

EIXO 1 - POLÍTICAS PÚBLICAS, FINANCIAMENTO, AVALIAÇÃO E GESTÃO DA EDUCAÇÃO.

CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: atuação e participação nos sistemas de ensino locais

Maria Celi Chaves Vasconcelos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
Universidade Católica de Petrópolis - UCP
maria.celi@ucp.br

Resumo

Este trabalho apresenta parte dos resultados da pesquisa sobre Conselhos Municipais de Educação (CMEs), sediados no estado do Rio de Janeiro, cujo objetivo foi analisar o funcionamento, a organização e as atribuições desses órgãos colegiados. A escolha dos CMEs pesquisados abrange a Região Serrana, a Região Metropolitana e a Região Centro-Sul Fluminense, nas quais foram tomados como objeto 12 CMEs criados e em funcionamento. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, realizada a partir de entrevistas, observações sistematizadas e análise documental. Conclui-se que os CMEs, embora apresentem ainda numerosos desafios a serem vencidos, constituem-se como instâncias fundamentais para a participação e a autonomia no encaminhamento das políticas educacionais municipais.

Palavras-chave: Conselhos Municipais de Educação; Sistemas de ensino; Órgãos normativos da educação.

1. INTRODUÇÃO

A revisão da literatura sobre os Conselhos Municipais de Educação (CMEs) e a análise de dados concernentes a esses colegiados criados e em funcionamento nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, indicam que diversos aspectos relativos à organização e à estrutura destes órgãos normativos têm sido investigados, mas os índices estatísticos não são suficientes para traçar um panorama detalhado do cotidiano de cada CME, bem como das interações, articulações e rupturas presentes, que se refletem na condução das políticas educacionais no município.

Nesse sentido, a análise feita sobre a literatura na área e os índices estatísticos levantados, apontaram lacunas que encaminharam as seguintes questões: Qual o papel dos CMEs no âmbito da formulação e condução das políticas educacionais nos municípios? Como ocorre a representatividade social no colegiado do CME e quais as

possibilidades de participação, intervenção, rupturas e mudanças na educação municipal, a partir das atribuições e ações do órgão normativo nos sistemas de ensino?

Buscando responder tais questões, realizou-se uma pesquisa sobre CMEs, cujo objetivo geral foi analisar e descrever, em seus múltiplos aspectos, o funcionamento, a organização e as atribuições desses órgãos colegiados, sediados nos sistemas municipais de ensino do Estado do Rio de Janeiro.

Para tanto, considerando a Lei Estadual nº 1.227, de 17 de novembro de 1987, que dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro, a escolha dos municípios pesquisados baseou-se na divisão político-administrativa, segundo as regiões de governo e municípios do Estado¹, instituída por esta Lei.

Nessa perspectiva, a seleção dos municípios investigados teve como critério focar CMEs pertencentes a localidades de três Regiões Administrativas do Estado: a Região Serrana², a Região Metropolitana³ e a Região Centro-Sul Fluminense⁴, uma vez que as mesmas abrangem grande parte das peculiaridades territoriais, históricas, populacionais, econômicas e culturais do Rio de Janeiro, possibilitando um recorte investigativo capaz de revelar circunstâncias semelhantes às encontradas nos demais CMEs do Estado.

A partir da escolha do campo de investigação, foram visitados e observados 12 CMEs nas Regiões mencionadas, buscando torná-los referencial para as análises, ao tratar dos órgãos normativos da educação no Estado do Rio de Janeiro. Portanto, o universo da pesquisa voltou-se para três das oito Regiões Administrativas do Estado, sendo investigados *in loco* os CMEs dos municípios de Areal, Belford Roxo, Carmo, Japeri, Macuco, Niterói, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, Petrópolis, Rio de Janeiro, Sapucaia e Sumidouro.

¹ Pela Lei nº 1.227, de 17/11/1987, são oito as Regiões Administrativas do Estado do Rio de Janeiro: Região Metropolitana, Região Noroeste Fluminense, Região Norte Fluminense, Região Serrana, Região das Baixadas Litorâneas, Região do Médio Paraíba, Região Centro-Sul Fluminense, Região da Costa Verde.

² Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Nova Friburgo, Petrópolis, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis, Trajano de Moraes.

³ Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Marica, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá.

⁴ Areal, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Sapucaia, Três Rios, Vassouras.

