

Conselhos municipais de educação e qualificação da educação básica

Municipal boards of education and the qualification of basic education

Consejos municipales de educación y calificación de la educación básica

DIRCE NEI TEIXEIRA DE FREITAS
FLÁVIA ROBERTA CORRÊA DE CARVALHO

Resumo: Postulando que os conselhos municipais de educação podem trazer importantes contribuições para a qualificação do ensino, este trabalho estudou sua atuação em três municípios sul-mato-grossenses, utilizando dados estatísticos, fontes documentais e informações coletadas com a aplicação de questionários. Confirmando resultados de outros trabalhos de pesquisa, este estudo revelou que os conselhos municipais avaliados ainda não contribuem de forma consistente para o enfrentamento dos desafios educacionais locais, pois o acento normativo-burocrático impede que eles se consolidem como espaços de participação da sociedade e de articulação de esforços para a efetivação do direito à educação básica.

Palavras-chave: educação básica; gestão educacional; sistemas de ensino; conselhos municipais de educação.

Abstract: Assuming that the municipal boards of education may bring important contributions to the qualification of education, this paper investigated their performance in three municipalities in the Brazilian State of Mato Grosso do Sul. The paper utilized statistical data, documental sources and information obtained from the application of questionnaires. Corroborating previous research results, this study revealed that the municipal boards that have been evaluated do not yet contribute consistently to facing local educational challenges, since the normative-bureaucratic focus has impeded their consolidation as participatory spaces of society and as joint efforts to fulfilling the right to basic education.

Keywords: basic education; educational management; teaching systems.

Resumen: Postulando que los consejos municipales de educación pueden traer importantes contribuciones para la calificación de la enseñanza, este trabajo investigó su actuación en tres municipios del Estado de Mato Grosso do Sul en el Brasil. El estudio utilizó datos estadísticos, fuentes documentales e informaciones colectadas con la aplicación de cuestionarios. Confirmando resultados de otros trabajos de investigación, este estudio reveló que los consejos municipales evaluados todavía no contribuyen de forma consistente para el enfrentamiento de los desafíos educativos locales, pues el acento normativo-burocrático impide que ellos se consoliden como espacios de participación de la sociedad y de articulación de esfuerzos para hacer efectivo el derecho a la educación básica.

Palabras clave: educación básica; gestión educacional; sistemas educativos; consejos municipales de educación.

O reconhecimento do município como ente federativo pela Constituição Federal de 1988 possibilitou-lhe maior autonomia político-administrativa. Na área da educação, esse fato deu impulso ao processo de municipalização da educação infantil e do ensino fundamental (obrigatório).

A “descentralização” e a municipalização na educação foram instrumentadas e impulsionadas por meio de várias medidas tomadas pela União, destacadamente as seguintes: (a) estabelecimento das competências dos entes federativos na organização, oferta e manutenção da educação pela emenda constitucional n. 14/1996; (b) fixação das incumbências dos entes federativos em matéria de educação e das responsabilidades dos sistemas de ensino pela lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB); (c) instituição do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) pela lei n. 9.424/1996; (d) fixação de prioridades, objetivos e metas pelo Plano Nacional de Educação, aprovado pela lei n. 10.172/2001.

Especialmente a municipalização impulsionou a organização de sistemas municipais de ensino nos quais os conselhos municipais de educação (CME) têm a tarefa de interagir com as secretarias de educação na elaboração dos planos municipais de educação, propiciando a participação da sociedade e também contribuindo para a definição do projeto educacional municipal e sua regulamentação (CURY, 1997; SOUZA e FARIA, 2004).

No contexto político-administrativo gerado sob as determinações da Constituição Federal de 1988, os conselhos de educação despontaram como instâncias de promoção de elos entre Estado e sociedade. Os CME deixaram de ter funções delegadas pelos conselhos estaduais de educação e, num regime federativo de autonomia dos municípios, passaram a ter funções próprias. A instalação desses conselhos ganhou impulso após 1996, de modo que, ao término do ano de 2006, dos 5.562 municípios brasileiros, 3.127 contavam com CME (56,22%), embora apenas 2.594 estivessem implantados (LORENZONI, 2007).

