

# CADERNO 1

## O CONTEXTO DE ATUAÇÃO, NATUREZA E ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

### Concepção, Estrutura e Funciona- mento

Neste módulo o nosso objetivo é que você possa localizar-se em relação ao contexto de atuação dos Conselhos Municipais de Educação, entendendo a sua natureza, constituição e operacionalização. Nesse sentido, buscamos explicitar historicamente a criação dos Conselhos Municipais dentro dos processos educacionais e sociais mais amplos, tendo como base a discussão sobre participação e gestão democrática, com destaque para a constituição dos sistemas de ensino e dos Conselhos de Educação.

# 2

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

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 DE COLABORAÇÃO. Mimeo. 8 p. Apresentado na Apresentado na VIII Plenário do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. Porto Alegre/RS, novembro de 1994.

Presidência da República Ministério da Educação Secretaria Executiva Secretaria de Educação Básica Diretoria de Fortalecimento Institucional e Gestão Educacional Coordenação-Geral de Sistemas	GOVERNO FEDERAL
Equipe de Elaboração Laboratório de Novas Tecnologias – Lantec/CED/UFSC Coordenação do Projeto: Roseli Zen Cerny Comitê Gestor: Andrea Lapa, Jane Bittencourt, Roseli Zen Cerny, Wilson Schmidt  Concepção e Projeto: Arlindo Cavalcanti Queiroz, Leda Maria Gomes Programação Visual e Projeto Gráfico: Steven Nicolas Franz Peña, Camila Piña Jafelice Adaptação do Projeto Gráfico: Laura Martins Rodrigues, Thiago Rocha Oliveira	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
Conteúdo: Carlos Roberto Jamil Cury, Genuíno Bordignon, Ivandro da Costa Sales Design Instrucional: Elisa Maria Quartiero Revisão Gramatical: Isabel Maria Barreiros Lucltktenberg Diagramação: Laura Martins Rodrigues Ilustrações e Infográficos: Laura Martins Rodrigues Supervisão de Produção: Isabella Benfica Barbosa	

ZANCHETT, Vera e DALI: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 Porto Alegre, 1997. 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 11. Guia de Consulta, 2º 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.

BALZANO, Sonia Maria Nogueira. CONSELHOS DE EDUCAÇÃO - PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL. Mimeo. 5 p. Porto Alegre, 1996.

BORDIGNON, Genuíno. SISTEMAS E CONSELHOS DE EDUC~ÇÃO (algumas reflexões preliminares). Mimeo. 26 p. Brasília, Apresentado ao Grupo' de Trabalho instituído pelo FUNDESCOWMEC 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.

7	APRESENTAÇÃO
9	1. O PAPEL DA SOCIEDADE CIVIL NA GESTÃO DEMOCRÁTICA
11	1.1 Uma noção mais precisa de participação
12	1.2 Conselhos em uma democracia mais ampliada: desafios da gestão democrática
16	2. O REGIME DE COLABORAÇÃO
16	2.1 Princípios que regem os conselhos
25	3. A NATUREZA DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO
26	3.1 Sistemas de ensino e Conselhos de Educação
26	3.2 Competências dos sistemas de ensino
28	3.3 Histórico dos Conselhos de Educação
36	RESUMO
36	BIBLIOGRAFIA COMENTADA
39	REFERÊNCIAS
40	SIGLÁRIO
41	4. ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO
42	4.1. Por que é importante criar um conselho?
42	4.2. Qual o papel dos Conselhos Municipais de Educação?
43	4.3. Que instância de poder são os Conselhos?
44	4.4 Que funções tem o Conselho Municipal de Educação no contexto da gestão democrática do ensino público?
50	4.5 As atribuições do CME

55	4.6 A atuação do CME
58	4.7 Qual o significado da autonomia do CME?
60	4.8 Quem pode participar do Conselho Municipal de Educação?
66	4.9 Que estrutura deve ter o CME para seu adequado funcionamento?
69	4.10 Funcionamento do CME
71	REFERÊNCIAS
75	SIGLÁRIO

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 aos artigos 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.

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.



Procure o conselho de seu município ou de municípios próprios e analise as características do seu regimento. Há diferenças em relação ao regimento sugerido como exemplo no texto?

## Apresentação

O curso de formação de Conselheiros Municipais de Educação insere-se num momento singular e estratégico do processo de gestão democrática da rede pública dos Municípios.

Com a Constituição cidadã de 1988, os Conselhos Municipais de Educação ganham papel relevante ao encaminharem as propostas de descentralização, especialmente a partir da década de 90 com a segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em 1996, e com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1997.

A implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2008, seguindo o princípio constitucional de Regime de Colaboração com as esferas estaduais e municipais da Federação, fortalece a perspectiva de uma melhor definição das responsabilidades das esferas de governo com a educação básica no seu Município e nos Municípios da sua região.

A formação de conselheiros aqui proposta tem como objetivo oferecer-lhes condições para o protagonismo que desafia as lideranças nas múltiplas funções que o Conselho Municipal de Educação precisa assumir: além das funções tradicionais de um Conselho de Educação — o papel consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador —, as funções de proposição e mobilização da sociedade para participar efetivamente dos desafios na organização da educação na gestão democrática.

O papel de protagonista em um processo de gestão democrática exige um conselheiro preparado para enfrentar grandes desafios e construir uma nova cultura de respeito às diferenças e à correção das desigualdades no atendimento entre a sede do Município e a área rural, entre as escolas públicas situadas no centro e na periferia da cidade.

A década de implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério



(1997–2007) foi responsável por uma descentralização expressiva no atendimento ao ensino fundamental. De um atendimento na média nacional inferior a 30%, o atendimento do ensino fundamental cresceu para mais da metade dos alunos nas redes municipais de ensino.

Essa formação continuada dos conselheiros pretende ser o espaço para realização de um debate qualificado sobre as possibilidades democráticas da gestão descentralizada. Esperamos que os conteúdos aqui apresentados possam contribuir para a sua formação e para uma atuação qualificada junto ao Conselho Municipal de Educação (CME) do seu Município.

## 4.9.2 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. Essa 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):

**Art. 212.** A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. <fecha>

## 4.10 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.

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

Veja como exemplo o Regimento do CME de Belo Horizonte/MG em: <<http://www.pbh.gov.br/ensino/conselho/cme-regimentointerno-direito.htm>>.



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 diante da 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.

#### 4.9.1 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. Essas 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. 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 dessas atividades, mas o desejável é que haja servidores do conselho ou, no mínimo, da Secretaria de Educação encarregados de realizá-las.

## CADERNO 1:

### O CONTEXTO DE ATUAÇÃO, NATUREZA E ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Discutimos neste item a importância da participação da sociedade civil na gestão democrática nas instituições; apresentamos ainda a constituição histórica dos Conselhos de Educação a partir da constituição de determinadas legislações, fruto de demandas da sociedade civil. O nosso objetivo é que você possa identificar a contribuição específica desses conselhos para o fortalecimento dos processos educacionais realizados nos Municípios.

Você vai conhecer também as principais características, funções, estrutura e objetivos dos Conselhos Municipais de Educação. Nossa intenção é que você possa entender a regulamentação e a importância da atuação dos conselhos a partir da perspectiva da democratização da gestão do ensino público.

## 1 O Papel da Sociedade Civil na Gestão Democrática

*Ivandro da Costa Sales*

Os Conselhos Federais e Estaduais de Educação existem há muito tempo no Brasil, ligados diretamente ao Ministério da Educação e às Secretarias Estaduais de Educação. Entretanto, eram compostos de pessoas designadas pelos governos federal e estaduais com funções bem específicas de interpretar leis e normatizar a educação escolar. Só a partir da Constituição de 1988 é que se oficializa no Brasil a gestão democrática das políticas, ou seja, **uma gestão compartilhada por representantes de organizações gover-**

**namentais e de organizações da sociedade civil.** É a partir desse momento que os Conselhos de Gestão estão previstos nas leis orgânicas dos Municípios e são praticamente exigidos em todos os programas e projetos governamentais brasileiros, assim como nos programas e projetos de organizações governamentais privadas internacionais.

Constatamos, a partir da Constituição de 1988, a presença atuante de um novo ator político na sociedade. Esse ator é a sociedade civil; são grupos de interesses que surgiram fora do aparelho governamental e fora das fábricas e que lutam de diferentes modos pela realização dos mais diversos interesses e garantia de direitos.

Antes desse período, a gestão da sociedade, tanto nos países capitalistas como nos países socialistas, era realizada unicamente pelo governo, que, por isso mesmo, confundia-se com o Estado. Cabia ao governo, e só a ele, pensar e cuidar do bem comum. A identificação de Estado com governo era tão profunda que ainda hoje se confunde **Estado**, com **governo**. Fala-se de um como se estivesse falando do outro. Por isso, as pessoas consideravam tudo o que é governamental como público e tudo que é civil como privado, esquecendo-se de que público é o que é discutido por todos ou pelas maiorias e o que se destina a todos ou às maiorias.

Esse monopólio do governo na gestão da sociedade deu origem a uma falsa concepção de Estado como sendo algo separado, externo e superior à sociedade, impedindo que o percebêssemos como uma função e não como um ente. Era o que se pode chamar de **Estado Restrito**.

