

## **Democratização do estado e conselhos com representantes da sociedade civil : por quê e para quê são criados os conselhos municipais de educação?**

*Maria Antonieta Dall'Igna\**

---

---

### **Resumo**

O texto trata da contradição entre a criação de Conselhos Municipais de Educação, no Rio Grande do Sul, como exigência das políticas governamentais e as dificuldades de efetiva ação dos conselhos na gestão pública. Aponta a coincidência da criação desses Conselhos com as políticas de municipalização do ensino, e levanta questões sobre as reais possibilidades de estes se tornarem instrumento de participação da sociedade na gestão das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Política educacional, gestão democrática, participação

### **Abstract**

This article analyses the contradiction in creating Municipal Councils of Education as governmental policy and the great difficulties for the effective intervention of such Councils on public decisions on educational matters. It points out the simultaneity of the creation of the Councils and the municipalization of primary education in Rio Grande do Sul. It also raises questions on the possibility of the Councils being an instrument of social participation on public administration, within an authoritarian context.

**Key-words:** Educational policy, democratic governance, participation

---

\* Universidade Federal de Pelotas - Faculdade de Educação  
Endereço para correspondência: Rua Conselheiro Silveira Martins, n. 275, Bairro Areal - CEP - 96077-060  
- Pelotas. RS - Telefone - (0532) 287008 - FAX (0532) 254573  
E-Mail: dalligna@ufpel.tche.br

Preparando esta fala, uma preocupação que tem sido constante nas minhas reflexões novamente me assaltou. Quando se trata de falar a respeito da educação enfrenta-se uma situação muito especial - ou se fala de seus problemas, da sua falência, principalmente a da escola pública, ou se mostram exemplos de experiências isoladas e das mais variadas, consideradas bem sucedidas. A primeira desilude, a segunda, embora aponte possibilidades de solução para os problemas, carece de uma visão mais ampla das questões educacionais. Entretanto, ambas são necessárias e complementares para uma análise mais acurada do processo educativo.

A interrogação introdutória é uma provocação que tem origem no processo pelo qual estão sendo criados os CMEs e traduz as preocupações que me levaram a uma pesquisa, ainda em andamento, sobre o papel dos Conselhos Municipais de Educação nesta sociedade e com este Estado que se caracteriza pela centralização e pelo autoritarismo, através do estudo das ações efetivas. Nessa primeira etapa, o estudo se baseou na análise do texto das leis municipais que criam os Conselhos. No momento seguinte, serão coletadas informações sobre as atividades reais e o funcionamento dos CMEs.

Ainda que eu esteja aqui em razão do meu lugar como professora na universidade, estão presentes na minha reflexão: a professora pública de primeiro e segundo grau, a conselheira do Conselho Municipal de Educação e a cidadã que acredita na utopia da construção de uma sociedade melhor, que acredita na participação como forma de gestão pública e que vê nos Conselhos um espaço importantíssimo para isso.

Inicialmente, proponho-me a abordar alguns aspectos relacionados à criação dos CMEs no Rio Grande do Sul e a discutir alguns conceitos e princípios que se colocam em jogo para, a seguir, tratar das funções previstas para os conselhos municipais na legislação específica.

Os órgãos colegiados, os conselhos, formados por representantes da comunidade, estão se tornando elemento quase obrigatório quando se trata da gestão das políticas governamentais na área dos direitos sociais. Aí estão, entre outros, os Conselhos Municipais de Saúde, os Conselhos Tutelares e da Criança e do Adolescente e em outro nível os Conselhos Escolares. Essa prática política compõe o atual quadro da gestão pública apresentando características controversas, pois reúne governos autoritários e centralizadores com elementos de descentralização e de distribuição de poder.