Em outubro de 2003 o MEC lançou o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho (BRASIL, 2004), cujo objetivo, divulgado no Portal MEC (BRASIL, 2007d), é o de ampliar a capacidade de atuação dos CME mediante incentivo e qualificação da “[...] 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.” Os CME, segundo o programa, teriam o papel de “[...] articuladores e mediadores das questões educacionais da sociedade local, junto aos gestores do poder público municipal”. Isso porque contariam com “ampla representatividade” e funções “normativa, consultiva, mobilizadora e fiscalizadora”. Assim, eles ocupariam “[...] posição fundamental na efetivação da gestão democrática dos sistemas de ensino, bem como na consolidação da autonomia dos municípios no gerenciamento de suas políticas educacionais”.

Com relação à efetivação do direito à educação, em cartilha de referência de 2007 (BRASIL, 2008, p. 35), são destacadas expectativas concernentes à atuação dos CME voltada para uma política e prática pedagógica atenta “[...] às práticas de exclusão-inclusão e de afirmação-negação da escola de qualidade social”.

Portanto, os CME são concebidos não como meros órgãos administrativos, burocráticos e reguladores da educação escolar local, mas como instâncias protagonistas nas dimensões política, cultural e pedagógica da política/gestão educacional municipal, tendo como horizonte a efetivação, no espaço local, do direito à educação com qualidade.¹

No geral, a literatura recente sobre o tema tem afirmado que os CME muito podem contribuir para a qualificação e democratização da educação e da sua gestão no âmbito dos sistemas de ensino, concorrendo para a autonomia municipal na área da educação (CURY, 1997, 2000; LIMA, 2001; CALDERÓN e MARIM, 2002; TEIXEIRA, 2004).

Conforme observou Telles (2001), após 1996 os conselhos de educação passaram a ter novas características e finalidades. Embora, de parte dos governos, a sua criação esteja estreitamente articulada a concepções de eficiência, de controle social e de legitimação política, eles podem adquirir características ligadas à promoção, sustentação, efetivação, avaliação e aperfeiçoamento da participação da sociedade civil nas deliberações e decisões educacionais. Nessa perspectiva, esses organismos carregam a expectativa de criação de novas formas de relacionamento entre Estado e cidadãos, a fim de possibilitar-lhes usufruir direitos já consagrados e lutar pelo reconhecimento e garantia de novos direitos.

Entretanto, os estudos têm mostrado que os avanços ainda são pequenos. Teixeira (2004) constata que a estrutura legal que ampara a organização dos CME é insuficiente para que atuem nos termos propostos. Betlinski (2006), avaliando os resultados produzidos por dois CME da região metropolitana de São Paulo, constatou contradição entre as práticas locais e as justificativas estatais para a existência desses conselhos, bem como a hegemonia da democracia representativa elitista, de modo que esses colegiados apenas sinalizam para a produção de uma cultura política seminal à democracia política.

Souza e Vasconcelos (2006, p. 51), em balanço sobre a produção no período 1996-2002 que versa sobre os conselhos na educação concluíram sobre a “[...] necessidade premente de desenvolvimento de pesquisas científicas na área”.

Estudo sobre os CME na região metropolitana de Campinas (OLIVEIRA et al., 2006) constatou a inexistência de consenso entre agentes educacionais sobre o significado desses colegiados na constituição do sistema municipal de ensino e sobre os termos de sua relação com o sistema estadual de ensino; eles operam, muitas ve-

¹ Qualidade em educação, como se sabe, é questão complexa e polêmica. Embora fundamental, não cabe aqui tratá-la.

zes, de modo a assessorar e ou referendar as ações do órgão municipal de educação. Constatou, também, que os dirigentes municipais exercem forte influência sobre os conselhos. Verificou, ainda, a existência de convergência temática entre os conselhos da região. Todavia, os pesquisadores concluíram que esses colegiados têm concorrido para o aprendizado democrático dos envolvidos.

Entendemos que a natureza complexa e dialética dos fenômenos e fatos sociais não nos permite esperar inteira correspondência entre o propugnado pela administração pública e pela reflexão teórica com o praticado nos sistemas de ensino. Exatamente por isso, parece importante investigar o agir dos CME e o potencial de transformação que eles representam, ainda mais diante da heterogeneidade brasileira.