Na concepção atual, Estado é a gestão da sociedade que atualmente é feita por representantes governamentais e representantes da sociedade civil. Temos, portanto, o denominado **Estado Ampliado**, com dois braços, o governamental e o civil. O governo é o braço governamental do Estado, e as organizações da sociedade civil são o braço civil. As organizações da sociedade civil são, portanto, Estado e têm conseqüentemente uma função estatal de gerir, juntamente com os representantes governamentais, as políticas públicas. Os conselhos seriam, então, **órgãos estatais de gestão de políticas compartilhadas pelo governo e por representantes da sociedade civil**.

**Estado:** instituição organizada política, social e juridicamente, ocupando um território definido, normalmente onde a lei máxima é uma Constituição escrita.

**Governo:** é a instância máxima de administração executiva, geralmente reconhecida como a liderança de um Estado ou uma nação.

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:

## 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 à 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 exemplo, questões referentes ao ensino fundamental seriam tratadas na comissão de ensino fundamental, questões relacionadas com a educação infantil, 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 essas 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, teriam 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.

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 Fundeb 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 partidarismo ou corporativismo grupais. Heterogêneo na análise e homogêneo na síntese, o conselho é a grande arena democrática, em que se abusa o consenso através da dialética de pensamentos divergentes.



Retorne ao início do item 8 e reveja as três principais questões propostas, que são desenvolvidas ao longo deste item do texto. Com base na leitura e em sua experiência pessoal, faça uma pequena síntese, procurando responder estas três questões.

## 4.9 Que estrutura deve ter o Conselho Municipal de Educação para seu adequado funcionamento?

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

## 1.1 Uma noção mais precisa de participação

Neste contexto, torna-se oportuno definir o que entendemos por participação. Isto porque sob o termo “participação” podem ocultar-se, algumas vezes, práticas muito autoritárias.

**Participar é ter poder de definir os fins e os meios de uma prática social**, poder que pode ser exercido diretamente ou através de mandatos eletivos, delegações ou representações. Participação poderia ser traduzida como uma estratégia de aprendizagem no sentido de exercer poder, de se fazer levar em consideração, de fazer valer a importância econômica, política e cultural das pessoas, categorias ou classes que estejam inseridas no processo social. Neste sentido, **participar** implica definir e redefinir permanentemente os fins e os meios das práticas que estão em desenvolvimento.

**Participação, portanto, é a aprendizagem do poder em todos os momentos e lugares em que se esteja vivendo e atuando.** É fundamentalmente uma postura que se opõe à submissão em todos os âmbitos, tanto na família quanto nos partidos políticos. Diferenciamos, assim, participação da simples fala ou presença em reuniões, consultas e planejamentos comunitários, ou em votações em assembleias. Todas essas situações e comportamentos podem se tornar oportunidades de participação se forem instrumentos de aprendizagem do exercício do poder. Por outro lado, tais atitudes negam a participação quando são realizadas sob o comando de dirigentes autoritários numa tentativa, por vezes muito sofisticada, de dar a impressão de que há participação.

Contrariamente ao que muitas vezes pensamos, participação tem muito a ver com disciplina, definição de responsabilidades e criação de mecanismos para garantir a realização das decisões coletivamente acordadas, bem como com sanções para quem, preocupado por aquelas decisões, não as toma em consideração ou as infringe. Disciplina, responsabilidade, criação de mecanismos ou sanções só se opõem à participação quando são impostas por alguém ou por algum mecanismo sem legitimidade. A obediência a normas definidas legitimamente por pessoas, grupos ou categorias, seja diretamente, seja por mecanismos de representação, é uma exigência de afirmação da participação.

Se participar se relaciona com o exercício do poder, convém dizer algo mais sobre os tipos e níveis de poder, aqui entendido como a capacidade de influenciar o pensamento ou direcionar a atuação de indivíduos e grupos sociais.

O exercício do poder pode basear-se na força física, em decretos, em leis, em força armada ou em outros tipos de coação. É o poder tradicionalmente exercido pelos governos autoritários. É o poder de dominação em contraposição ao poder de interpretar, expressar e realizar os interesses, as reivindicações e os direitos das bases sociais, poder tradicionalmente exercido pelas organizações da sociedade civil. Não se entenda, entretanto, que os governos não possam interpretar e expressar interesses e que na sociedade civil não se exerçam formas de dominação. Supõe-se, aqui, que os poderes mais fortes e as leis mais consistentes são justamente os poderes e as leis que expressam e interpretam os sentimentos e um querer coletivo mais amplo.



Que situações você conhece que poderiam exemplificar a **participação da sociedade civil na educação**? Que importância tem esta participação para o processo de democratização da sociedade?

## 1.2 Conselhos em uma democracia mais ampliada: desafios da gestão democrática

A garantia da gestão democrática, com a participação efetiva de representantes da sociedade civil, enfrenta diversos desafios: um deles, no caso dos conselhos, é a consideração que, no Brasil, convivemos com dois tipos de mandato. Os representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário têm um mandato para, durante um tempo bem determinado, representar os interesses mais gerais da sociedade, enquanto os representantes da sociedade civil, nos conselhos, têm um mandato específico para defender e realizar interesses também específicos.

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:

1. o CME contaria com uma comissão normativa, constituída de conselheiros com reconhecimento em educação, responsável pela elaboração das normas complementares e pela interpretação da Legislação. As decisões da comissão normativa seriam encaminhadas à deliberação do plenário;
2. o CME contaria com uma câmara de legislação e normas constituída de conselheiros com conhecimento na área e com poder de decisão sobre a matéria; e
3. na possibilidade da existência de *colegiados regionais consultivos* (PNE, 11.3.2), seria uma outra alternativa, 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.

Esta 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?** ●

Esta é outra decisão a tomar na organização dos CME. Entre os conselhos estaduais alguns prevêm o pagamento de *jeton* pela frequência às reuniões, outros oferecem ajuda de custo, outros, o pagamento de diárias para ressarcimento de despesas nos deslocamentos dos conselheiros. Esta questão não é tão simples, pois há aqueles



[...] dentre pessoas de notável saber e experiência, em matéria de educação”, no que foram seguidos pelos conselhos estaduais à época. Após a Constituição 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 técnico-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.

**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? ●**

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

- a primeira entende que, para desempenharem a função normativa, os Conselhos de Educação deveriam ser constituídos quase que exclusivamente por educadores. Da mesma forma, entende que seria 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 às 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; e
- a segunda concepção admite a possibilidade de o CME atender às dimensões técnico-pedagógica e de participação social, desde que garantidas, de alguma forma, competência técnica, ampla representação social, estrutura e condições de funcionamento compatíveis com o perfil do órgão.

Essa diferença na natureza e na duração do mandato tem causado alguns problemas pelo fato de que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário ainda se sentem mais representativos e mais legítimos do que os representantes da sociedade civil. Aos Conselhos Municipais de Educação, por exemplo, cabe apenas elaborar normas complementares às leis e normas do Conselho Nacional de Educação ou interpretar as leis existentes. Suas deliberações devem ainda ser homologadas pelo Prefeito.

Além do aspecto legal, há ainda outras dificuldades para o exercício de uma democracia mais participativa do que a **democracia parlamentar representativa** que conhecemos mais de perto. É que enquanto os representantes governamentais nos conselhos detêm mais informações e têm o hábito de gerir políticas públicas, os representantes da sociedade civil:

- a) não se dedicam exclusivamente ao serviço público como os representantes governamentais;
- b) devem cuidar também de sua sobrevivência através de outras atividades;
- c) não têm tradição de gestão de serviços públicos;
- d) e por isso estão bem menos preparados para serem gestores do que os representantes governamentais. Acrescente-se a todas essas dificuldades o enorme poder que a instância executiva tem de influir na eleição dos representantes das organizações da sociedade civil.

Parece, entretanto, que a maior dificuldade de exercício de poder por parte dos representantes da sociedade civil está, sobretudo, na baixa representatividade dos representantes da sociedade civil, ou seja, no afastamento que ainda existe dos dirigentes em relação às suas bases. Ainda acontece que, se o Poder Executivo desmoraliza as decisões dos conselhos, a base social dos dirigentes da sociedade civil nem chega a tomar conhecimento dessa desmoralização, tão longe ela está da atuação de seus dirigentes ou tão longe estão os dirigentes com relação às suas bases.

Supõe-se que a origem dos problemas e também suas possíveis soluções estão no modo de organização e no modo de gestão da

Democracia na qual os cidadãos em função de suas atribuições e da grande dimensão territorial dos Estados outorgam as funções de governo a seus representantes.

sociedade. Por isso, convém que os conselheiros não se limitem ao nível da Legislação e do Regimento Interno dos conselhos, mas pensam em contribuir para um modelo de sociedade que facilite a realização dos direitos que eles têm obrigação de defender e tentar realizar.

O processo fundamental da sociedade é a parceria, a aliança e o enfrentamento de interesses de muitas ordens, alguns afirmados e tentando se perpetuar e outros buscando a duras penas se fazer valer. Por isso, os conselheiros devem estudar permanentemente o contexto de interesses, tanto para entendê-lo quanto para saber que interesses e direitos querem ver realizados e que interesses e privilégios querem ver limitados.