Na área da educação, os Conselhos não são novidade. No nível federal o Conselho Nacional de Educação foi criado em 1930, os Conselhos Estaduais, a partir da Lei 4024/61 e os Conselhos Municipais de Educação vêm acompanhando as políticas de municipalização do ensino que se

desenvolvem desde a década de sessenta. Entretanto, o papel que esses conselhos têm desempenhado não corresponde aos princípios que, teoricamente, devem fundamentar e justificar a sua criação: a democratização da gestão com a participação da comunidade nas decisões e no controle das políticas públicas. Ao contrário, muitas vezes, os conselhos caracterizam-se pelo reforço dos grupos no poder ou pela salvaguarda de seus interesses e por uma extrema burocratização. Ao mesmo tempo o poder que exercem é bastante limitado, suas funções são predominantemente consultivas e/ou opinativas e, mesmo assim, nem sempre conseguem ser ouvidos ou ter sua opinião acatada.

O Conselho Federal de Educação (Ferreira, 1992, p.300-3), desde a sua instalação na década de trinta, concentrou seu trabalho no atendimento ao Ensino Superior, no compromisso dos conselheiros com o Poder Executivo e com a implantação do Ensino Superior privado. As contradições do populismo reinante no governo brasileiro estiveram presentes no CFE, durante o período de 1961 a 1964. Assim como, no período pós-64 esse Conselho foi instrumento importante na implantação do modelo educacional pois “além de salvaguarda dos “ideais revolucionários” da Escola Superior de Guerra, o papel do CFE foi ativo na elaboração das Reformas Educacionais (Leis 5540/68 e 5698/71), na defesa dos acordos MEC/USAID”(idem, p 303). O comprometimento do CFE com os interesses do ensino privado, principalmente, levou à sua extinção em 1994.

O Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, criado na década de 60, tem-se caracterizado por uma ação burocratizada, legalista e técnica, servindo, em alguns momentos, como palco para disputas de projetos políticos, o que não é necessariamente negativo.

Os Conselhos Municipais de Educação, no Rio Grande do Sul, apresentam uma história marcada por indefinições. São elementos constitutivos dos processos de municipalização do ensino mas enfrentam dificuldades para cumprir as funções que lhes são atribuídas, pois não existem mecanismos capazes de comprometer os executivos municipais com o reconhecimento e o respeito às suas deliberações, diagnósticos e sugestões.

Esta situação nos coloca diante de um contra-senso. Ao mesmo tempo em que cresce o número de Conselhos nas mais diferentes áreas, em grande parte porque se tornaram uma exigência de leis e programas de governo, as suas condições de atuação e de exercício de alguma forma de poder é extremamente restrita, em qualquer das três instâncias do Poder Público, apesar de ser uma política oficial ou talvez em razão disso. Para compreender qual o papel efetivo dos Conselhos Municipais de Educação no Estado do Rio Grande do Sul, é importante começar por analisar como

eles se estruturam, atuam e se relacionam com os Governos e com a sociedade hoje.

No âmbito dos Estados e Municípios o processo de reordenamento constitucional, inspirado no princípio da gestão democrática da escola pública, encaminhou-se para uma reformulação dos conceitos e da composição dos órgãos colegiados. A Constituição Federal estabelece o princípio da “gestão democrática do ensino público” (art. 206. Inciso VI). Muitas Constituições Estaduais, em 1989, “*definiram aspectos importantes acerca dos seus Conselhos de Educação tanto no que se refere à sua composição, quanto às suas atribuições*” (Oliveira e Catani, 1993, p.52). Na composição, toma força a representatividade através de sindicatos e de outras entidades, tanto dos setores educacionais como da sociedade civil.

Na mesma esteira, muitas das Leis Orgânicas Municipais estabelecem a criação de CMEs, em muitos casos definindo, inclusive, suas competências. Ao mesmo tempo, Leis Municipais criam Conselhos Municipais de Educação compostos por representantes da sociedade. Esta representação é das mais variadas, adaptando-se à realidade de cada município e incluindo clubes de serviço, APAEs<sup>14</sup>, associações de moradores e segmentos religiosos, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar. entre outros, que se somam à representação predominante dos professores das diferentes redes de ensino.