Neste texto, o interesse pelos CME está ligado ao desenvolvimento de pesquisa sobre a efetivação do direito à educação no estado de Mato Grosso do Sul (MS). Nesse estado, dos 77 municípios existentes apenas 29 (37%) tinham criado os seus conselhos em 2008 (MATO GROSSO DO SUL, 2008). Dez deles foram criados entre 1997 e 1999 e dezenove nos anos 2000.

Este trabalho enfoca aspectos da organização, do funcionamento e da atuação de tais colegiados em três municípios.² Cabe mencionar que a investigação prossegue em outros municípios da região sul do estado.

O objetivo foi saber se os CME têm desempenhado papel estratégico na organização e gestão da educação básica, verificando se as suas composições, competências e atuações lhes propiciam contribuir para qualificá-las e, por decorrência, para a efetivação do direito a esse quinhão de educação escolar.

Para tanto, trabalhamos com fontes bibliográficas, estatísticas, documentais e com informações obtidas por meio de questionários respondidos por conselheiros em atuação, utilizando técnicas de análise documental e análise de conteúdo.

O texto apresenta brevemente o cenário educacional dos municípios observados, bem como considerações sobre como está emoldurada a atuação dos CME e o que isso implica no tocante à democratização e qualificação da educação básica e de sua gestão.

CENÁRIO E DESAFIOS EDUCACIONAIS

Apresenta-se, a seguir, o cenário encontrado nos municípios de Amambai, Dourados e Laguna Carapã. Antes disso, para fins de referência, a Tabela 1 contempla, além destes três municípios, dados sobre Campo Grande (capital), Mato Grosso do Sul e Brasil.

² Estava previsto o estudo de um quarto município, Nova Alvorada do Sul. Dado o escopo do texto, esse não será objeto de atenção, pois a investigação mostrou que esta localidade se limitara apenas a criar o seu CME.

TABELA 1
Características gerais dos municípios selecionados e IDHM dos municípios selecionados, de Campo Grande, Mato Grosso do Sul e Brasil

Município	Área km²	População em 2007	Índices de Desenvolvimento Humano - 2000IDHM				Ranking Estadual 2000	Atividade Econômica	Gestão
			Municipal	Renda	Longevidade	Educação			
Amambai	4.202	32.099	0,759	0,680	0,786	0,810	23º	Comércio Pecuária	PDT
Dourados	4.086	186.357	0,788	0,729	0,758	0,878	5º	Comércio Agricultura	PT
Laguna Carapã	1.734	6.190	0,752	0,684	0,767	0,804	30º	Agricultura	PFL
Campo Grande			0,814	0,771	0,757	0,915			
Mato Grosso do Sul			0,778	0,718	0,751	0,864			
Brasil			0,766	0,723	0,727	0,849			

Fontes: IBGE (2000 e 2007) e PNUD – Brasil (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil).

Focando a educação, os dados estatísticos mostram (Tabela 2) que, nas localidades investigadas, a dependência administrativa municipal mantém o maior número de estabelecimentos de ensino, situados, a maioria, em área urbana. Nos dois municípios mais populosos (Dourados e Amambai), o número de estabelecimentos privados é superior ao de estabelecimentos estaduais. Em todos eles não há registro de estabelecimento federal e a dependência municipal é a que está mais presente na área rural.

TABELA 2
Número de estabelecimentos de ensino nos municípios de Amambai, Dourados e Laguna Carapã – MS (2007)

Municípios	Dependências administrativas					
	Municipal		Estadual		Privada	
	Zona urbana	Zona rural	Zona urbana	Zona rural	Zona urbana	Zona rural
Amambai	09	5	4	0	6	0
Dourados	49	9	23	1	30	0
Laguna Carapã	2	3	1	0	0	0

Fonte: SEPLANCT/MS (2007).

Apenas dois municípios possuem instituições de ensino superior. Amambai conta com duas, sendo uma privada e outra estadual. Dourados conta com sete das quais cinco são privadas e duas públicas (uma estadual e outra federal).

O acesso à educação básica, no conjunto dos municípios, está longe de ser universalizado (Tabela 3).

