

**Será o espaço local, o mais democrático? Um estudo sobre os Conselhos Municipais de Educação e as políticas de descentralização<sup>1</sup>.**

Sandra Simone Hopner Pierozan<sup>2</sup> - PPG-UFPR/UnC

Nos estudos sobre gestão da educação, encontramos referência em vários trabalhos de pesquisa, à figura de um órgão consultivo, geralmente com função operacional, técnica científica, denominado de Conselho de Educação. Com o passar do tempo, estes colegiados passaram a ter também atribuições relativas ao planejamento e às políticas educacionais do âmbito da esfera administrativa a que estão ligados. O primeiro conselho criado para ser um órgão consultivo do Ministério da Educação, foi o *Conselho Superior*, em 1911. Desde então, a ação dos Conselhos marcou a trajetória dos sistemas educacionais no Brasil.

Os conselhos foram concebidos, “com função de *estado maior* da educação, para atuar estrategicamente na gestão dos sistemas de ensino, conferindo às políticas educacionais”, a implementação, a continuidade e a representatividade “da vontade nacional”.<sup>3</sup> Garantindo também que estivesse acima da rotatividade dos dirigentes públicos e de suas vontades singulares.

A LDB 4024/61, foi aquela que garantiu maior expressão aos conselhos, pois junto com a criação do Conselho Federal de Educação, inclusive possibilitou a criação dos Conselhos Estaduais de Educação<sup>4</sup>, para normatizarem os Sistemas Estaduais de Ensino. Antes disso, havia sido criado o Conselho Nacional de Ensino (1925), e o Conselho Nacional de Educação (1931). Os Conselhos Municipais de Educação surgem junto com a Lei nº. 5692/71.

A constituição de 1946, que vigorou até 1967, tinha em sua constituição um espírito bastante descentralizador. Organizada num momento de redemocratização do país, após a queda do Governo de Getúlio Vargas, em 1945, possibilitou a criação dos partidos políticos, consagrou a democracia representativa, o presidencialismo, o federalismo, as eleições livres e os direitos cívicos<sup>5</sup>. Neste contexto a criação de sistemas e conselhos estaduais ocorreu

como forma de descentralizar a gestão do ensino, que já havia sido apontada pela LDB, de forma a que as relações entre os conselhos dos estados e do Distrito Federal fossem de articulação, promovendo ações conjuntas para que as interpretações da legislação pertinente ocorressem de forma semelhante, harmoniosa.

Em relação à organização dos conselhos municipais, é importante destacar que esta não esteve atrelada à criação do sistema municipal, uma vez que a Reforma do Ensino de 1971, através da lei 5692/71, possibilitava a criação dos CME, com funções delegadas pelos Conselhos Estaduais. Já a consolidação da descentralização dos sistemas, somente é apontada pelo texto da Constituição Federal de 1988, em que no seu artigo 211, define a organização da educação nacional e torna realidade o sistema municipal, fundamentado no regime federativo, com autonomia e incumbências próprias na sua área de abrangência.

A trajetória da gestão pública da educação é marcada pelos movimentos de centralização e descentralização das funções do Estado e da autonomia das unidades federadas.

Para tentar compreender a dimensão dos sistemas municipais de ensino e os conselhos municipais de educação, é preciso entender como tem ocorrido, no Brasil, a descentralização da educação, aqui mais particularmente a municipalização da educação,

Um marco na municipalização<sup>6</sup> são as lutas de Anísio Teixeira, que desde 1957 apregoava as vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica que esta oferecia aos envolvidos com a educação local. Especialmente sobre as vantagens pedagógicas, destacava que o professor, e o currículo poderiam apontar a expressão *do local*, não mais representando um poder externo.

Para Both(1997), a municipalização da educação pressupõe autogestão do ensino fundamental *no e pelo* município. Assim como Anísio Teixeira, acredita que ela possibilita a proximidade nas decisões, sejam pedagógicas ou de destinação de recursos, das verdadeiras necessidades locais.

Estudos que apontam a municipalização como importante e necessária para a democratização da educação, vislumbram nesta atitude a necessidade do município

desenvolver suas propostas conforme as aspirações, necessidades e soluções sejam apontadas. Isso não significa um desatrelamento total, jurídico, do município em relação ao estado e a União, mas um compromisso de colaboração que condiciona a participação das esferas federal, estadual e municipal, no sentido de oferecer um serviço básico, necessário, e de repercussão imediata.