Assim, a pesquisa cujos resultados são apresentados nesse estudo, tomou como objeto 12 CMEs no Estado do Rio de Janeiro, criados e em funcionamento nas localidades citadas, analisando suas atribuições e organização nos sistemas municipais de ensino, e foi realizada a partir da promoção de entrevistas, aplicação de questionários semi-estruturados, efetivação de observações sistematizadas e, ainda, da análise documental da Lei Orgânica dos municípios pesquisados; Decretos/Leis de criação dos CMEs, Regimentos Internos; Atas das sessões plenárias e Proposições aprovadas.

Além do estudo da legislação específica, foram feitas visitas às Secretarias Municipais de Educação, momentos nos quais foi possível realizar entrevistas com as secretárias executivas dos CMEs e com os respectivos presidentes dos Conselhos pesquisados, bem como proceder à observação *in loco* do cotidiano desses órgãos colegiados. Foi empregada a abordagem qualitativa para a análise dos resultados da pesquisa, privilegiando-se os dados sob o ponto de vista de sua interpretação, o que consistiu na associação desses dados ao referencial teórico-conceitual e a configuração teórico-empírica observada.

Dessa forma, buscou-se, por meio da investigação realizada, complementar os dados estatísticos apresentados pelos órgãos gestores, através da sistematização da observação *in loco* e da análise dos documentos emanados de cada colegiado pesquisado. A par das informações levantadas, foram propostas comparações analíticas entre os colegiados pesquisados, implicando o enfoque de diferentes aspectos, tanto de natureza objetiva como, por exemplo, os estatutos e as proposições discutidas e emanadas do CME, quanto os de natureza subjetiva como as diversas relações que se estabelecem entre as representações educacionais existentes no colegiado e das mesmas com o poder executivo da educação municipal.

As inúmeras diferenças políticas, sócio-econômicas e culturais desses municípios estudados, considerando aspectos, entre eles, localização, contexto histórico, população, área urbana ou rural, abrangência da rede pública de educação, número de escola, professores, alunos, matrículas, foram lidas e descritas de acordo com as dimensões apresentadas por Barros (2007, p. 49) para o estudo das cidades, tornando-se fundamentais para a análise de cada campo de pesquisa, pois embora pertençam a apenas três das Regiões Administrativas do Estado, possuem características que podem representar boa parte das condições encontradas nos demais municípios fluminenses.

Portanto, ao estudar os CMEs dos municípios selecionados na investigação realizada, constataram-se pontos convergentes e divergentes, bem como aproximações e

distanciamentos, que, se supõe, refletem as diferentes realidades presentes em um Estado peculiar, cujo interior, embora situado a poucos quilômetros das zonas litorâneas e metropolitana, mantém características de um passado forjado e marcado sob distintas circunstâncias históricas, econômicas, sociais, políticas e culturais.

Cabe ressaltar que não se trata de um estudo conclusivo e há a necessidade constante de ampliação e aprofundamento dos dados apresentados sobre o tema, diante da realidade em que se acham os CMEs nas diferentes cidades do Estado do Rio de Janeiro, a partir da elevação dos municípios a detentores autônomos de seus próprios sistemas de ensino.

2. AS CIDADES E SEUS CMES COMO OBJETO DE PESQUISA

Ao pesquisar os CMEs em seu processo de criação, organização, funcionamento e atribuições não se pode desconsiderar o contexto no qual estão inseridos, ou seja, as cidades em que foram instituídos e o papel que lhes é designado naquela comunidade.

O conceito de cidades utilizado neste estudo remete à concepção de Barros (2007, p. 7), ao afirmar que o século XX foi o “século da urbanização” e que nesse complexo processo que envolveu a formação de núcleos urbanos, modernamente a cidade pode ser entendida como um “sistema” (Ibidem, 36), no qual existe uma infinidade de pequenos sistemas, chamados de “subsistemas” que,

A vida urbana de uma cidade utiliza uma parte dos subsistemas disponíveis na cidade. Os subsistemas significativos para cada cidadão se integram, superpondo-se. Cada elemento de um subsistema pode pertencer a outro subsistema, consistindo nisto a riqueza da vida urbana (Idem, p.38).

Nesse complexo emaranhado de subsistemas, sem dúvida, os serviços e setores educacionais constituem um dos mais significativos, tendo em vista a sua abrangência em relação à população e ao fenômeno urbano que demarca a sua existência. Dessa forma, o “subsistema” educacional da cidade implica em diversas dimensões de sua organicidade, entre elas, a dimensão populacional, econômica, morfológica, política, cultural, imaginária (BARROS, 2007, p.49).