TABELA 3
**População residente por faixa etária, com e sem atendimento educacional
nos municípios de Amambai, Dourados e Laguna Carapã – MS (2000)**

Faixa etária	População		População com atendimento educacional		População sem atendimento educacional	
	nº	%	nº	%	nº	%
Amambai						
0 a 4 anos	3.451	100	337	10	3.114	90
5 a 9 anos	3.365	100	2.749	81	616	19
10 a 19 anos	6.296	100	4.527	80	1.769	20
Dourados						
0 a 4 anos	16.101	100	1.323	8	14.778	92
5 a 9 anos	16.899	100	14.203	84	2.696	16
10 a 19 anos	34.456	100	26.431	77	8.025	23
Laguna Carapã						
0 a 4 anos	639	100	52	8	587	92
5 a 9 anos	635	100	434	68	201	32
10 a 19 anos	1.230	100	910	74	320	26

Fonte: SIDRA/IBGE (2000).

O acesso da população de zero a quatro anos ao atendimento educacional é mínimo, ficando em torno de 90% dela desatendida no conjunto de municípios. Embora a situação seja mais positiva para a faixa de cinco a nove anos (pré-escolar e primeiros anos do ensino fundamental), em 2000 entre 19% e 32% dessa população estava sem atendimento, ou seja, mesmo a educação elementar tem no acesso um enorme desafio. Na faixa de dez a dezenove anos (últimos anos do ensino fundamental, ensino médio e início do ensino superior), 20% a 26% encontravam-se sem

atendimento educacional. A cobertura escolar para toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) não está assegurada nos municípios.

Portanto, o acesso da criança e do adolescente à educação escolar, embora contando com garantias e proteção legal e jurídica, apresenta-se ainda como o primeiro desafio à efetivação do direito à educação nessas localidades. O estudo dos fatores que concorrem para esse quadro, bem como de alternativas para mudá-lo com urgência, é uma tarefa que conclama os CME em razão mesmo das suas finalidades. A efetiva prioridade ao ensino fundamental e seus efeitos no contexto educacional local precisam ser averiguados com a contribuição desses colegiados no exercício da mediação entre Estado e sociedade. A ampliação da duração do ensino fundamental para nove anos, com a inclusão da população de seis anos (lei n. 11.274/2006), torna ainda mais premente a atuação desses conselhos no sentido de discutir e propor intervenções para a promoção e proteção do direito não só ao acesso, mas ao atendimento com qualidade, bem como para avançar diante das metas nacionalmente fixadas.

A configuração do atendimento educacional efetuado pelos municípios também é reveladora de múltiplos desafios para as políticas públicas de promoção, proteção e reposição do direito à educação básica. Na Tabela 4, pode-se ver a situação apresentada pela dependência administrativa municipal, no conjunto dos municípios nos anos de 1999, 2004 e 2006.

TABELA 4

Alunos matriculados na dependência administrativa municipal, nos municípios de Amambai, Dourados e Laguna Carapã, por etapa – MS (1999, 2004, 2006)

Municípios	Anos	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ensino Médio
		Creche	Pré-escola	Total	1 a 4	5 a 8	Total	
Amambai	1999	-	473	473	-	-	2.727	0
	2004	75	883	958	3.030	1.469	4.499	0
	2006	130	830	960	3.106	1.671	4.777	0
Dourados	1999	1.194	1.875	3.069	11.411	6.448	17.859	0
	2004	1.814	2.842	4.656	11.975	6.127	18.102	0
	2006	1.222	3.702	4.924	12.218	5.972	18.190	0
Laguna Carapã	1999	-	92	92	-	-	715	0
	2004	32	130	162	657	418	1.075	0
	2006	49	168	217	708	422	1.130	0

Fonte: INEP, Censo Escolar 1999, 2004, 2006 (BRASIL, 2007).

Em todos os municípios a dependência municipal aumentou, de 1999 para 2006, o atendimento na educação infantil em mais de 100%.

Para a população que teve acesso ao atendimento educacional, a permanência e o êxito são os desafios. As taxas de distorção idade/série (Tabela 5) no ensino fundamental e médio mostram que muitos estão atendidos fora do tempo considerado apropriado segundo parâmetros fixados em lei.