O incentivo à criação dos Conselhos Municipais de Educação está relacionado à defesa das idéias municipalistas e, como tal, compõe o elenco de propostas da Unidade de Educação e Cultura (UEC) da FAMURS (Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul) para a organização dos sistemas municipais de educação. Relaciona-se, por outro lado, com as políticas de municipalização do ensino, constantes das pautas das agências internacionais desde a década de 60, respondendo “*ao incremento da internacionalização da economia mundial e à opção dos países latino-americanos pelo capitalismo associado dependente que, através de várias organizações internacionais, vem incentivando e sugerindo diferentes formas de descentralização educacional para os países dependentes*”(Dall’Igna: 1992, p.60).

A proposta de transferência do ensino fundamental para a responsabilidade dos governos municipais faz-se presente na legislação educacional brasileira a partir da década de 60 e se destaca em três momentos históricos: o início da década de 70, após a promulgação da Lei 5692/71, em 1982 com a implantação do PREDE (Projeto Multinacional de Regionalização Educacional 1981-1982) ao que se acrescenta outro fator

---

14 Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

importante, a eleição de governadores de oposição em 1982 e 1986 e, finalmente, o momento que sucede à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Um levantamento inicial, com dados coletados nos arquivos da FAMURS, mostra essa correspondência entre a criação dos CMEs e o incentivo dos governos, quer estadual, quer federal, aos processos de municipalização, descaracterizando-a enquanto projeto de democratização dos sistemas municipais de educação. Isto porque as iniciativas de municipalização do ensino fundamental, experimentadas até agora, têm-se caracterizado pela intenção de transferir encargos e responsabilidades e não pela distribuição efetiva do poder. Em 1995 estavam instalados, no Rio Grande do Sul, cento e oitenta Conselhos Municipais de Educação. Numa amostragem verifica-se que três foram criados na década de 60, nove durante a década de 70, vinte nos anos 80 e cento e vinte quatro entre 1990 e 1995, principalmente em 1990 (trinta e quatro), 91 (quarenta e oito) e 93 (vinte e quatro).

A transferência de atribuições do Conselho Estadual de Educação para os Conselhos Municipais já estava sugerida no primeiro Plano Estadual de Educação, elaborado pelo Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul, no final da década de 60. Entretanto, mesmo que Romão (1992: p.93) considere que este foi o estado onde esses Conselhos Municipais mais se desenvolveram, e que, *“somente no Rio Grande do Sul, houve efetiva descentralização das competências normativas do Conselho Estadual para os municipais”* (1992: p.93), a transferência de poder para os CMEs é extremamente limitada e está subordinada a uma decisão do CEE, a partir do cumprimento de determinadas exigências. Os Conselhos Municipais somente recebem, do Conselho Estadual de Educação, habilitação para dar parecer prévio sobre a criação de escolas e ampliação de séries e para aprovar regimentos escolares, sendo, ainda, restrita ao âmbito da rede municipal de ensino, e a formalização das primeiras ainda cabe ao Conselho Estadual. Até 1994 somente 62 Conselhos Municipais de Educação tinham atingido as condições e recebido delegação de atribuições do CEE/RS. Embora a adequação às exigências do CEE não seja obrigatória, para os Conselhos Municipais conseguir a “habilitação” pelo CEE é um *status* que lhes dá credibilidade.

Por sua vez, os Municípios apresentam um avanço significativo na direção de consolidar o que poderíamos chamar de sistema municipal de educação, *“os Órgão Municipais de Educação estão criados, organizados e equipados, com recursos oriundos dos orçamentos municipais. Os Conselhos Municipais estão criados...os Planos de Carreira foram implantados e a situação salarial do magistério municipal é melhor do que há algumas anos*

*atrás... No entanto, pouco se verifica de maior participação da comunidade ou de maior integração entre esferas de Governo ou segmentos do sistema de ensino” (Dall’Igna, 1992, p. 210).* O crescimento dos Municípios na área da educação fundamental é significativo, tanto em termos quantitativos, quanto qualitativos, embora seja do Governo Estadual a responsabilidade pela oferta do maior número de matrículas.