A grande preocupação daqueles que questionam a municipalização, é que esta venha combinada com uma desresponsabilização das esferas federal e estadual, abandonando o município a sua própria sorte, fazendo uma municipalização sem repasse de recursos suficientes, impedindo a efetivação de um trabalho que possa ser considerado no mínimo, satisfatório.

Quando se trata da municipalização da educação, é necessário lembrar que esta é referente à administração da educação infantil, e do ensino fundamental, com preponderância maior de atuação das redes municipais, nas quatro séries iniciais do segmento do Ensino Fundamental.

A institucionalização da atuação municipal propagou-se no final dos anos 80, logo após a aprovação da Constituição Federal, no ano de 1988. Esta direcionou a área de atuação em relação à educação. A prioridade dos municípios é com o Ensino Fundamental e a Educação Infantil, já os estados, devem atuar com o Ensino Fundamental e Médio, prioritariamente.

Decorre daí, uma interpretação que foi levada adiante em muitos estados brasileiros, de que a oferta e o atendimento das vagas de ensino público voltadas ao EF deveriam ser feitas preferencialmente pelos municípios, ocasionando muitas vezes, uma retirada de carga dos governos estaduais, na cobertura deste segmento de ensino. Inicialmente nas escolas rurais, de difícil acesso, possibilitando que mais tarde fosse estendido a todas as séries (1ª a 8ª do EF).

Com uma nova configuração, os municípios puderam optar pela permanência da ligação ao Sistema Estadual de Ensino, ou criarem seus próprios sistemas. Com nova legislação, característica de novos tempos, a sociedade civil passa por uma reconfiguração,

que possibilita uma autonomia aparente para o município, transferindo inclusive o “fazer educação”, através da descentralização.

Esta reestruturação do sistema de ensino envolve inclusive uma justificativa de que o Estado não consegue financiar as políticas sociais por falta de recursos, e não consegue administrá-la por absoluta falta de eficiência. Desta forma, nos anos 90, começam a surgir propostas que invocam a participação da sociedade tanto na manutenção quanto na gestão dos sistemas de ensino.

A autonomia surge então não apenas como uma proposta de que municípios possam desenvolver parcerias, que lhes permitam um incremento de recursos, além da captação na fonte, mas com o objetivo de distanciar o Estado das funções de manutenção desta política social/ educacional. Cada um deve gerir suas necessidades de acordo com suas potencialidades.

A descentralização não é uma medida simples, pensada apenas pelos governantes brasileiros, ela é apontada pelo Banco Mundial como

uma necessidade dos diferentes países, para reformular a administração da educação, seja em seus aspectos financeiros, seja em relação aos administrativos. (...) O financiamento deve ser baseado em resultados e qualidade. O Banco Mundial aconselha a manter centralizados: a definição de padrões de qualidade e o acompanhamento e a avaliação do desempenho escolar.<sup>7</sup>

Numa economia globalizada, é indispensável que se compreenda o papel e a importância dos organismos internacionais. Os dirigentes municipais precisam entender que as políticas educacionais propostas pelo Banco Mundial, e formuladas por economistas em sua maioria, possuem uma clara posição sobre as necessidades de a educação alcançar eficiência, eficácia, descentralização, a desconcentração e a privatização dos recursos.

Dentro das imposições feitas para a ampliação do acesso a educação básica em alguns países, como fim de diminuir a pobreza, uma maior participação da comunidade é fundamental, através da implantação de ações nos municípios em que predominam valores solidários e de participação. Então, a participação da sociedade civil nos conselhos sociais

torna-se uma estratégia convincente para a população na medida em que ela supõe ter no poder os representantes de seus interesses.

Devemos destacar que para a efetivação de uma gestão democrática, a existência de Conselhos é fundamental. Resta analisar qual a composição e a forma de recrutamento dos integrantes desses Conselhos.<sup>8</sup>

É comum encontrarmos referência nas publicações dos anos 2000, que utilizam o termo governo local, pressupondo uma independência relativa das autoridades locais em relação à autoridade central. Contrapondo esta idéia, existe outra, a de que o poder não é local, mas parece ser de quem controla e utiliza as informações sobre as principais demandas do país.