No caso dos Conselhos de Educação e dos Conselhos Escolares fica mais claro saber por quais interesses e direitos batalhar. É, fundamentalmente, o direito que têm as crianças, adolescentes e jovens, considerados cidadãos em processo de formação para o trabalho, de:

- desenvolver, no processo de aprendizagem, suas potencialidades biológicas, afetivas, espirituais;
- repor as energias gastas no processo de desenvolver suas potencialidades;
- ter seus conhecimentos, experiências e habilidades tomados em consideração no processo de aprendizagem;
- ter o que dizer sobre tudo o que diz respeito à sua vida;
- serem bem acolhidos e bem tratados; e
- aprender, de forma lúdica e alegre, por meio de jogos, brincadeiras, esporte, lazer e atividades artísticas.

Convém, igualmente, que, na busca da realização dos direitos dos estudantes, os conselheiros fiquem atentos ao ambiente favorável à aprendizagem. Incluem-se aí as condições e as relações de trabalho, os cuidados com o ambiente físico das escolas e, sobretudo, a elaboração do projeto pedagógico das escolas.

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? ●

Este 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 n. 4.024/61), que trata da composição do Conselho Federal de Educação, assim se expressava quanto aos conselheiros: “[...] membros nomeados pelo presidente da República



ridade, esse número deveria ser par, entretanto, considerando que o presidente poderá votar somente em caso de empate, a paridade de certa forma seria mantida.

O importante é garantir a pluralidade e a representatividade no colegiado, pois não é a quantidade de membros que 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.

## O secretário de educação poderá integrar o CME? E, se integrá-lo, poderá ser presidente do órgão? ●

A Lei de criação do CME é que definirá esta questão. Apesar de representantes do Executivo, em geral, integrarem o colegiado, não é recomendável que o secretário de educação, responsável pela gestão administrativa da rede municipal de ensino, 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,

Não parece tratar-se de direitos e objetivos difíceis de serem alcançados. Os nossos estudantes na educação infantil e no ensino fundamental pedem pouco, e temos todas as condições de realizar seus sonhos e garantir seus direitos.

Se os conselheiros pretendem mesmo realizar os interesses e direitos dos estudantes, é de suma importância que se capacitem para fazer um trabalho educativo sobre a função dos conselhos e sua importância na gestação de outra concepção de estado e no processo de construção de outro tipo de democracia, bem mais amplo do que a atual democracia parlamentar representativa.

No século XIX e início do século XX na França, Alemanha, Iugoslávia, União Soviética, Hungria e Itália, os trabalhadores, ao perceberem que o modo capitalista de organizar a produção e a vida em geral não conseguiam realizar os seus interesses e direitos, começaram a se organizar de diferentes maneiras, criando sindicatos, associações, comissões de fábricas e conselhos.

Do ponto de vista estritamente político, os conselhos tentavam substituir a democracia representativa parlamentar por uma democracia mais direta nas fábricas e na sociedade. Argumentava-se que a democracia representativa parlamentar era

pouco representativa, pois se baseava na separação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e em mandatos que não estavam ligados às promessas de campanha e sim ao que era apresentado pelos Poderes Executivo e Legislativo, mandatos que não podiam ser revogados antes do prazo para o qual o representante foi eleito, a não ser em casos muito especiais e graves. Os conselhos seriam mais democráticos, já que reuniam em si Poderes Executivos, Legislativos e Judiciais. O mandato dos conselheiros seria para realizar um programa específico, depois do qual os representantes seriam substituídos; seriam também trocados quando não

estivessem realizando as funções para as quais foram designados.

No Brasil, sobretudo nos anos 70 e 80, foi intensa a atuação de diferentes grupos sociais lutando pela realização de seus interesses e direitos. Foi também nessa época que surgiram por todo o País os Conselhos Comunitários, criados pelos governos para incorporar a sociedade civil na gestão da sociedade, e os conselhos populares, criados pelos próprios movimentos sociais para pressionar os governos com vistas à realização dos direitos das classes exploradas e dominadas.



O texto que você acabou de ler trata de alguns desafios para a gestão democrática. Identifique quais seriam estes principais desafios e procure dar exemplos específicos.

## 2 O Regime de Colaboração

Carlos Roberto Jamil Cury

Vamos conhecer e discutir um pouco mais sobre os princípios e o regime de colaboração que regem os Conselhos Municipais de Educação e suas responsabilidades. Para isso, é importante recuperar o sentido do termo “Conselho”, que tem sua origem no latim *Consilium*. Este termo, por sua vez, provém do verbo *consulo/consulere* e quer dizer ouvir alguém, submeter algo a uma deliberação de alguém após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um termo cujos significados postulam uma via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Obviamente a recíproca audição se compõe do ver e ser visto. Assim sendo, quando um conselho participa dos destinos de uma sociedade ou de parte desses destinos, como é o caso da educação escolar, o próprio verbo *consulere* já contém um **princípio de publicidade**. O dar a conhecer de atos e decisões que implicam uma comunidade deve ser objeto de transparência e de prestação de contas.

### 2.1 Princípios que regem os conselhos

Vale a pena recordar o art. 37 da Constituição Federal de 1988, pois ele diz bastante para quem ocupa cargos ou funções na administração pública: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Ou seja, de alguma maneira recaem sobre todos esses princípios.

Esse artigo da nossa Constituição legisla sobre alguns aspectos que queremos destacar:

A **legalidade**: este é um aspecto menos complicado, porque o conhecimento da Lei, a operacionalização, a efetivação, a obediência à Lei, é algo que está muito claro para todos. A Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, de 4 de setembro de 1942, Decreto-Lei

1. **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
2. **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 de 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 e 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 estrutura.

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 pa-

Essa é também uma discussão a ser feita nos Municípios com participação da sociedade e dos poderes instituídos. Cabe lembrar que os pareceres e as 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 de autonomia atribuída pela Legislação, instituindo sistema próprio, 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 n. 942/84).



Refleta sobre as relações entre autonomia dos conselhos municipais em relação à interdependência entre as diversas instâncias que caracterizam a gestão pública na perspectiva democrática.

## 4.8 Quem pode 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 constituir-lo mais plural?

Quantos conselheiros devem integrar o CME? ◆

Dois princípios, quando considerados na composição do conselho, podem garantir-lhe um perfil democrático:

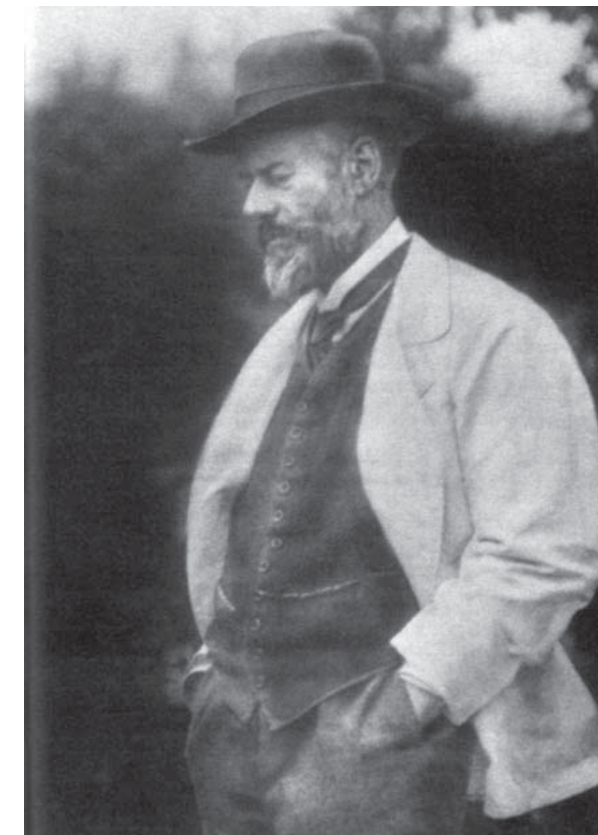
n. 4657, diz no artigo 3º: “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”.

Um conselheiro deve conhecer as leis da Educação, sobretudo, as de caráter nacional e as de seu Município. Como o Conselho Nacional de Educação tem atribuições válidas para o conjunto da educação nacional, é preciso, também, conhecer seus pareceres e resoluções.

O princípio da impessoalidade: é um aspecto que foi tratado por uma figura imponente no mundo da Sociologia. Trata-se do sociólogo alemão **Max Weber** (1864–1920). Ele afirmava que a impessoalidade é uma das características do ser público. Max Weber ligava a impessoalidade a uma forma, a um modo de ser da burocracia, que é um modo de ser que, dentro do aparelho de Estado, não faz escolha de pessoas, não faz escolha de grupos. Ele defendia a boa burocracia. Por quê? Porque essa impessoalidade burocrática não reconhece privilégio. O que é privilégio? O privilégio, dentro do espaço público, é uma vantagem particular que alguém possa usufruir e que os outros não podem. Trata-se da apropriação ou destinação de algo que é comum a todos para um ou alguns. É aquilo que é privatizado, que é particularizado por alguém dentro de um sistema público que é de todos.

Ora, sabemos que o sistema público não pode conter privilégios entre cidadãos “superiores e inferiores”, pois conteria uma distribuição injusta e ilegal no acesso a bens públicos. Como diz o art. 117, IX, da Lei n. 8.112/90, Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, é proibido ao **servidor público** valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem.

