que lhe é atribuído.

Por outro lado, o conceito de autonomia é inter-relacional, pois pressupõe uma relação de interdependência entre as partes envolvidas, de acordo com a natureza de suas respectivas funções. A interdependência do conselho de saúde com a administração do SUS é identificada a partir de suas atribuições e funções, decorrentes de objetivos comuns.

Outro aspecto sempre discutido em relação à autonomia de órgãos colegiados vinculados ao poder público é a necessidade ou não de homologação de seus atos. Pelo

que se observou, tanto conselhos de saúde como de educação, ressalvadas as exceções, têm atos que carecem de homologação pelo executivo, o que é interpretado por alguns como restrição à sua autonomia. No que se refere ao conselho nacional de educação, todos os seus atos devem ser homologados pelo ministro, o que está em consonância com a sua natureza, concebido como órgão de assessoramento do MEC.

A continuidade das políticas públicas na descontinuidade das administrações

Uma das conseqüências mais importantes da gestão participativa é a possibilidade de continuidade das políticas públicas, na alternância dos governos. Em primeiro lugar, a existência de órgãos colegiados no sistema com descontinuidade de mandatos do conjunto de conselheiros, garantindo a permanência de parte do conselho, mesmo na alternância das administrações, é fundamental para continuidade das políticas públicas.

Em segundo lugar, a função normativa/deliberativa atribuída aos conselhos, possibilitando a definição de diretrizes e parâmetros capazes de delimitar a área de ação do executivo e impedir o furor da mudança que caracteriza algumas administrações, ao considerar que tudo começa quando chegam ao poder.

Entretanto, para responder pela continuidade das políticas públicas, o colegiado necessita do reconhecimento da sociedade quanto ao papel que desempenha no sistema. Esse reconhecimento se dá na medida da representatividade que a sociedade detém na composição do órgão e da competência do órgão na definição de posições doutrinárias sobre as principais questões da área, criando, assim, condições de maior estabilidade à ação governamental.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se os avanços na área da saúde têm demonstrado que a participação social é fator indispensável na garantia da efetivação e continuidade das políticas públicas, também na educação é possível e necessário buscar a participação da sociedade para garantir um novo patamar de qualificação na sua oferta.

Se a legitimidade da representação tem como suporte a mobilização e organização da sociedade, a capacitação dos conselheiros representantes dessa sociedade nos colegiados é requisito para efetiva participação, atuação e contribuição na discussão, definição, acompanhamento e controle da execução das políticas sociais. Essa lição, que se aprende a partir da experiência dos conselhos de saúde, é um dos desafios aos conselhos municipais de educação.

Além disso, é preciso enfrentar o desafio de cumprir a LDB, ou seja, concretizar a gestão democrática no âmbito do sistema educacional. Isto significa mudar a prática dos conselhos existentes para consolidar as conquistas estabelecidas na lei. É o que indicam as constatações desse trabalho em relação aos conselhos de saúde e conselhos estaduais de educação.

Por fim, após essa reflexão, a expectativa é que os conselhos municipais de educação a serem instituídos ou reformulados constituam mecanismo de participação social, verdadeiros espaços de articulação / negociação de demandas sociais e de discussão e definição de políticas



públicas para a educação, assim como efetivos instrumentos de controle e acompanhamento da execução dessas políticas.

REFERÊNCIAS E DOCUMENTOS CONSULTADOS

LEGISLAÇÃO E NORMAS FEDERAIS

- Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo, Saraiva, 1988, 168 p.
Promulgada em 5 de outubro de 1988.
- Emenda Constitucional n.º 14, de 1996, que “modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.
- Lei Federal n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que “fixa Diretrizes e Bases da Educação Nacional”.
- Lei Federal n.º 5.692, de 11 de agosto de 1971, que “fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. (Reforma do 1º e 2º Graus).
- Lei Federal n.º 8.808, de 19 de setembro de 1990, que “dispõe sobre o Sistema Único de Saúde”.
- Lei Federal n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que “dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências”.
- Lei n.º 9.131, de 24 de novembro de 1995. “Altera dispositivos da Lei 4.024 de 20 de dezembro de 1961 e dá outras providências”.
- Lei Federal n.º 9.424, de 14 de dezembro de 1996, que “regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério”.
- Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece diretrizes e bases da educação nacional”
- Resolução n.º 33, de 23 de dezembro de 1992, do Conselho Nacional de Saúde, que aprova o documento “Recomendações para a Constituição e Estruturação de Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde.”
- Documento “Recomendações para a Constituição e Estruturação de Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde”, que estabelece diretrizes para organização dos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde.”

LEGISLAÇÃO E NORMAS ESTADUAIS E DO DISTRITO FEDERAL

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, 1989 – artigos 196 a 219.

Constituição do Estado de São Paulo, 1989 – artigos 237 a 258.

Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, 1989 – artigos 189 a 200.

Constituição do Estado de Minas Gerais, 1989 – artigos 61, 204, 205 e 206.