Com efeito, para investigar os CMEs na estrutura da educação local, desvelando sua organização, estrutura e funcionamento, faz-se necessário, inicialmente, localizar a cidade em que cada um está inserido, sob as dimensões citadas, particularmente, a

histórica, populacional, econômica, política e organizacional, que envolvem diferentes fatores, analisados *a priori*, para que se possa compreender o contexto do qual submergem os órgãos normativos da educação. Barros (2007, p.51-52) alerta ainda que, sob o nome “cidade” escondem-se muitas vezes “realidades histórico-sociais diferenciadas”, mas que não devem furtar o estudioso do fenômeno urbano, de analisar a cidade em períodos e espaços específicos.

Nessa perspectiva, entre as dimensões consideradas na presente pesquisa para abordar as cidades, está o fator população, embora o mesmo esteja intimamente ligado a aspectos também históricos, que, em cada período, denotam a sua abrangência e complexidade. De acordo com Barros (2007, p.53)

Uma primeira dimensão que ressalta quando examinamos as formações urbanas é precisamente o aspecto populacional. Toda cidade parece impactar os seus contemporâneos como um aglomerado humano considerável. Por outro lado, vimos atrás que os limites demográficos que definiriam uma formação urbana como “cidade” estariam sujeitos a variações históricas ou mesmo intersubjetivas.

Portanto, ressalvada a necessidade de se considerar a relatividade histórica de toda a indicação numérica, “deve-se notar que a dimensão populacional constitui precisamente o primeiro foco de atenções para os modernos estudiosos do fenômeno urbano – tanto no que se refere ao quantitativo como ao qualitativo humano” (BARROS, 2007, p.54).

Para o mesmo autor (Ibidem), a urbanidade deve ser entendida como um conjunto de instituições e atitudes sociais que é encontrado sempre que as pessoas se estabelecem em grandes agrupamentos permanentes, densos e heterogêneos. Nesse sentido, o CME é visto como uma instituição da “cidade” que pressupõe uma atitude social com objetivos e metas delineados, voltados para o contingente populacional da municipalidade.

Enfim, a importância da dimensão demográfica é uma primeira instância a ser considerada em qualquer tentativa de caracterização ou definição da cidade, e por isso a maioria dos autores parte geralmente do quantitativo/qualitativo populacional para se aproximar de uma compreensão inicial do fenômeno urbano. A cidade, assim, é sempre um povoado de proporções consideráveis. Mas, tal como se disse, isto ainda nada significaria se não se vai em busca das especificidades deste povoado, dos grupos em que este povoado se organiza, das atividades que eles desempenham (BARROS, 2007, p.57).

A dimensão econômica também aparece na abordagem das cidades em que se inserem os CMEs, por ser considerada como uma das principais fontes propulsoras do

desenvolvimento urbano. Em que pese não determinar o fator econômico como uma dimensão privilegiada sobre as demais, há um relativo consenso de que o econômico implica produção, distribuição e consumo, e esses fenômenos estão imbricados nas esferas sociais, ente elas a educação.

Com relação à dimensão política, sabe-se que a mesma emerge como um dos fatores definidores da cidade, pois é nela que se travam as lutas sociais e “ela é obrigatoriamente sede de poderes políticos: necessariamente irá abrigar poderes municipais, e eventualmente será também a sede de poderes estatais mais amplos” (BARROS, 2007, p. 62).

A cidade é lugar de uma multiplicidade de poderes e micropoderes que não necessariamente se expressam por meio de instituições governamentais, mas que em todo o caso se refletem nas formas complexas mediante as quais se organiza a sociabilidade humana. (...) É forçoso notar que existe uma tensão essencial entre os poderes locais da municipalidade e os poderes estatais mais amplos do Estado, tensão que só se dilui efetivamente naquelas experiências históricas em que ‘a cidade coincide com o Estado’.

Dessa forma, a relação entre a cidade e o Estado está permeada pelas instituições que se inserem no âmbito dessas duas instâncias, ou seja, medeiam o Regime de Colaboração estabelecido pela legislação em vigor. Um exemplo dessas instituições é o CME.

Em que pese o entendimento da importância da dimensão política na vida das cidades e em suas complexidades, como sinaliza Oliveira et al (OLIVEIRA; GANZELI; GIUBILEI; BORGES, 2006, p. 142, 152, 163, 167, 173, 183, 195, 272), em estudo semelhante sobre CMEs no Estado de São Paulo, especificamente na Região Metropolitana de Campinas, que toma como categoria de observação a influência dos partidos políticos nos órgãos normativos da educação municipal, neste estudo optou-se por não se referir a essa categoria, tendo em vista a constatação, na pesquisa citada, da pouca interferência, pelo menos explícita, capaz de ser percebida neste tipo de investigação, no cotidiano dos CMEs. Portanto, para que essa dimensão pudesse ser percebida em sua real medida, seria necessário o estabelecimento de outros procedimentos metodológicos que privilegiassem protagonistas e cenários mais afeitos à discussão da vida política da cidade. Contudo, a constatação de que os CMEs não são tidos por seus membros e funcionários como passíveis de interferência ou influência política, embora sua formatação decorra essencialmente de nomeações do executivo

municipal, já é, por si só, um indicativo da subjetividade que envolve esse tema nessas instituições.