A impessoalidade de que falamos, obviamente, não é aquela do senso comum: fulano de tal me tratou de modo frio, distante ou até



Conforme a Lei n. 10.001, de 4 de setembro de 2000, e os art. 1.º, 2.º e 3.º do Código de Conduta da Alta Administração Federal e também o Decreto n. 1.171, de 22 de junho de 1994, que aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal.



mesmo pouco cordial. A pessoalidade ou impessoalidade no trato da vida privada é uma coisa, no trato da coisa pública é outra. Na primeira, valoriza-se a pessoalidade e, na segunda, a impessoalidade é a forma de tratar todos com igualdade. Não é nas relações pessoais que se pede a impessoalidade. Pede-se a impessoalidade nas relações funcionais como um distanciamento de toda forma de privilégio. Um trato pessoal, afável, educado não quer dizer, nas atividades funcionais, o aproveitamento dessas situações para fins de privilégio. É o que está na Lei n. 8.112/90, quando em seu art. 116, XI, diz ser dever de todo servidor público tratar com urbanidade as pessoas.

A **moralidade**: se a impessoalidade é tratar igualmente a todos, de acordo com que a legalidade expressa, a moralidade dá outro componente do serviço público. Ela entra no resguardo dos bens públicos e no combate à corrupção financeira ou moral. Certamente ela se torna muito evidente no caso daqueles órgãos que lidam com o dinheiro público e que podem praticar atos (imorais) que tenham a ver com tráfico de influência ou malversação do dinheiro público. Porém, a moralidade se aplica a atos que signifiquem, por exemplo, assédio de qualquer natureza para obter vantagens ou prática de colocar o bem público a serviço do interesse individual.

A **publicidade**: é outro princípio constitucional que se aplica. Quando detenho, e só eu detenho, uma informação sobre o outro ou sobre algo, posso transformar essa informação contra o outro, a favor do outro. Neste sentido, eu o tenho sob as minhas mãos, sob o meu controle. É necessário dar publicidade. É a característica da transparência. Aqui não se está falando da vida privada e da satisfação dos meus atos individuais, como, por exemplo, se durmo em uma cama ou se durmo em uma rede. Não faz sentido nenhum querer que alguém torne público aspectos da sua vida particular.

Porém, no âmbito da administração pública, não estamos lidando com fatos em que a base é o privado. A base é o trabalho que produz valor e de cujo valor nasce o pagamento dos impostos, das contribuições e das taxas para os serviços públicos. Assim vale o princípio de que, sob a Lei, a vida coletiva não respeita privilégio. Ela está acima de tudo e de todos. Portanto, ao lidarmos com algo público, temos de dar a mais ampla publicidade, porque somos um órgão público e devemos prestar contas à sociedade.

lhidos 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 aqueles da alimentação escolar e da 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; e
- 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-los ou vetá-los, total ou parcialmente. Por sua vez, os vetos voltam à apreciação do Legislativo, que precisa de um quorum 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 as diretrizes estabelecidas fossem homologadas pelo órgão responsável por seu cumprimento e execução, no caso, a Secretaria de Educação.

entender a relação poder público/população. O avanço educacional acontece no bojo de uma transformação administrativa global, envolvendo todos os setores (HAGUETTE, 1994).



Comente o último parágrafo do texto, argumentando a favor ou contra a afirmação do texto.

## 4.7 Qual o significado da autonomia do CME?

Até aqui vimos as inúmeras atribuições que pode ter um Conselho de Educação. Porém, vimos também que o CME deve ter responsabilidades proporcionais às condições objetivas de sua atuação e à realidade do Município. Independentemente da simplicidade ou da 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 para o 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), estabelece a 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 esco-

Isto não significa que algumas reuniões de um órgão colegiado não possam ser técnicas e reservadas; as sessões devem ser norteadas por critérios claros previamente divulgados. Além disso, as sessões são secretariadas, gravadas, objeto de arquivo e podem ser consultadas pelos cidadãos interessados, assim como o resultado (pareceres, resoluções) é sempre publicado por meio de algum órgão oficial de imprensa. Neste sentido, jamais há segredos em reuniões técnicas e sim um resguardo para se garantir a impessoalidade. Hoje, com a rede mundial de computadores, tornou-se mais fácil a publicação das pautas, dos critérios, dos modos (público e/ou técnico) das sessões e dos seus resultados.



Associe cada uma das frases abaixo, relativas às atividades do conselho, com um dos princípios mencionados: legalidade (L), moralidade (M), impessoalidade (I) e publicidade (P).

- ( ) Todas as pessoas devem ser tratadas com igualdade
- ( ) Os conselhos devem agir de acordo com a legislação vigente
- ( ) É importante divulgar as ações dos conselhos, com transparência
- ( ) Os bens públicos não devem ser colocados a serviço do interesse individual

Ora, o conselho sobre o qual estamos conversando é um Conselho de Educação. Ele é um órgão de Estado, geralmente criado por Lei e que tem por função **interpretar e normatizar campos específicos da Legislação educacional**. Ele aplica as normas a situações específicas, conforme se pode ver, no

caso do Conselho Nacional de Educação, na Lei n. 9.131/95.

No âmbito da administração pública, um **órgão de Estado** é uma unidade da administração direta, permanente ou temporário, emanado de Lei, sendo um centro de poder que põe em função um certo número de

atribuições que lhe são afeitas, próprias do serviço público.

É da tradição desses órgãos não ser o mandato de seus ocupantes coincidente com o dos ocupantes de um determinado governo. Isto possibilita dar continuidade a aspectos legais que tenham a ver com a boa

prestação de um serviço público e que campos essenciais não sofrem descontinuidade.

Os Conselhos Municipais, Estaduais e Distrital de Educação, junto com o Conselho Nacional de Educação, são todos órgãos colegiados, de caráter **normativo, deliberativo e consultivo**, que interpretam, deliberam, segundo suas competências e atribuições, a aplicação da Legislação educacional e propõem sugestões de aperfeiçoamento da educação dos sistemas de ensino.

No caso da educação, costuma-se diferenciar os **órgãos de caráter executivo** e os de **caráter normativo**. Tanto um como outro cumprem o que a Lei determina e o que lhes compete em matéria de atribuições.

Os **primeiros** órgãos, entre outras funções, executam programas

governamentais e cuidam da aplicação e da utilização dos recursos públicos a partir de programas governamentais e da obediência às leis. Denominam-se, em geral, Ministérios dentro da alçada federal e secretarias nos outros entes federativos. Eles se constituem como órgãos executivos e dirigentes das administrações públicas diretas dos entes da Federação.

Entretanto, nem sempre o conjunto das leis está explicitado, e, às vezes, a Lei tem um caráter geral para que sua aplicação, em casos específicos, seja feita por órgãos que interpretem a Lei; é o caso dos órgãos normativos da educação escolar que interpretam as leis do ensino.

Os **órgãos normativos** interpretam campos específicos da Legislação e aplicam as normas a situações específicas, conforme se pode ver na Lei n. 9.131/95,

que criou o Conselho Nacional de Educação. É importante notar que o órgão normativo interpreta as leis, mas não as faz, quem as faz é o Poder Legislativo. Subsidiariamente o Poder Executivo também pode exarar decretos com força de Lei, respeitando-se, quando for o caso, o que a própria Lei permite.

A Lei de Diretrizes e Bases Nacionais da Educação n. 9394/1996, que regulariza o sistema de educação brasileiro com base nos princípios presentes na Constituição, ao cuidar de órgãos públicos dos sistemas, denomina-os genericamente como órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino (artigos 10 e 11 da LDB). Como órgãos próprios de Estado, eles, por exemplo, estão sujeitos aos artigos 4.º e 5.º da LDB.

Outro princípio fundamental que deve estar presente na atuação dos conselheiros é o Regime de Colaboração. A Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art. 1º da Constituição). E ao se estruturar assim, o faz sob o princípio da cooperação, de acordo com os artigos 1.º, 18, 23 e 60, § 4.º, I. Em vez de um sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, a Constituição Federal montou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a sua dignidade e autonomia.

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 se relacionar 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 estão sendo criados e implantados recentemente, enquanto os conselhos estaduais existem há mais de 30 anos, cabe a estes (os estaduais) vigiarem e compreenderem que assistem ao surgimento de instituições (CME) que somente serão eficazes e eficientes em um Regime de Colaboração e não em um regime de tutela.

A atuação do CME poderá concorrer para um melhor relacionamento com outros colegiados que compartilham objetivos e responsabilidades na defesa da educação como direito social. Seu relacionamento com os conselhos locais do Fundeb, dos direitos da Criança e do Adolescente, Tutelar, da Saúde, de Alimentação Escolar e 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 discussão conjunta de problemas e de políticas sociais e 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, representado 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 e outros Conselhos de Educação, aos órgãos e às instituições do sistema de ensino e também aos órgãos e às 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



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 boletins ou jornal, podem ser recursos utilizados pelo conselho para divulgar seu trabalho. Esses documentos, em um processo de colaboração mútua, podem ser enviados ao Conselho Estadual de Educação, à União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e à Undime e a outros conselhos municipais.

Como instância de mediação entre a sociedade e o Poder Executivo, o CME tem que estabelecer relações com esse poder, com a comunidade escolar e com a sociedade em geral. A esse respeito, ao analisar os conselhos estaduais, Haguette (1994) chega à conclusão de que interagem pouco com os Poderes Executivos e não mobilizam o público, e alerta para a necessidade de uma análise crítica da atuação dessa instância de conselhos. Essa reflexão pode ser útil para os conselhos municipais existentes, fazendo com que buscam 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; a secretaria deve administrar, articular, executar, supervisionar, avaliar e fazer cumprir preceitos legais e normativos.

No que se refere à política educacional, a formulação deve 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 que deva ser regulamentada, prevendo as respectivas atribuições.