Lei Orgânica do Distrito Federal, 1989 – artigo 244

Emenda à Lei Orgânica n.º 28, de 11 de fevereiro de 1999. Dá nova redação ao art. 244 e suprime o inciso XL do art. 60 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Lei n.º 4.135, publicada no D.O. de 29.07.88. Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo, sua finalidade, competências, composição e funcionamento.

Lei n.º 2.656, de 8 de fevereiro de 1988. Dispõe sobre a reorganização do Conselho Estadual de Educação de Sergipe.

Lei n.º 9.672, de 19 de junho de 1992. Dispõe sobre a composição, o funcionamento e as atribuições do Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul.

Lei n.º 5.540, de 14 de janeiro de 1993. Altera dispositivos da Lei n.º 4.531, de 18 de junho de 1984 (reestrutura o Conselho Estadual de Educação de Alagoas) e dá outras providências.

Lei n.º 1.460, de 17 de dezembro de 1993. Dispõe sobre o Conselho Estadual de Educação – CEE/MS e dá outras providências.

Lei n.º 10.591, de 28 de novembro de 1995. Altera disposições da Lei n.º 9.672, de 19 de junho de 1992, e dá outras providências. Rio Grande do Sul.

Lei n.º 2.365, de 11 de dezembro de 1995. Dispõe sobre reorganizações do Conselho Estadual de Educação do Amazonas.

Lei Complementar n.º 26, de 28 de dezembro de 1998. Dispõe sobre atribuições, composição e funcionamento do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo.

Lei n.º 2.383, de 20 de maio de 1999. Dispõe sobre a reestruturação do Conselho de Educação do Distrito Federal, sua natureza, finalidade e composição.

Decreto n.º 17.889, de 18 de junho de 1997. Homologa o Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação. Amazonas.

Decreto n.º 20.308, de 15 de junho de 1999. Dispõe sobre a indicação dos membros do Conselho de Educação do Distrito Federal por entidades da sociedade civil, conforme a Lei n.º 2.383, de 20 de maio de 1999.

Decreto n.º 20.551, de 3 de setembro de 1999. Aprova o Regimento do Conselho de Educação do Distrito Federal.

Decreto n.º 9.660, de 8 de outubro de 1999. Regulamenta o artigo 3º da Lei n.º 1.460, de 17 de dezembro de 1993, que “Dispõe sobre o Conselho Estadual de Educação – CEE/MS e dá outras providências.

Decreto n.º 21.682, de 1º de setembro de 1999. Aprova o Regulamento da Secretaria de



Educação de Pernambuco e dá outras providências.

Resolução SED/MS n.º 915, de 20 de janeiro de 1994. Aprova o Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação e dá outras providências.

Resolução CEE/PB n.º 221/96, de 14 de janeiro de 1996. Aprova o novo Regimento Interno do Conselho Estadual de Educação e dá outras providências.

LIVROS, PUBLICAÇÕES E OUTROS DOCUMENTOS

- ACCURSO, Cláudio F. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA. Mimeo. 8 Pág. Conselho Estadual do Rio Grande do Sul, agosto de 1990.

- Azanha, José Mário Pires. A INSTITUCIONALIZAÇÃO E A INTER-RELAÇÃO DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO. Mimeo. 9 Pág. Apresentado à VII Plenária do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. Goiânia, setembro de 1993

- CARRION, Eduardo. CONSELHOS SOCIAIS – Mimeo. 3 Pág. Apresentado na VIII Plenária do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. Porto Alegre/RS, novembro de 1994.

- CONFERÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE – MUNICIPALIZAÇÃO É O CAMINHO. 9 a 14/8/1992. Brasília. Cadernos da Nona – Descentralizando e democratizando o conhecimento. São Leopoldo: Ministério de Saúde, junho/1993

- GADOTTI, Moacir, ROMÃO, José Eustáquio organizadores. “Municípios e Educação”. Editora Cortez. 1993.

- INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL EM SAÚDE, 13 a 15/12/1993, Brasília. Relatório Final. Rio de Janeiro: ABRASCO, 1994.

- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Assistência à Saúde. Conselho de Saúde – Guia de Referências para a sua Criação e Organização. Brasília: 1993.

- MINISTÉRIO DA SAÚDE. Secretaria de Assistência à Saúde. Departamento de Desenvolvimento, Controle e Avaliação dos Servidores de Saúde. Avançando para a Municipalização plena da Saúde: o que Cabe ao Município. 1ª edição. Brasília: 1994.

- NEDER, Carlos Alberto P. (org). Controle Social no sus: a Prática e os Desafios. São Paulo: Instituto de Saúde, abril/1995. Coleção Debates 2 – Série Políticas Públicas em Saúde.

- VERAS, Maria Eudes Bezerra. CONSELHOS DE EDUCAÇÃO: O DESAFIO DO REGIME DE COLABORAÇÃO. Mimeo. 8 Pág. Apresentado na VIII Plenária do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. Porto Alegre/RS, novembro de 1994.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)