A criação de Conselhos Municipais de Educação compõe o processo de instrumentalização e fortalecimento dos Municípios na área educacional, existindo uma preocupação efetiva com a forma de organização e o funcionamento dos Conselhos Municipais. Tanto o Conselho Estadual de Educação como a Secretaria Estadual de Educação e a Unidade de Educação e Cultura da FAMURS com o Conselho de Secretários Municipais de Educação (CONSEME) ligado à UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação) vêm emitindo orientações e definindo princípios básicos e características para os CMEs do Rio Grande do Sul.

Os Executivos Municipais e os CMEs assumem essas sugestões, se não como exigências, pelo menos como modelo. Essa dependência de possíveis orientações (aliás, uma característica muito forte do sistema educacional brasileiro, em que um modelo é sempre buscado) é flagrante nas leis municipais que criam os CMEs estabelecendo sua constituição e atribuições com um respeito muito forte às sugestões e exigências do Conselho Estadual. De acordo com elas o Conselho Municipal de Educação deve ser um órgão colegiado, participativo, representativo e autônomo. Um estudo realizado pela UFRGS e a FAMURS mostrou que, entre as funções previstas para o CME

“predominam aquelas consultivas, indicando a necessidade de avançar, em muitos municípios, na constituição de um órgão que realmente influencie a política e a programação educacional”(Luce, Sari e Farenzena: 1993, p. 47).

Entre as atribuições dos CMEs estão emitir pareceres, opinar, deliberar, normatizar e sugerir medidas para a educação municipal, entretanto, a especificação das tarefas mostra que a possibilidade de deliberação dos Conselhos é limitada, ficando ele na dependência das solicitações do Poder Executivo Municipal, assim como poucos são os dispositivos que dão poder de decisão ao Conselho. Mesmo tendo que concordar que *“se um conselho for registrado como deliberativo e há quem ache que deve ser consultivo. Isso não faz a menor diferença. Se um conselho for registrado como deliberativo e não tiver legitimidade e força para ser deliberativo, a deliberação dele não vale nada”* e que o que faz com que uma

decisão ou indicação de Conselho tenha força é o significado que aquele grupo de pessoas pode ter em torno do assunto discutido (Silva, 1994, P. 132-133), não se pode negar que a legislação revela a intenção e o projeto, não só dos legisladores, mas, principalmente, do executivo que propõe, negocia e tem poder de veto na criação dos CMEs..

No III Encontro de CMEs da AZONASUL, em 1994, foram apontadas as maiores dificuldades encontradas pelos CMEs da Região Sul do RS. Começam pela necessidade de ter maior acesso às informações sobre o ensino municipal (dados, projetos, planos) assim como, sobre como atender aos Pareceres do Conselho Estadual de Educação até as dificuldades na relação com o Poder Executivo Municipal. Em alguns casos, passam pela falta de condições materiais de trabalho e pelo não reconhecimento do trabalho do CME e o não respeito às suas deliberações e pareceres. Este fato resulta em que, os próprios conselheiros enfrentem dificuldades para compreender exatamente qual é o seu papel, quais as suas possibilidades de ação.

Nos últimos anos, o Governo Federal tem adotado a prática de solicitar Parecer do CME em Projetos e Acordos com os Municípios. Essa exigência, que tem relação direta com a alocação de verbas para os Municípios, mesmo não sendo condição obrigatória, tem provocado o aumento do número dos Conselhos, alimentando a idéia de um suposto controle da comunidade sobre o uso das verbas públicas.

Definidos como um espaço para viabilizar o exercício do poder político pela sociedade, os Conselhos de Educação, na realidade, têm sido instrumentos de normatização das leis educacionais e apoio ou oposição às ações dos Governos.