Reforçando o que dissemos: o 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

Nas Constituições anteriores, os Municípios não eram reconhecidos como entes federativos. Eram subsistemas dos Estados, e sua autonomia, quando de Constituições proclamadas, era reconhecida dentro de espaços muito limitados. Nas Constituições outorgadas, esse espaço era menor ainda. O sistema era dual – só a União e os Estados eram considerados entes federativos. E era um sistema hierárquico em que a União era superior aos Estados, e estes o eram em relação aos Municípios.

Os constituintes ao formularem a Constituição de 1988 fazem a escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado em que se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Nessa escolha, a cooperação exige o entendimento mútuo entre os entes federativos, e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e mesmo de decisão.

A insistência na cooperação, a divisão e a distribuição de competências com autonomia, e a distinção de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nesta Constituição, **a aceção de sistema se dá como sistema federativo por colaboração**, tanto quanto de Estado Democrático de Direito. Essa abertura, contudo, no campo da interpretação do texto legal, dada a complexidade da teia de relações sociais e políticas que se estabelecem, é também fonte de incertezas.

Praticamente não resta mais dúvida, entre os comentaristas da Constituição, quanto ao caráter de ente federativo dos Estados e dos Municípios, sobretudo após a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000) quando em seu art. 2.º, I diz-se que se entende como ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município.

Não resta dúvida, pois, quanto à autonomia e à auto-organização do Município e de sua condição de pessoa jurídico-política de direito público interno e, como tal, ente integrante da Federação.



Para dar conta desse modelo federado e cooperativo, a Constituição compôs um ordenamento jurídico complexo no qual coexistem atribuições privativas, distribuídas para cada ente federativo, competências concorrentes entre eles, competências comuns entre esses entes e ainda a participação em atribuições próprias da União mediante delegação.

As competências privativas da União estão previstas, sobretudo, nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal. As competências privativas dos Estados estão listadas no art. 18, § 4.º e nas competências residuais não enumeradas no art. 25 e as listadas nos §§ 2.º e 3.º do mesmo art. 25 da Lei Maior.

As competências privativas dos Municípios são listadas no artigo 30 desse mesmo texto constitucional. Ele contém matéria própria para os Municípios, mas que também não deixa de fazer interface com os Estados, o Distrito Federal e a União. Isto significa que, no espaço de suas atribuições próprias, nem a União e nem o Estado podem invadir a autonomia municipal. Esse fato retira dos Municípios a precedente característica de subsistemas dos Estados e da União. E, sob essa luz, ainda mais com a reforma tributária ocorrida no interior da Constituição (art. 145, 153 a 159), os Municípios ganham novas atribuições.

O artigo 23 lista as competências comuns cuja efetivação é tarefa de todos os entes federativos, pois as finalidades nelas postas são de tal ordem que, sem o concurso de todos eles, elas não se realizariam. Trata-se de uma soma integrada e articulada de esforços cooperativos em função de um bem de índole social e de interesse público de modo a evitar a dispersão de iniciativas e a duplicação de meios para os mesmos fins. Deve-se assinalar, neste sentido, o inciso V do mesmo art. 23, que diz ser competência comum proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

É importante assinalar o que diz o § único deste artigo:

“Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

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 as 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 da Legislação e das políticas educacionais, na perspectiva da gestão democrática das políticas públicas. É por isso, entre outras demandas, que você, conselheiro, está realizando este curso de formação. Esperamos que seja útil para o seu trabalho, pois sabemos que, por fazer parte do Conselho de Educação, você é uma pessoa comprometida com as questões sociais e educacionais.



Investigue, junto ao conselho de seu município ou de municípios próximos, que atividades já foram desempenhadas associadas à área de garantia do direito à educação.

## 4.6 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.

É aconselhável que, no desempenho dessas atribuições, o CME acompanhe e controle sistematicamente a execução das políticas educacionais e também mantenha intercâmbio como 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 positivo se as relações entre o Executivo e o conselho, no desempenho de suas respectivas atribuições, pautarem-se pelo respeito mútuo e pela cooperação.



Investigue, junto ao conselho de seu município ou de municípios próximos, que atividades já foram desempenhadas associadas à área de planejamento e políticas educacionais, uma das áreas de atribuição dos conselhos.

## 4.5.3 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; e
- mobilizar os segmentos sociais representados no CME para participar do recenseamento anual etc.

O Congresso, até a presente data, não normatizou ainda esse aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria da mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. A criação dessa Lei Complementar possibilitaria o aprimoramento na sistematização das competências a fim de coordená-las de modo claro na forma, cooperativo na articulação, simétrico no respeito às competências de cada ente federativo e eficaz no desenvolvimento e no bem-estar dos cidadãos brasileiros.

No artigo 24 figuram as competências concorrentes entre a União, os Estados e o Distrito Federal. É preciso observar que, neste caso, são assuntos sobre os quais esses entes federativos podem legislar. O inciso IX diz ser matéria concorrente de todos: a educação, a cultura, o ensino e o desporto.

Destaque-se, também, o que dizem os quatro parágrafos deste artigo:

- §1 No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
- §2 A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.
- §3 Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.
- §4 A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Porém, os Municípios, pelo inciso II do art. 30 da Constituição, usufruem da competência de suplementar a Legislação Federal e Estadual no que couber. Portanto, os assuntos de interesse local (art. 30, I) podem ser objeto de normas suplementares.

Ora, o inciso VI do artigo 30 diz que compete aos Municípios manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados. Isto configura o exercício conjunto de competências materiais comuns entre todos esses sujeitos políticos de direito público. A competên-

cia material comum é uma forma de atuação concorrente em que tal exercício é conjunto entre os entes públicos diante de um assunto de magna importância. A índole social das matérias arroladas no art. 23 apela para uma conjugação articulada, descentralizada e permanente de esforços na execução de uma finalidade comum.

A delegação de competências aos Estados, por sua vez, está no art. 22, § único, que diz:

“Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”.

Essa é uma possibilidade afeita aos Estados desde que o legislador federal o queira fazer sempre em benefício de uma descentralização adequada.

A colaboração recíproca, além de revogar o precedente sistema hierárquico ou dualista, comumente centralizado, reconhece a dignidade e a autonomia próprias dos entes federativos e postula o diálogo e a busca do consenso dentro das normas gerais e da articulação entre as competências.

A colaboração recíproca, exercida e efetivada na prática, está posta na Constituição Federal em seu art. 211 e especificamente no § 4.º. Por isso, constitui um elemento fundamental na atuação do conselheiro.



Busque no texto acima algumas palavras chaves que definem o que se entende, segundo a Constituição vigente, por “regime de colaboração”.

poderão estar relacionadas também a diferentes funções, como a propositiva, por exemplo:

- propor diretrizes para os Planos Municipais de Educação;
- definir critérios para avaliação institucional das escolas do Sistema Municipal de Ensino e propor medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar; e
- sugerir medidas para atualização e aperfeiçoamento dos professores por meio da educação continuada e da formação em serviço etc.

As 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 ao 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; e
- criação de escolas municipais.

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; e
- acompanhar e controlar a aplicação dos recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.



- 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; e
- estabelecer diretrizes para elaboração de Regimentos escolares.

As atribuições serão consultivas sempre que corresponderem à interpretação da 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; e
- emitir parecer sobre a validade de estudos realizados em escolas não autorizadas.

As atribuições podem ser 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; e
- verificar se as condições de funcionamento das instituições de educação infantil atendem às diretrizes do sistema etc.



Investigue, junto ao conselho de seu município ou de municípios próximos, que atividades já foram desempenhadas associadas à área de normas educacionais, uma das áreas de atribuição dos conselhos.

## 4.5.2 Área de planejamento e políticas educacionais

Quando relacionadas à área de planejamento e políticas educacionais, e à de avaliação institucional, as atribuições dos conselhos

## 3 A Natureza dos Conselhos Municipais de Educação

*Genuíno Bordignon*

Na gestão da educação no Brasil a figura de um Conselho de Educação esteve presente e em efetivo funcionamento desde 1911, criado como órgão consultivo do gabinete do Ministro de Estado. Os primeiros conselhos exerceram funções técnico-pedagógicas e, a partir de 1931, receberam atribuições estratégicas, relativas às políticas e às normas, marcando toda a trajetória da educação no Brasil. Mesmo quando a atuação do Conselho Federal de Educação, criado e regulamentado em detalhes na primeira LDB (Lei n. 4.024/61), foi amplamente questionada e foi extinta por Medida Provisória em 1994, o seu papel institucional não foi contestado, recriando-se, em seu lugar, o Conselho Nacional de Educação.

O projeto da LDB pós-Constituição de 1988, proposto pela Câmara dos Deputados, dava destaque especial à necessidade de um Conselho Nacional de Educação, representativo da sociedade civil, com funções estratégicas na formulação de políticas e diretrizes nacionais de educação. O atual Conselho Nacional de Educação foi criado pela Lei n. 9.131/95, antes, portanto, da atual LDB, que se sobrepôs ao projeto da Câmara. Talvez em razão disso a LDB dedique somente um parágrafo (artigo 9.º, § 1.º) dispondo que “na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei”.

Os Conselhos de Educação foram concebidos para atuar estrategicamente na gestão da educação, conferindo às políticas educacionais e à sua implementação a continuidade da ação e a representatividade da vontade nacional, acima da rotatividade dos dirigentes e de suas vontades singulares. A natureza dos conselhos está intrinsecamente associada à estrutura federativa do País e à autonomia das unidades federadas e dos respectivos sistemas de ensino; é o que analisaremos a seguir.