A última dimensão considerada ao se investigar os municípios em que foram pesquisados os CMEs é a organizacional, que se refere a como se concretizam as instituições municipais e como funcionam dentro da sociedade urbana. Nessa perspectiva, Barros (2007, p.69) destaca uma primeira questão que se referiria à dicotomia entre “público” e “privado”, segundo o autor, dois níveis em que tende a ser organizada a cidade.

No que se refere à organização da vida pública, as instituições municipais constituem-se também em espaços para a expressão de poderes diversos. A autonomia urbana e os poderes estatais disputam-nas – entre diversos casos, e em momentos diferenciados, a figura do ‘prefeito’ pode oscilar entre a nomeação por parte do governo central, por agrupamentos políticos intermunicipais, ou por eleições a cargo da totalidade ou de parte dos próprios cidadãos (BARROS, 2007, p.70).

A cidade tem necessariamente uma forma, uma estrutura física e concreta sobre a qual se estabelece uma sociedade e que constantemente reconstrói essa mesma forma. Essa dimensão voltada para o desenvolvimento morfológico da cidade reflete-se na demonstração da educação local, em sua expressão concreta de abrangência e de possibilidades de atuação definidas entre o público e o privado. É também no CME que os poderes diversos da cidade podem estar representados, em que pese suas obstaculizações, e onde a autonomia urbana municipal é constantemente desafiada seja pelo próprio poder executivo, seja pela interferência ou cultura de dependência do Estado. Para Oliveira et al (OLIVEIRA; GANZELI; GIUBILEI; BORGES, 2006, p. 39), “a tradição histórica de dependência aos órgãos normativos ‘superiores’ precisa ser superada urgentemente, a fim de que os municípios exerçam sua autonomia plena e que o princípio da colaboração seja efetivado”.

Assim, sem necessariamente acerrar-se, em todos os municípios pesquisados, da totalidade das dimensões descritas, mas procurando ponderar alguns elementos significativos dos fatores histórico, populacional, econômico, político e organizacional do contexto citadino de cada CME estudado, a presente pesquisa focou desde pequenos núcleos urbanos a grandes centros metropolitanos, entre eles a cidade do Rio de Janeiro, buscando aspectos da criação, funcionamento e atribuições dos CMEs em suas respectivas conjunturas.

De acordo com Oliveira et al (Idem, 2006, p.8)

Nesse regime de interdependência de poder compartilhado e de responsabilidades mútuas e complementares o município, como entidade do sistema federativo, rege-se (e também é regido) pelas práticas federativas da descentralização, autonomia e participação nas ações que desenvolve, em especial nas relativas à educação, onde se inclui a criação e a dinamização do Conselho Municipal de Educação (....).

Nesse sentido, a investigação realizada tomou por base o CME como uma instância de concretização do processo de descentralização da educação nas cidades, levado a cabo, principalmente, a partir da LDBEN nº 9.394/96, que previa a autonomia dos sistemas de ensino municipais, por meio de incumbências e organização próprias, à semelhança do que já ocorria com a União e os Estados.

3. OS CMES NOS SISTEMAS MUNICIPAIS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em termos legais, o CME aparece pela primeira vez no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, na Constituição Estadual de 1989, em seu capítulo III, seção I, Da Educação, artigo 307, inciso VI, que estabelece o princípio da gestão democrática do ensino público, atendendo as diretrizes de

c) participação de estudantes, professores, pais e funcionários, através de funcionamento de conselhos comunitários em todas as unidades escolares, com o objetivo de acompanhar o nível pedagógico da escola, segundo normas dos Conselhos Estadual e Municipal de Educação (RIO DE JANEIRO, 1989).

No entanto, o que se constata é que a previsão legal não foi o suficiente para que os municípios criassem ou organizassem os seus colegiados e, pode-se afirmar que, é o processo de municipalização no Estado que vai impulsionar essa concretização.