A histórica falta de práticas participativas na administração pública assim como na comunidade, a arraigada tradição de governos autoritários, com a concentração do poder na figura dos governantes, pode fazer com que os CMEs, criados, muitas vezes compulsoriamente, como um elemento para o recebimento de recursos e, ao mesmo tempo, vistos pela sociedade organizada como oportunidade para o exercício da cidadania pela participação, podem enquadrar-se entre os artifícios com que *“a classe dirigente busca obter o consentimento dos governados pela difusão de uma ideologia unificadora”* (Prais: 1990, p.35).

Uma efetiva democratização e participação dos CMEs na gestão educacional dos municípios exige um novo projeto de administração pública., A garantia da distribuição do poder, resultante de novas relações, deverá fazer com que, pela participação, os cidadãos tomem **decisões definitivas** (Dowbor: 1994 p. 17) que possam ser identificadas nas ações resultantes e das quais foram agentes, para que se estimule uma cultura de participação.

Vitor Paro (1993: p.13-18) relaciona uma série de condicionantes, de diferentes categorias que devem ser considerados e trabalhados para garantir uma atuação democratizadora dos Conselhos Escolares mas, que podem também servir para outros conselhos. Entre eles encontram-se os **condicionantes materiais**, isto é, as condições de trabalho adequadas e o esforço que despendido para resolvê-las. Os **condicionantes institucionais** que determinam as práticas políticas e se referem à maneira como se estrutura a distribuição do poder e da autoridade. Os **condicionantes ideológicos** referem-se às crenças e concepções sedimentadas em cada pessoa, em cada entidade e a relação entre elas.. Finalmente os **condicionantes político-sociais** que dizem respeito à diversidade de interesses imediatos dos grupos em relação à educação.

O atual sistema de ensino, assentado no princípio da centralização, contrasta com o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público. Segundo Gadotti (1992, p. 49-50) os Conselhos só serão eficazes se fizerem parte de um conjunto de medidas políticas que objetivem a participação e a democratização das decisões.

Essa participação supõe autonomia dos movimentos sociais e de suas organizações em relação à administração pública, e transparência administrativa com a democratização das informações. As administrações municipais dividiriam tarefas e, principalmente responsabilidades, com o deslocamento de parte do poder para as entidades participativas, caso contrário, a criação de espaços formais pode um ser simulacro de organização e de participação, enfim de democratização.

Ficam, assim, entre outras, algumas questões: por que a criação de Conselhos representativos faz parte dos textos legais, mais do que da pauta dos movimentos sociais? Como explicar a institucionalização de espaços de participação que resultam em (não)distribuição do poder?

## Referências Bibliográficas

- Brasil - **Constituição Federal** , 1988.  
Conselho Municipal De Educação. **Relatório do III Encontro Regional de Conselhos Municipais de Educação**. Pelotas, 1994.  
DALL'IGNA, Maria Antonieta. **Políticas Públicas de Educação: a (des)articulação entre a União, os Estados e os Municípios**, UFRGS: Porto Alegre, 1992. (Dissertação de Mestrado)

- DOWBOR, Ladislau. Estado e Sociedade. **Revista ADUSP**, ano 1, n° 1, p. 13-17, São Paulo, 1994.
- FERREIRA, May Guimarães. Conselho Federal de Educação: o coração da reforma. In: VELLOSO, J. e outros. **Estado e Educação**. Campinas, São Paulo: Papyrus: Cedes; São Paulo: Ande: Anped, 1992. (Coletânea C.B.E.)
- GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1992.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de, CATANI, Afrânio Mendes. **Constituições estaduais brasileiras e educação**. São Paulo: Cortez, 1993.
- PARO, Vítor Henrique. **O caráter político e administrativo das práticas cotidianas da Escola Pública**. Caxambú, 16ª Reunião da ANPED, paper.
- PRAIS, Maria de Lourdes Melo. **Administração colegiada na escola pública**. Campinas: Papyrus, 1990.
- ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.
- SILVA, Salete. Descentralização e cidadania: desafio do poder local. **Revista do Serviço Público**. Vol. 118, n°3, set/dez,1994, Brasília:ENAP.