Do ponto de vista da descentralização, proposta pelo Banco Mundial, como uma das medidas de atender as necessidades modernas da educação, é possível identificar um sentido de transferência de encargos bem mais acentuado do que a transferência de poder.

Um dos argumentos utilizados para fins de justificar a descentralização é o de possibilitar maior participação da população, apresentam-se assim argumentos de que se a população estiver mais próxima, no aspecto físico, do centro da tomada de decisões, estão estarão formadas por um espírito mais democrático.

Este argumento é bastante frágil, pois desconsidera que mesmo nos municípios muitas vezes o acesso aos centros de tomadas de decisão são impossibilitados pelas condições geográficas. E nos município pequenos, onde a proximidade física existe, as observações feitas dos serviços que estão a cargo do poder público municipal, não tem apresentado melhoras significativas, como é o caso do sistema de saúde, e a própria dependência dos Sistemas/Conselhos Estaduais em municípios que “possuem” seu próprio Sistema/ Conselho, uma vez que a maioria das decisões/deliberações tem sido feita a partir de consultas aos órgãos da esfera estadual.

Os desafios desta gestão local estão postos. A maioria das localidades está longe de uma gestão compatível com os novos tempos, uma vez que em face da rapidez com que as necessidades são postas, não puderam e nem tiveram tempo para prepararem-se para isto.

São poucas as localidades, “que dispõem de massa crítica – recursos humanos, conhecimentos técnicos, capacidade administrativa – para responder, com eficácia, pela execução de políticas complexas e por outras providências reformadoras.”<sup>9</sup>

Conforme dados apontados pela UNCME<sup>10</sup> – União Nacional de Conselhos Municipais de Educação, em somente 1200, dos quase 6000 municípios brasileiros, funcionam CME's. A pesquisa<sup>11</sup> aponta ainda que, entre os conselhos atuantes, ou seja, que já normatizam, deliberam e fiscalizam as ações da Secretaria Municipal de Educação, 50% são presididos pelo próprio gestor municipal de educação.

Independentemente da simplicidade ou complexidade das atribuições deste colegiado, estas devem ser exercidas com autonomia, pois assim, como a participação social, é um dos princípios da gestão democrática do ensino público.

A descentralização/municipalização do ensino em Santa Catarina foi um fenômeno marcado pela transferência de um importante número de escolas estaduais para os municípios.

Analisando a distribuição do número de unidades escolares do ensino de 1<sup>a</sup> a 4<sup>a</sup> série, por rede, no período compreendido entre 1996 e 2002, observa-se que a rede federal é praticamente ausente. A rede particular, responsável por 3,6% do número de escolas em 1996, sofre um aumento importante, passando para 7,3% em 2002. A primeira etapa da escolarização obrigatória é, essencialmente, sustentada pelas redes estadual e municipal: enquanto o estado mantinha 52% do número de escolas em 1996, diminuindo para 24,5% em 2002, os municípios empreendem uma expansão extraordinária, passando de 44% em 1996 para 68% em 2002.

Esta expansão aconteceu principalmente no ano de 1997, quando os municípios quase dobraram suas redes, mostrando claramente a descentralização forçada dos sistemas escolares em Santa Catarina, principalmente das séries iniciais<sup>12</sup>.

Constituindo-se num dispositivo complexo em que, em tese, ninguém detém o poder, mas todos detêm uma parcela dele, a descentralização possibilita uma morosidade nos mecanismos de decisão, sem evitar, contudo os excessos da burocracia. A repartição

confusa dos papéis acaba diluindo as responsabilidades e gerando uma sobreposição de funções, que coloca as redes municipais numa posição inferiorizada na estrutura hierárquica do sistema de educação nacional.

Sabemos que a gestão democrática contém em si, uma forma de descentralização, mas sugere-se que no Brasil, a descentralização que tem ocorrido é *a do menos importante*. Encontramos então uma ideologia de valorização do local, que aponta a possibilidade de *fazer-se melhor no menor*. A compreensão dos fatores que levaram a descentralização generalizada e a criação de sistemas municipais passa pela discussão de autonomia e o papel do Estado X sociedade civil e a relação de poder existente entre estes.