A municipalização da educação tem início como um processo sistematizado, em 1987, no governo Moreira Franco, quando é assinada pelo secretário de estado de Educação, Carlos Alberto Direito, a Resolução SEE nº 1.411 de dezembro de 1987, que criava o primeiro programa de descentralização da educação pública, denominado de Programa de Municipalização do Ensino de 1º Grau do Estado do Rio de Janeiro – PROMURJ. O objetivo do PROMURJ era de transferir o 1º grau, atual ensino fundamental, para os municípios, atendendo também a determinação contida na Lei Federal nº 5.692/71, ainda vigorando no final dos anos de 1980 (BAUMANN, 2008).

A proximidade existente entre as escolas e as Secretarias Municipais de Educação, a maximização da produtividade e a otimização dos recursos públicos eram os

argumentos técnicos mais usados, além do de “tornar mais democrática a gestão das escolas públicas” (SOUZA & VASCONCELOS, 2006a, 2006b, 2008). Para tanto, tornou-se necessária a criação dos Conselhos Municipais de Educação e, pouco a pouco, esses novos cenários vão tornam-se visíveis nas instâncias municipais. Contudo, ainda levaria uma década, desde o início do programa de municipalização e do estabelecimento dos CMEs na Constituição do Estado para a consolidação dos órgãos normativos municipais.

Nessa perspectiva, se pode afirmar que, no Estado do Rio de Janeiro, a constituição dos órgãos colegiados da educação municipal ocorreu em dois momentos distintos, ambos sob o processo de orientação do Conselho Estadual de Educação (CEE/RJ). Alguns CMEs constituíram-se a partir da necessidade de transferência de responsabilidades advindas da municipalização no início dos anos de 1990, enquanto outros somente foram criados após LDBEN nº 9.394/96. Todavia, de acordo com Vasconcelos (2003, p. 115), os CMEs, constituídos após a Lei nº 9.394/96, já se apresentavam consideravelmente diferentes das experiências anteriores, pois não mais se tratava de órgãos criados para a “delegação de competência” do CEE/RJ, mas sim de instituições colegiadas para a concretização da implantação do sistema de ensino municipal previsto na legislação vigente (SOUZA, 2007).

Embora previsto na Carta Constitucional do Estado de 1989, não deixando, desde então, nenhuma dúvida quanto à legitimidade de sua existência como órgão normativo das instâncias locais, a constituição dos CMEs no Estado do Rio de Janeiro tem seu ápice durante os anos de 1999 e 2000, momento quando, neste Estado, ocorreu um intenso movimento de constituição dos sistemas de ensino municipais e, conseqüentemente, de criação ou efetivação dos órgãos normativos desses sistemas, os Conselhos Municipais de Educação. Em 2000, dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, 63 já haviam criado o seu sistema de ensino, tendo como uma das condições essenciais para isso, a implantação do CME, com a nomeação de seus conselheiros e a aprovação de um regimento interno.

No entanto, cabe destacar que no contexto dos municípios fluminenses, não obstante alguns já possuam os órgãos normativos em âmbito local, implantados e funcionando, muitos ainda não haviam criado o seu sistema municipal de ensino, ou pelo menos fundamentado a criação em algum diploma legal do próprio município. Assim, embora atuando com seus CMEs implantados, havia municípios no Estado do Rio de Janeiro que, até 2005, ainda não possuíam sistema de ensino.

No que tange a constituição dos sistemas municipais de ensino e dos CMEs no Estado do Rio de Janeiro, pós LDBEN, constata-se que o CEE/RJ teve uma significativa participação na orientação aos municípios. Foi constituída uma comissão especial composta por assessores técnicos e conselheiros deste órgão, que formalizou uma orientação aos municípios, para a “criação” de seus sistemas de ensino, estabelecendo algumas recomendações, entre elas aspectos tomados como fundamentais (SOUZA, 2007). O primeiro passo era proceder à elaboração de uma legislação municipal de criação do sistema de ensino, que tanto poderia ser um instrumento do poder legislativo como do poder executivo, desde que, considerasse o disposto na Lei nº 9.394/96. Em ambos os casos, a legislação municipal trataria de instituir o sistema de ensino do município, bem como descrever a sua composição, que deveria abranger as instituições de educação básica mantidas pelo poder público municipal; as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada; e os órgãos municipais de educação.

Em que pese muitos municípios não reconhecerem a legitimidade do CEE/RJ para proceder a qualquer orientação ou determinação aos municípios, considerando a autonomia prevista pela legislação referente aos sistemas de ensino, muitos foram os CMEs que formataram a sua estrutura a partir dessa direção e tomaram o colegiado do Estado como modelo, inclusive, documental. Contudo, esse modelo acarretaria diversas dificuldades, tendo em vista que a configuração do colegiado municipal guarda especificidades, que não podem ser desconsideradas, em relação ao Conselho do Estado.