É como ficou conhecido o período autoritário que teve início em 10/11/1937, quando o Congresso Nacional foi cercado por tropas da Polícia Militar e fechado, tendo Getúlio Vargas no mesmo dia anunciado pelo rádio à nação o início de uma nova era orientada por uma nova Constituição. O período autoritário do Estado Novo durou de 1937 a 1945.

## 3.1 Sistemas de ensino e Conselhos de Educação

É importante iniciarmos este item com a explicitação do **conceito de sistema**: 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. Ao reduzir essa elasticidade, podemos limitar o conceito à sua aplicação na organização da educação brasileira.

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

Os conselhos – em efetivo funcionamento no âmbito nacional desde 1911 – foram situados, no espírito da Constituição, como fóruns representativos das diferentes categorias de educadores, para “assessorar”, “colaborar” na gestão dos sistemas. Ou seja: foram situados como instâncias de audiência aos educadores e, portanto, de democratização da gestão da educação.

Assim, na análise da concepção e da organização dos sistemas educacionais na Legislação brasileira, duas questões podem ser destacadas: a primeira relativa à organização e a competências próprias de cada sistema, e outra relativa à sua gestão; é o que discutiremos a seguir.

## 3.2 Competências dos sistemas de ensino

Ao realizarmos a leitura da Constituição de 1988, constatamos que estabelece:

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, com pessoal técnico especializado para atender à rede de escolas ou ao 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 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 (1993, p. 23).*

A partir das funções 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.

### 4.5.1 Área de normas educacionais

Nessa área, as atribuições do conselho são de natureza técnico-pedagógica, podendo ser deliberativas, quando se tratar de:



**jamento**, 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 se refere à verificação do cumprimento da Legislação e das normas educacionais pelo Poder Executivo e por 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-se como 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 as 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 as 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.

## 4.5 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.

**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 8.º da Lei n. 9.394/96 no caput repete o artigo 211 da Constituição e, nos parágrafos, estabelece as competências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Nas competências da União, além das relativas ao Sistema Federal de Ensino, nos artigos 8.º e 9.º e seus parágrafos, destacam-se:

- “coordenação da política nacional de educação”;
- “baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação”;
- “prestar assistência técnica e financeira às unidades federadas”; e
- “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 a 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 os 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 2.º do artigo 8.º 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 entre as três instâncias federativas, todas dotadas de autonomia nos limites da Constituição e das leis de âmbito nacional. Logo no início de seu funcionamento, o Conselho Federal de Educação deu destaque especial à cooperação e à articulação com os Conselhos Estaduais de Educação.

A criação dos sistemas de ensino se insere profundamente no processo político da construção da democracia e da 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.



Como vimos, “os sistemas de ensino se fundamentam no regime federativo e se caracterizam por competências próprias na sua esfera de poder e autonomia”. Esta forma de organização política se caracteriza pela cooperação entre os sistemas federal, estadual e municipal, assim como pela autonomia de cada uma destas instâncias. Na educação de seu município, que situações poderiam exemplificar:

1. a cooperação entre estas instâncias;
2. a autonomia do município.

### 3.3 Histórico dos Conselhos de Educação

O início efetivo de funcionamento de **Conselhos de Educação no Brasil** ocorreu em 1911 com a criação do Conselho Superior de Ensino, transformado em 1925 em Conselho Nacional de Ensino. Em 1931, no contexto da criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, foi criado o Conselho Nacional de Educação em substituição ao Conselho Nacional de Ensino. Talvez por isso, alguns pesquisadores situem em 1931 o início dos conselhos de educação no Brasil.

ou denunciando aos órgãos fiscalizadores, como a Câmara de Vereadores, o Tribunal de Contas ou o Ministério Público.

Dentre as funções de acompanhamento e fiscalizadora destacam-se:

- acompanhamento da transferência e controle da aplicação de recursos para a educação no Município;
- cumprimento do Plano Municipal de Educação;
- experiência pedagógica inovadoras; e
- desempenho do Sistema Municipal de Ensino, entre outras.

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.

FUNÇÕES \ ÁREAS DE ATUAÇÃO	PLANEJAMENTO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS	GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO	NORMAS EDUCACIONAIS*
CONSULTIVA	✓	✓	✓
PROPOSITIVA	✓	✓	
MOBILIZADORA	✓	✓	✓
DELIBERATIVA		✓	✓
NORMATIVA			✓
ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL	✓	✓	
FISCALIZADORA*			✓

\*O CME atuará na área de normas educacionais e exercerá as funções normativas 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 plane-**

- estímulo à criação de Conselhos Municipais de Educação; e
- apoio técnico aos 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.

## 4.4.6 Função de acompanhamento de controle social e fiscalizadora

Pode-se dizer que essas funções têm origem comum, pois se referem 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. Como 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, constatadas irregularidades ou o descumprimento da Legislação pelo poder público, o conselho poderá pronunciar-se solicitando esclarecimento dos responsáveis

A idéia dos Conselhos de Educação no Brasil está fortemente ligada à sua concepção como órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século XX. Essa concepção conferiu-lhes a marca de órgãos normativos do sistema, atuando na interpretação e na resolução do emprego da Legislação educacional no País, segundo suas competências e atribuições. Desempenharam, nessa função, importante papel na formação da estrutura hierárquica e burocrática do ensino atual (TEIXEIRA, 2004).

A Constituição de 1934 instituiu os Sistemas de Ensino Federal e Estaduais, e os respectivos conselhos de educação. Os conselhos estaduais, no entanto, só foram efetivamente criados pela primeira LDB (Lei n. 4.024/61), fruto da Constituição de 1946, que manteve os dispositivos da Lei de 1934, relativos aos Conselhos de Educação e sistemas de ensino.

A Constituição de 1988 instituiu os Sistemas Municipais de Ensino. Antes da LDB de 1961 e da Constituição de 1988, iniciativas esparsas de Estados e Municípios haviam constituído Conselhos Estaduais e Municipais de Educação. Os principais atos e momentos de constituição dos Conselhos de Educação, a partir de 1931 até os dias atuais, são relacionados a seguir.

## Conselhos de Educação de âmbito nacional

Três momentos caracterizam os Conselhos de Educação em âmbito nacional: o Conselho Nacional (1931–1961), o Conselho Federal (1961–1994) e, novamente, o Conselho Nacional (1994 até hoje). Embora com variação na denominação, o CNE e o CFE assumiram uma dupla dimensão: de conselho do Sistema Federal de Ensino e de conselho nacional. Ambos receberam atribuições relativas às políticas e às diretrizes nacionais da educação, além de funções particulares relativas às instituições vinculadas ao sistema federal. Convém lembrar que os sistemas de ensino somente foram instituídos pela Constituição de 1934. A seguir, apresentamos uma visão sucinta dos três momentos dos Conselhos de Educação:

- **Conselho Nacional de Educação (1931–1961):** O primeiro CNE foi constituído pelo Decreto n. 19.850, de 11 de abril de 1931, que o situava como “órgão consultivo do Ministro da Educa-

ção e Saúde Pública, nos assuntos relativos ao ensino” (art. 1.º), 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” (art. 2.º).

Os novos conselheiros eram da livre nomeação do Presidente da República. No entanto, havia critérios, como: 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 assuntos de educação e ensino”; e o diretor do Departamento Nacional de Ensino. O CNE/1931 era situado como *staff* do ministro, com atribuições de caráter consultivo, não deliberativo nem normativo.

O **segundo CNE**, atendendo a dispositivo da Constituição de 1934, foi regulamentado pela Lei n. 176/36, que estabeleceu a escolha dos conselheiros pelo governo a partir de listas tríplices enviadas pelo CNE dentro das indicações das categorias de educadores em que a Lei dava direito a ter representantes. A Constituição atribuía ao CNE a incumbência de elaborar o Plano Nacional de Educação (PNE). O CNE chegou a elaborar o PNE, com feição de Lei de Diretrizes e Bases, mas sua tramitação no Congresso foi interrompida com o evento do Estado Novo em 1937. O CNE funcionou regularmente até dezembro de 1961.

- **Conselho Federal de Educação (1962–1994):** Foi criado pela LDB/61 e instalado pelo ministro da Educação em 12 de fevereiro de 1962. As funções atribuídas pela LDB abrangiam as seguintes questões: formulação da Política Nacional de Educação e Normatização sobre o Sistema Federal de Ensino; autorização e reconhecimento de cursos; aprovação de Estatutos e Regimentos; credenciamento de professores; convalidação de estudos, entre outras. Na primeira metade dos anos 60 o CFE atuou decisivamente nas políticas e no 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 espí-

## 4.4.5 Função normativa

A função normativa 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.

Dentre as funções normativas destacam-se:

- autorização de funcionamento das escolas da rede municipal;
- autorização de funcionamento das instituições de educação infantil da rede privada, particular, comunitária, confessional e filantrópica (quando o Município tiver Sistema Municipal de Ensino implantado); e
- elaboração de normas complementares para o sistema de ensino.

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 a 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 Plano Nacional de Educação (**PNE**) apresenta como metas:

- aperfeiçoamento do Regime de Colaboração entre os sistemas de ensino;
- estímulo à colaboração entre as redes e os Sistemas Municipais de Ensino por meio de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos;

Acesse o documento em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm)>.