A tomada de decisão dos municípios, quanto à criação e estruturação dos seus conselhos municipais de educação, ainda não atingiu a todos estes entes federativos, apesar de todos eles contarem com suas leis orgânicas, indicação dada pela Constituição Federal no seu artigo 29. Podemos afirmar que de forma progressiva, os municípios brasileiros vêm sendo incentivados a constituírem estes órgãos<sup>13</sup>.

O estado de Santa Catarina possui um dos maiores números de conselhos e sistemas, em cerca de 80% dos municípios, segundo informação da UNCME– Setorial Santa Catarina, juntamente com a polêmica quanto ao processo de municipalização dos conselhos e sistemas municipais e a proposta que através desta descentralização se garantisse a consolidação democrática, são as razões que nos levam a continuar estudando este tema.

---

<sup>1</sup> Este texto é parte integrante da pesquisa em desenvolvimento: O papel dos Conselhos Municipais de Educação na democratização do ensino em Santa Catarina,

<sup>2</sup> Mestranda em Educação da UFPR, linha de Políticas e Gestão Educacional, e professora da Universidade do Contestado, UnC – Concórdia, nos cursos de História, Pedagogia, Letras e Psicologia.

<sup>3</sup> BORDIGNON, Genuíno. Sistemas e Conselhos de Educação. In.: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Guia de Consulta . Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2004.

<sup>4</sup> O primeiro a ser criado é o da Bahia, em 1942, antes mesmo da LDB de 1961.

<sup>5</sup> BOTH, Ivo José. Municipalização da Educação: Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas, Papirus, 1997.

<sup>6</sup> AZANHA, José Maria Pires. Educação: Temas Polêmicos. Martins Fontes, São Paulo, 1995.

<sup>7</sup> FERRETI, Jane Shirley Escodro. Poder local e o dirigente municipal de ensino. In.: MARTINS, Ângela Maria; OLIVEIRA, Cleiton; BUENO, Maria Sylvia Simões. (Orgs.) Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Cleiton de, et al. *Municipalização do Ensino no Brasil – Algumas leituras*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

<sup>9</sup> NOGUEIRA, Marco Aurélio. Entre o local e o global. In: Martins, *op cit.*

<sup>10</sup> União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, fundada em: 12 de agosto de 1992, apesar de ter sido registrada naquele momento. Sócio-fundadores foram os Conselhos Municipais de Recife, Aracajú, Florianópolis, Vitória da Conquista, João Pessoa e Campina Grande. A entidade possui um novo estatuto de 2001, agora oficial, disponível em <http://www.uncme.org.br>

<sup>11</sup> O resultado desta pesquisa foi veiculado no Boletim Informativo, de agosto de 2003, da Revista Nova Escola, não sendo divulgado nenhum documento definitivo até o momento deste trabalho. <http://www.novaescola.com.br>

<sup>12</sup> VALLE, Ione Ribeiro; CASTRO, Inaiara Maria Ferreira de; MISUKI, Gláucia Elisa de Paula. Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do Ensino Fundamental Catarinense. In: *Cadernos de Pesquisa*, v. 34, n. 121, jan./abr. 2004. p. 187-212.

<sup>13</sup> Ainda não é possível encontrar dados, ou resultados de pesquisa, que apontem o número de conselhos municipais e de sistemas municipais próprios, independentes dos sistemas estaduais. O Ministério da Educação criou no ano de 2003, o Pró- Conselho e o SICME, para apoio aos sistemas e conselhos municipais, porém estes ainda estão em fase de implantação, difundindo a idéia de fortalecimento aos órgãos colegiados, apoio em sua criação, e capacitação de conselheiros, conforme sugerido em materiais de divulgação pelo MEC, SICME – Sistema de Informações dos Conselhos Municipais de Educação e Pró-Conselho – Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. O SICME é uma ferramenta de coleta de informações, que construirá uma base de dados, permitindo ao MEC, conhecer o perfil e criar uma base de dados nacional destes conselhos. O sistema permite ainda, que representantes dos municípios informem seus dados e o interesse em constituir o conselho, caso ainda não o tenham criado. O Pró-Conselho foi criado em outubro de 2003 com o objetivo de ampliar a capacidade de entendimento e de atuação dos conselheiros municipais de educação. O Pró-Conselho incentiva e qualifica a participação da sociedade na tarefa de avaliar, definir e fiscalizar as políticas educacionais e assim garantir a universalização dos direitos básicos que promovam o exercício da cidadania.