Entre essas dificuldades, como já constatado em nosso outro estudo (VASCONCELOS, 2003), está a própria composição dos CMEs que é, com frequência, o reflexo dos interesses mais diversos na educação do município e acaba reunindo mantenedores de escolas privadas, políticos, representantes classistas, nem sempre com conhecimento suficiente para decidir e estabelecer as normas para a condução da educação municipal e, por vezes, mais atentos aos seus próprios interesses, que vão desde o *status* da participação como mantenedores de escolas privadas no órgão deliberativo do município que decide a abertura e fechamento de escolas, até o acompanhamento de processos próprios e a oportunidade de fazer chegar reivindicações corporativas ao secretário de Educação, geralmente presidente ou membro do colegiado. Por outro lado, a diversidade demonstrada na composição dos colegiados deveria contribuir como um elemento para transpor posturas tradicionalmente isolacionistas, mas, o que se vê, em grande parte dos colegiados pesquisados, é que, tal fato, por vezes,

corroborar o confronto de interesses existentes, com predominância de decisões que atendem à posição daqueles que em maior número compõem estes órgãos.

Nesse cenário, a relação dos Conselhos Municipais com as Secretarias de Educação também registra conflitos e tensões. Na maioria dos municípios investigados no Estado do Rio de Janeiro, o presidente do CME é o próprio secretário de Educação, fato que, sem dúvida, faz com que as prioridades e as matérias de estudo sejam e estejam sempre relacionadas à dinâmica de trabalho das próprias Secretarias, adaptando-se o Conselho ao ritmo e às pautas do órgão executivo. Além disso, a postura dos secretários de Educação como presidentes dos órgãos normativos é carregada da autoridade do cargo exercido no executivo, distanciando-se, significativamente, da postura de um líder de órgãos colegiados.

No entanto, naqueles municípios em que o secretário de Educação não é o presidente, mas apenas membro do colegiado, as relações não são menos complicadas, registrando-se, além das disputas inevitáveis pelos espaços de poder, ainda, rupturas entre as instituições que, por vezes, caminham em direções opostas e totalmente descontínuas, fazendo com que o CME não exerça o seu papel de órgão planejador e regulamentador da condução política da educação no município.

É certo que nem todos os casos são semelhantes e, aos exemplos citados, podem-se juntar a existência de experiências interessantes, estratégicas e produtivas, tanto em CME presididos por secretários de Educação, quanto naqueles em que o presidente é escolhido por seus pares.

Outra questão observada que envolve a composição dos CMEs no Estado do Rio de Janeiro, e que deve ser examinada, pois implica no trabalho efetivo dos conselheiros, é a descontinuidade, pela qual os conselheiros não têm o mandato respeitado, sendo substituídos a cada mudança na gestão das Secretarias de Educação. Esse fato não ocorre apenas nos municípios e, talvez, o modelo de tal arranjo seja o próprio CEE-RJ, no qual, enquanto alguns conselheiros já permaneceram no colegiado por mais de dois mandatos consecutivos, apesar da legislação vigente, outros estiveram somente alguns meses.

A análise dos extremos que envolvem esta questão permite lançar algumas explicações acerca da ineficiência e mesmo da falta de experimentação na condução de algumas matérias levadas a esses colegiados.

Ainda assim, se a composição dos CMEs não tem, a exemplo do CEE-RJ, na maioria dos casos, priorizado aqueles educadores com “significativa produção

intelectual” na área de educação, há uma considerável vantagem dos CMEs sobre o Conselho do Estado, quanto às suas atribuições, pois, enquanto no órgão normativo estadual ocorre uma avalanche de processos casuísticos, tornando-o um órgão “cartorial” pela prevalência de suas funções burocráticas (SOUZA, 2007), os Conselhos Municipais encontram mais espaço para discussão e poderiam exercer, com mais propriedade, as competências regimentais de debate, planejamento e aprofundamento de temas fundamentais às diretrizes e à condução das políticas públicas de educação nos municípios.