## 4.4.3 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 no 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 no 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.

## 4.4.4 Função deliberativa

É desempenhada pelo CME em relação à matéria sobre a qual tem poder de decisão.

Esta 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. Dentre essas funções destacam-se:

- elaboração do seu Regimento e plano de atividades;
- criação, ampliação, desativação e localização de escolas municipais;
- tomada de medidas para melhoria do fluxo e do rendimento escolar; e
- busca de formas de relação com a comunidade, entre outras.

rito da redemocratização, que demandava descentralização, foi marcante sua articulação e apoio na constituição dos Conselhos Estaduais de Educação. Na segunda metade dos anos 60 e no início da década de 70, teve participação efetiva na elaboração da Legislação e na normalização do ensino, especialmente nas **Leis n. 5.540/68 e n. 5.692/71**. Na elaboração e nas discussões da LDB atual, o CFE chegou a elaborar uma proposta, mas sua influência estava reduzida. Quando foi extinto por Medida Provisória em outubro de 1994, 33 anos e sete meses após sua instalação, sob acusações de irregularidades, que não foram apuradas, a estrutura e o elenco de atribuições do CFE permaneciam basicamente os mesmos de 1962, enquanto a realidade econômica, social e educacional do País registrava profundas modificações.

- **Conselho Nacional de Educação (1994):** O terceiro CNE foi criado pela Medida Provisória n. 661, de 18 de outubro de 1994, que extinguiu o CFE. Na composição provisória, o CNE se constituiu, basicamente, no espírito dos antigos Conselhos de Instrução Pública, como Conselho Diretor do MEC, composto na sua maioria de cargos de confiança do ministro. Quanto às atribuições, a Medida Provisória inspirou-se no projeto de LDB que tramitava na Câmara dos Deputados. Esse concebia o conselho como fórum para atuar na formulação das políticas que definem o Projeto Nacional de Educação. O CNE foi instituído, por conversão das MPs, pela Lei n. 9.131/95. Essa Lei define o CNE como instância de colaboração no desempenho das funções do MEC, a quem cabe formular e avaliar a Política Nacional de Educação, zelar pela qualidade do ensino e velar pelo cumprimento das leis que o regem. Dividido em duas câmaras, de Educação Básica e Superior, a composição do CNE introduziu nos conselhos o princípio da paridade ao ter metade dos conselheiros de livre escolha do governo e a outra metade escolhidos, também pelo governo, dentre listas tríplexes indicadas por entidades nacionais da sociedade (estas últimas também escolhidas pelo governo). Assim, o novo CNE, ao mesmo tempo que manteve o espírito da proposta de LDB da Câmara dos Deputados, de composição representativa das entidades nacionais de educação, alterou significativamente a concepção de suas atribuições e autonomia.

Respectivamente, a Lei da Reforma Universitária e a Lei que altera a LDB n. 4.024/61 nos aspectos que dizem respeito à reorganização do sistema educacional: o período compreendido pelo primário, ginásio e secundário passa para oito anos em vez de nove e ganha outra denominação (1º e 2º graus), e é instituído o ensino profissionalizante nesses níveis de ensino.

## Conselhos estaduais

Os Conselhos Estaduais de Educação e o do Distrito Federal, embora instituídos pelo parágrafo único do artigo 152 da Constituição de 1934, dispositivo mantido na Constituição de 1946, somente foram efetivamente criados e passaram a funcionar a partir da Lei n. 4.024/61. Antes, em 1946, o Rio Grande do Sul havia criado pelo Decreto-Lei n. 1.163, de 31 de agosto de 1946, seu Conselho Estadual de Educação, definido como órgão complementar da secretaria.

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. Os Estados e o Distrito Federal criaram seus Conselhos de Educação entre 1962 e 1963, com exceção do Paraná e do Rio Grande do Sul, que criaram seus conselhos, com base na LDB, respectivamente em 1964 e 1965.

As competências dos conselhos estaduais relativas aos seus sistemas de ensino eram similares às do conselho federal:

- estabelecer planos para aplicação de recursos;
- fixar normas;
- autorizar funcionamento de escolas e fazer a inspeção;
- completar número de disciplinas nos currículos; e
- fazer levantamentos estatísticos, entre outras.

Embora ao longo do tempo tenham ocorrido mudanças na composição e nas atribuições, às vezes com rupturas e retomadas, em geral coincidentes com as mudanças de governo, o perfil dos conselhos estaduais permanece, na maioria deles, muito próximo do desenho inicial.

## Conselhos municipais

A tese da municipalização do ensino encontra raízes anteriores à LDB de 1961. Anísio Teixeira, inspirado na experiência americana, foi autor da proposta de criação de conselhos municipais na Bahia, proposta que, embora contemplada em Lei estadual, não chegou a ser implantada. Azanha observa que:

ticas 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 a seguir as características de cada função e as condições para o seu desempenho.

### 4.4.1 Função consultiva

Esta função é comum a qualquer conselho. Trata-se de responder a consultas sobre questões que lhe são submetidas pelas escolas, pela Secretaria de Educação, pela Câmara de Vereadores, pelo Ministério Público, pelas universidades, pelos sindicatos e por outras entidades representativas de segmentos sociais, assim como por qualquer cidadão ou grupo de cidadão, de acordo com a Lei. Dentre os assuntos podem ser destacados:

- projetos, programas educacionais e experiências pedagógicas renovadoras do Executivo e das escolas;
- Plano Municipal de Educação;
- medidas e programas para titular e/ou capacitar e atualizar os professores;
- acordos e convênios; e
- questões educacionais que lhe forem submetidas pelas escolas, pela Secretaria Municipal de Educação, pelas Câmaras Municipais e outros, nos termos da Lei.

### 4.4.2 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.**



Como instância de decisão no nível dos meios e dos instrumentos de implementação das decisões das conferências e das plenárias deliberativas, os conselhos devem batalhar para ter poder de gerir os recursos financeiros, pois não é possível pensar em participação quando não se tem o que dizer sobre captação e uso de recursos, sobretudo dos recursos financeiros.

## 4.4 Que funções tem o Conselho Municipal de Educação no contexto da gestão democrática do ensino público?

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 à 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 n. 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.

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, de Alimentação Escolar etc.), os Conselhos de Educação deveriam atuar, agora, na área das polí-

*Para Anísio Teixeira, a municipalização do ensino primário oferecia vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica. Quanto à primeira as razões são óbvias. Quanto à segunda, as vantagens adviriam 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 (1995, p. 32).*

Embora previstos na Lei n. 5.692/71, com funções a serem delegadas pelos respectivos conselhos estaduais, os Conselhos Municipais de Educação passaram a se organizar efetivamente a partir da Constituição de 1988, que criou os Sistemas Municipais de Ensino. Antes, algumas poucas experiências de conselhos municipais tinham sido implantadas, especialmente no Rio Grande do Sul.



Inspirado na Constituição democrática de 1934, o Município de Candelária, pelo Decreto n. 1, de 5 de agosto de 1936, criou seu Conselho Municipal de Educação, “**de caráter consultivo, a tudo que se relacione com o ensino público no município**”. Em 5 de maio de 1958 o Município de Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul, também criou seu Conselho Municipal de Educação. Em 1969 o Conselho Estadual de Educação de Pernambuco baixou uma resolução aprovando um Estatuto padrão para os conselhos municipais, revogada em 1981, sem notícias de seus efeitos. Nos anos de 1970/80, com base na Lei n. 5.692/71, diversos Municípios do Rio Grande do Sul criaram Conselhos de Educação, que funcionaram efetivamente.

No entanto, somente após a criação dos Sistemas Municipais de Ensino pela Constituição de 1988, registrou-se um estímulo à criação de Conselhos Municipais de Educação, que passaram a ter funções próprias, relativas ao seu sistema de ensino, ocupando espaço próprio na autonomia dos Municípios definida nos artigos 18 e 211 da Constituição.

O perfil dos Conselhos Municipais de Educação de 2007 registra a existência de 3.604 Municípios, o que representa 65% do total, com Conselho Municipal de Educação instituído, numa rica diversidade de experiências de promoção da participação popular no processo de gestão democrática da educação. Nascidos do espírito da institucionalidade cidadã da Constituição de 1988, os conselhos municipais se inserem nos movimentos 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.



1. A tabela seguinte sintetiza os momentos importantes na institucionalização dos diferentes conselhos de educação. Volte ao texto e complete a coluna que se refere às competências das instâncias criadas:

segmentos nele representados. A legitimidade da representação confere-lhe o papel de interlocutor 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, as funções e as atribuições de um conselho, o Município estará definindo o perfil do colegiado. Esse perfil deve responder às peculiaridades, às necessidades e às possibilidades locais, determinadas pelo estágio de desenvolvimento do Município.

## 4.3 Que instância de poder são os conselhos?


Numa concepção de democracia mais ampliada do que a democracia representativa, a instância máxima de deliberação e de definição de políticas seriam as conferências e as plenárias deliberativas. É nelas que representantes de todos os interesses da sociedade definem as prioridades de toda administração. Se todas as conferências e plenárias deliberativas fossem mesmo para valer, os representantes das organizações governamentais e das organizações da sociedade civil já estariam juntos na definição das diretrizes da política durante as conferências e as plenárias. Estariam juntos no planejamento, na normatização e na fiscalização das decisões no trabalho dos conselhos. Estariam também juntos na implementação das decisões, nos trabalhos das unidades administrativas das secretarias municipais.