A fim de atender às demandas de consolidação dos CMEs como órgãos assessores dos governos municipais no Estado do Rio de Janeiro para a formulação da política educacional dos municípios, diversas atribuições estão prescritas e são recorrentes em seus bem elaborados regimentos internos, entre outras, as de assegurar o atendimento às exigências da Lei nº 9.394/96 no sistema municipal de ensino; sugerir medidas aos órgãos dos poderes executivo e legislativo do município nas dotações orçamentárias específicas para educação e assegurar o aproveitamento dos recursos destinados à educação no município; promover a universalização do ensino de qualidade e a garantia da permanência dos alunos nas instituições no âmbito do município; dar assistência à população no que se refere a assuntos educacionais; estabelecer prioridades educacionais para o município; assessorar a administração municipal na elaboração de planos de longa e curta duração, em consonância com a legislação vigente; participar da elaboração ou do exame do plano municipal de educação, apresentando sugestões à sua implementação e adequação à realidade local; propor a execução de programas de atualização de professores para aprimoramento desses profissionais, mediante a organização de conferências, jornadas, encontros e seminários; avaliar o ensino ministrado pela administração municipal e recomendar diretrizes à sua expansão e a seu aperfeiçoamento; e opinar sobre os assuntos que lhe sejam submetidos pelo poder público municipal.

Todavia, na prática, há pouca semelhança entre o que é produzido e a prescrição regimental, culminando com o desconhecimento dos próprios membros do colegiado quanto às atribuições do CME como órgão assessor e, podemos afirmar, em alguns casos, fiscalizador das políticas públicas municipais de educação.

Na tentativa de reverter esse quadro, observam-se algumas medidas, embora pontuais, como programas de Capacitação de Conselheiros Municipais (BRASIL, 2006; 2007), ocorridos em alguns municípios. Porém, tais movimentos parecem enfatizar

conceitos fundamentais das políticas públicas locais e globais, distanciando-se da discussão da origem e representação e das demandas necessárias à intervenção do CME na política educacional do município, como a avaliação da educação oferecida; participação nas decisões estruturais e orçamentárias e acompanhamento de sua execução; elaboração conjunta de metas e ações, mediante as necessidades da população; análise e discussão do quadro de profissionais de educação existente e seu aproveitamento na rede municipal, entre outras.

O CME deveria, de fato, informar, esclarecer, intervir e apontar novos caminhos para a efetiva descentralização, não apenas prevista na legislação, mas para além desta, solicitando ao Estado aquilo que é possível ao município e que viabilizaria e imprimiria maior rapidez e eficiência aos setores públicos. Nesse sentido, no próprio Estado do Rio de Janeiro foi oferecida, aos municípios, a possibilidade de ampliação de atuação, através de norma estabelecida, a Deliberação CEE-RJ nº 251/2000 (RIO DE JANEIRO, Deliberação CEE-RJ nº 251, 2000), que previa a transferência de responsabilidade aos municípios para autorizar e supervisionar as instituições de ensino fundamental mantidas pela iniciativa privada. Contudo, tal solicitação, que era avaliada pelo CEE-RJ para deferimento, foi concedida, até o presente, apenas para alguns municípios, o que supõe o desinteresse da maioria em ampliar sua gestão e normatização para além das possibilidades estabelecidas na LDBEN.

Na análise dessa discussão, se a questão principal entre as esferas normativas não está em “responsabilidades” a serem transferidas, então que ela realmente esteja na busca por qualidade naquilo que já é parte da descentralização desejada. Necessário é que os municípios estejam equipados não só para assumir maiores responsabilidades, como sistemas de ensino, mas para discutir os níveis e modalidades da educação, em sua real demanda existente, priorizando a permanência de crianças e jovens na escola, oferecendo um atendimento mais qualitativo à população e estabelecendo ações precedentes no âmbito das Secretarias de Educação.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Conselho Municipal de Educação é prioritariamente o órgão normativo de um sistema de ensino e uma das instâncias que confere autonomia e legitimidade às decisões locais. Estimular e provocar o funcionamento adequado do CME faz com que o município fortaleça as políticas de descentralização presentes no cenário nacional e

possibilite a construção de novos padrões de gestão que permitam ao poder local ter independência em seus encaminhamentos, planos e projetos educacionais.

Nessa perspectiva, os órgãos normativos de cada sistema de ensino, especialmente os CMEs, são peças fundamentais na busca por ampliação das competências e das atribuições do município relativas ao seu próprio sistema. Os órgãos normativos são criados e concebidos justamente como forma de participação democrática da coletividade educativa nas decisões da política educacional, no âmbito de sua esfera de atuação.

Os Conselhos têm, ainda, o pressuposto do desempenho da função de intermediação entre o Estado e a sociedade. Devem, na sua atuação, traduzir os ideais e as concepções de educação e de sociedade que, em função do momento histórico em que estão constituídos, influenciam a dinâmica das políticas educacionais.

Segundo Cury (2002), um órgão colegiado, no caso da administração pública, é aquele que decide um assunto ligado ao exercício de uma função pública nos limites de sua atribuição legal. É um órgão do qual participam várias pessoas dedicadas às mesmas funções, possuindo poderes idênticos dentro de funções compartilhadas, não havendo preponderância na função de conselheiro, ou seja, todos são “colegas”, iguais, devendo respeitar as regras do Regimento. Nesse caso, a figura da presidência exerce o poder no sentido de coordenar sessões, representar o Conselho e cumprir o que manda o Regimento.

Entretanto, a pesquisa revela o quão distante dessa concepção se encontram os órgãos normativos municipais, demonstrando aspectos concernentes a disfunções, dificuldades e limitações desses colegiados que, apesar de se fazerem institucionalmente presentes nos municípios estudados, não vêm cumprindo com suas atribuições, devido, muitas vezes, ao desconhecimento, por parte dos conselheiros, não só das suas funções, como daquelas referentes ao órgão em questão.

Diante do exposto, cabe aos CMEs o desafio de romper com as estruturas predispostas, forçando a discussão e a avaliação do que está sendo feito e acionando a “assistência à população no que se refere a assuntos educacionais”, tão bem colocada nos regimentos internos e tão esquecida no cotidiano das sessões desses colegiados.

Enquanto alguns CMEs fluminenses funcionam com relativa autonomia, a maioria, até aqui pesquisada, está constantemente atrelada às pautas da Secretaria Municipal de Educação, o que compromete a sua atuação autônoma. Além disso, os

mandatos dos conselheiros não são respeitados e estão submetidos à escolha dos governantes locais. Repete-se no âmbito local, a descontinuidade já constatada na política estadual.

A partir dos resultados e das análises, pode-se concluir que os CMEs, embora apresentem ainda numerosos desafios a serem vencidos, estes devem ser enfrentados, pois os Conselhos constituem-se como instâncias fundamentais para os sistemas de ensino, configurando-se como os órgãos colegiados, nos quais é possível à integração da comunidade educacional com o poder público, valorizando as instituições locais e buscando participação e autonomia no encaminhamento das políticas educacionais municipais.

REFERÊNCIAS

BARROS, José D' Assunção. *Cidade e história*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

BAUMANN, Carlos Alfredo Pereira. *O processo de municipalização do ensino em Petrópolis a partir da implantação do PROMURJ*. Dissertação de Mestrado. Curso de Mestrado em Educação. Universidade Católica de Petrópolis: UCP, 2008.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 de dez.de 1996.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providencias *Diário Oficial* [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 de ago. 1971.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação (2007). Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Brasília-DF, 2008.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação (2006). Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. Brasília-DF, 2008.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. *Cadastro dos Sistemas Municipais de Educação*. Disponível em www.ceerj.gov.br

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE)*. São Bernardo do Campo: ANPAE, v.18, n.2, jul./dez. 2002, p.163 – 174.

OLIVEIRA, C.; GANZELI, P.; GIUBILEI, S.; BORGES, Z. P. (Orgs.) *Conselhos municipais de educação: um estudo na Região Metropolitana de Campinas*. Campinas: Editora Alínea, 2006.

RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Estado*. 1989.

_____. Lei Estadual nº 1.227, de 17 de novembro de 1987. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro, para o período de 1988 a 1991.

_____. Conselho Estadual de Educação. Deliberação nº 251, de 23 de maio de 2000. Fixa normas para transferência aos Municípios da responsabilidade de autorizar e supervisionar as instituições de ensino fundamental mantidas pela iniciativa privada. *Diário Oficial do Estado*, Rio de Janeiro, 09 jun. 2000.

_____. Secretaria Estadual de Educação. Resolução nº 1.411, de 03 de dezembro de 1987. *Diário Oficial do Estado*, Rio de Janeiro, 07 dez. 1987.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. CMEs: espaços de controle social? In: SOUZA, Donaldo Bello de. *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996 – 2002). *Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro: Fundação Cesgranrio, n.50, vol.14, jan.mar, 2006b.

SOUZA, Donaldo Bello de; VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002) In: COLÓQUIO DA AFIRSE, 14, 2006, Lisboa, Portugal. *Anais...* Lisboa, Portugal: Association Francophone Internationale de Recherche Scientifique en Education / Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, 2006a. 17 p. 1 CD-ROM.

SOUZA, Rita Paula Gomes. *O Conselho Estadual de Educação e a sua atuação na criação dos sistemas municipais de ensino e do sistema de ensino no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Curso de Mestrado em Educação. Universidade Católica de Petrópolis - UCP, 2007.

VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Conselhos Municipais de Educação: criação e implantação em faces das novas atribuições dos sistemas municipais de ensino. In SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (Orgs). *Desafios da Educação Municipal*. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2003.p.107-122.