Nesta concepção mais ampliada de democracia, os conselhos não deveriam definir diretrizes de políticas. Eles encaminham as deliberações das conferências para os órgãos que devem executá-las e fiscalizam a sua implementação. O poder deliberativo dos conselhos não estaria, então, no nível da definição de prioridades, mas no nível do planejamento e da fiscalização das atividades que garantam a eficácia das deliberações das conferências e das plenárias.

### 4.1 Por que é importante criar um conselho?

Como vimos, os conselhos 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**. Isto também acontece no conselho de classe – em que 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 deve ser uma instância de mediação entre a sociedade e o poder público**, espaço no qual devem acontecer a articulação e a 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 simples cumprimento de formalidade legal. Discutir com a comunidade e as lideranças do Município as razões e o perfil do Conselho Municipal de Educação que será criado ou reestruturado, definindo sua composição, funções, atribuições e estrutura, é a forma mais indicada para mobilizar a sociedade pela educação.



Reverendo os argumentos acima, reflita sobre a importância da existência de conselhos municipais. Você poderia dar um exemplo efetivo desta importância, no caso do conselho do seu município, ou de municípios próximos?

### 4.2 Qual o papel dos Conselhos Municipais de Educação?

O papel fundamental dos CME é dividir com os Municípios a preocupação com a educação na busca de alternativas para os problemas existentes nessa esfera política.

Esse papel exige **legitimidade** do conselho, que resulta da relação que ele for capaz de estabelecer com a sociedade por meio dos

MARCO LEGAL	O QUE FOI INSTITUÍDO	COMPETÊNCIAS DA INSTÂNCIA CRIADA
Decreto n.19.850 de 1931	Criação do <b>Conselho Nacional de Educação (CNE)</b>	
Constituição de 1934	Instituição dos <b>Conselhos Estaduais de Educação</b>	
LDB de 1961	Criação do <b>Conselho Federal de Educação (CFE)</b>	
Constituição de 1988	Estabelecimento dos sistemas municipais de educação e incentivo à criação dos <b>Conselhos Municipais</b>	
Medida Provisória n.661 de 1994	Extinção do CFE Criação do <b>Conselho Nacional de Educação (CNE)</b>	

2. Investigue, no seu município, quando e em que circunstância foi criado o conselho municipal de educação. Caso não haja ainda um conselho municipal no seu município, investigue no município vizinho mais próximo.

## Resumo

Neste módulo discutimos que:

- o CME é o órgão fundamental para o fortalecimento dos processos educacionais realizados nos Municípios;
- os Conselhos têm fundamento no princípio da gestão democrática do ensino público;
- a natureza dos conselhos está intrinsecamente associada à estrutura federativa do país e à autonomia das unidades federadas e dos respectivos sistemas de ensino;
- os sistemas de ensino se fundamentam no regime federativo e se caracterizam por competências próprias na sua esfera de poder e autonomia.

## Bibliografia Comentada

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos Municípios. *Educação & Sociedade*, Campinas, SP, ano XX, n. 69, dez. 1999. Disponível em: <[www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br)>. Acesso em 20 de julho de 2008.

Este artigo explicita, a partir do significado das expressões “sistema de educação” e “sistema de ensino”, o tratamento dado pela Constituição e pela LDB ao problema dos Sistemas Municipais de Ensino. Recupera o percurso histórico dos planos de educação no Brasil para equacionar a questão das relações entre sistemas de ensino e planos de educação no âmbito dos Municípios, indicando os passos a serem seguidos para a implantação dos Sistemas Municipais de Ensino assim como para a elaboração dos planos municipais de educação.

SOUZA, D. B. de; RAMOS, M. N.; DELUIZ, N. *Educação profissional na esfera municipal*. São Paulo: Xamã, 2007.

Este livro traz os resultados de uma pesquisa sobre o estado da educação profissional na esfera municipal em

## 4. ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO\*

Sonia Balzano  
Vera Zanchet

Vamos conhecer e discutir um pouco mais sobre o que são os Conselhos Municipais de Educação enquanto órgão fundamental para a gestão democrática do ensino público no Município: a definição do papel, funções, atribuições, estrutura e funcionamento. A existência de um 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 seu sistema, e, portanto, a Lei que institui o sistema deverá definir o órgão responsável pela função normativa.

\*Este texto foi retirado de:  
**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.



## Siglário

**ABERT** – Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão  
**CEB** – Câmara de Educação Básica  
**CEDF** – Conselho de Educação do Distrito Federal  
**CEE** – Conselho Estadual de Educação  
**CFE** – Conselho Federal de Educação  
**CME** – Conselho Municipal de Educação  
**CNE** – Conselho Nacional de Educação  
**CNTE** – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação  
**FNCEE** – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação  
**FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
**FPE** – Fundo de Participação dos Estados  
**FUNDEB** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
**FUNDEF** – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério  
**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
**IFES** – Instituições Federais de Ensino Superior  
**INEP** – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
**IPES** – Instituições Públicas de Ensino Superior  
**LDB** – Leis de Diretrizes e Bases  
**LDBEN** – Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
**MEC** – Ministério da Educação  
**ONGs** – Organizações Não-Governamentais  
**PDE** – Plano de Desenvolvimento da Educação  
**PNE** – Plano Nacional de Educação  
**SEB** – Secretaria de Educação Básica  
**SICME** – Sistemas de Informações dos Conselhos Municipais de Educação  
**SME** – Secretaria Municipal de Educação  
**UNCME** – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação  
**UNDIME** – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

cidades do Rio de Janeiro. Ao realizarem a discussão dos resultados, os autores discutem um retrato que é comum em vários outros Estados e Municípios: as dificuldades que os Municípios ainda têm de atuar em nível local e todas as possibilidades existentes nessa atuação por ser o Município o local de referência habitacional do cidadão. Entre outros assuntos, os autores discutem o Regime de Colaboração entre as esferas públicas e as dificuldades da sua implementação, apesar da exigência de regulamentação expressa na Constituição de 1988.

ÁVILA, V. F. *No Município sempre a educação básica do Brasil*. Campo Grande: UCDB, 1999.

O autor desenvolve uma proposta de gestão para a educação realizada no nível municipal; discute o fortalecimento do Município no processo de gestão da educação formal brasileira.

SILVA, J. G. da; SCHROEDER, N.; SILVA, S. F. P. e. *Do discurso à ação: uma experiência de gestão participativa na educação pública*. Blumenau, SC: Nova Letra, 2007.

Os autores socializam a sua experiência como equipe de gestão do CEFET/SC, Unidade São José, onde durante quatro anos desenvolveram uma proposta de gestão compartilhada no espaço dessa instituição, que atua com ensino profissional e ensino médio. A proposta tem como base o trabalho coletivo, a valorização e a inclusão de todos nas decisões, dos servidores aos professores e estudantes.

SOUZA, D. B. de (Org.). *Acompanhamento e controle social da educação*. Fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2006.

O livro apresenta os resultados de diversas pesquisas que têm como foco a realidade do funcionamento de instâncias de controle sistemático da educação, concebidas a partir da participação do poder público e da sociedade civil organizada, como os conselhos de acompanhamento e controle fiscal.



FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

Os autores desta coletânea fazem uma cuidadosa e exaustiva análise da realidade política e educacional brasileira do ponto de vista histórico, jurídico, social e cultural. Traçam uma radiografia dessa realidade, social e educacional, que serve de base para os conselheiros pensarem suas ações em nível municipal.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

Trata da educação municipal organizada a partir da nova LDB – Lei n. 9394/96 –, tendo como objetivo a análise crítica da Lei e sua regulamentação, tendo em vista seus impactos nos Sistemas Públicos Municipais de Educação. Para isso, discute, em um aparte da obra, o financiamento e a gestão do ensino e, na outra, níveis e modalidades.

PERONI, V. M. V.; BAZZO, V. L.; PEGORARO, L. (Org.). *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

Entre os artigos que compõem esta coletânea, temos um estudo realizado por Lúcio Lord intitulado “Limites e dificuldades à gestão democrática: um estudo sobre a área de educação a partir do Conselho Municipal de Porto Alegre”, que pode contribuir para a compreensão dos impasses e dos alcances do trabalho dos conselhos municipais.

## Referências

AZANHA, J. M. P. *Educação: temas polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

\_\_\_\_\_. A institucionalização e a inter-relação dos Conselhos de Educação. Mimeo. 9 p. Apresentado à VII Plenária do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação. Goiânia, set. 1993.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELO HORIZONTE. *Regimento Interno*. Disponível em: <<http://www.pbh.gov.br/ensino/conselho/cme-regimentointerno-direito.htm>>. Acesso em 12 de junho de 2008.

HAGUETTE, Tereza Maria Frota. Universidade: nos bastidores da produção do conhecimento. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 75, n. 179/180/18, p. 157-169, jan./dez. 1994.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *O princípio ético do bem comum e a concepção jurídica do interesse público*. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11>, acesso em 25 de julho de 2008.

MEC. *Plano Nacional de Educação*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>>. Acesso em 25 de julho de 2008.

NETSABER. *Anísio Teixeira*. Disponível em: <[http://www.netsaber.com.br/biografias/ver\\_biografia\\_c\\_1105.html](http://www.netsaber.com.br/biografias/ver_biografia_c_1105.html)>. Acesso em 19 de julho de 2008.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, FCC, v. 34, n. 123, 2004.