TABELA 5
**Taxas de distorção idade/série dos municípios
de Amambai, Dourados e Laguna Carapã – MS (1999, 2004 e 2005)**

	Amambai		Dourados		Laguna carapã	
	EF	EM	EF	EM	EF	EM
1999	40.8	54.4	35.1	44.2	45.2	44
2004	37.6	47.1	29	36.5	32.4	41.6
2005	36.5	39.8	28.1	34.3	32.1	39.7

Fonte: INEP (EDUDATA, 2007).

Legenda: EF – ensino fundamental; EM – ensino médio.

Assim, a reposição do direito à educação não é urgência somente para as parcelas da população sem acesso ao atendimento educacional e em atraso escolar (caso dos jovens e adultos), mas, também, para significativa parcela da população que se encontra no sistema educacional.

O problema da permanência no processo de escolarização, do fluxo escolar (progressão) e da conclusão das etapas da educação básica revela-se nos indicadores de rendimento (taxas de aprovação, reprovação e abandono), mostrados pela Tabela 6, explicitando a dimensão do desafio da equidade, da qualidade, da eficácia e eficiência escolares.

TABELA 6

Taxas de aprovação, reprovação e abandono dos municípios de Amambai, Dourados e Laguna Carapã – MS (1999 e 2004)

Escolas Estaduais							
Ano	Indicadores	Amambai		Dourados		Laguna Carapã	
		EF	EM	EF	EM	EF	EM
1999	Aprovação	80.3	65.4	79.4	66.2	72.8	83.2
	Reprovação	10.4	11.6	12.9	19.3	13.1	6.6
	Abandono	9.3	23	7.7	14.6	14.1	10.2
2004	Aprovação	68.6	61.5	69.9	63.9	50.9	76.4
	Reprovação	23.5	22.7	23.7	17	30.8	14.1
	Abandono	7.9	15.9	6.4	19.1	18.3	9.5
Escolas Municipais							
Ano	Indicadores	Amambai		Dourados		Laguna Carapã	
		EF	EM	EF	EM	EF	EM
1999	Aprovação	75.7	-	72.8	-	78.8	-
	Reprovação	14	-	27.7	-	17.6	-
	Abandono	10.3	-	3.6	-	3.6	-
2004	Aprovação	70.6	-	68.7	-	85.1	-
	Reprovação	19.6	-	27.7	-	12.4	-
	Abandono	9.8	-	3.6	-	2.5	-
Escolas Privadas							
Ano	Indicadores	Amambai		Dourados		Laguna Carapã	
		EF	EM	EF	EM	EF	EM
1999	Aprovação	92.4	93.7	98	93.3	-	-
	Reprovação	3	4.9	1.5	4.3	-	-
	Abandono	4.6	1.4	0.5	2.4	-	-
2004	Aprovação	94	84.5	96.4	93.2	-	-
	Reprovação	5.3	13.5	3.1	5.5	-	-
	Abandono	0.7	2	0.5	1.3	-	-

Fonte: INEP (EDUDATA, 2007).

Legenda: EF – ensino fundamental; EM – ensino médio.

Em todos os municípios, o setor público registrou queda nas taxas de aprovação e aumento nas de reprovação de 1999 para 2004, tendo o abandono decrescido na maioria dos casos. O mesmo se verificou na dependência privada

Está aí um grande desafio para os CME, já que lhes cabe atuar na formulação de políticas municipais que visem à melhoria da qualidade de ensino e, conseqüente, a reversão da tendência das taxas de reprovação e abandono.

A Tabela 7 permite ver que a efetivação do direito ao acesso é golpeada pela não-conclusão das etapas da educação básica. No ensino fundamental, o crescimento do número de concluintes no ano de 2005 em relação ao de 1999 foi expressivo somente no município de Laguna Carapã. O crescimento da matrícula não tem correspondência proporcional ao da conclusão.

TABELA 7
**Número de concluintes do ensino fundamental e ensino médio
nos municípios selecionados – MS (1999, 2004 e 2005)**

Municípios	Amambai		Dourados		Laguna Carapã	
Ano / Etapa	EF	EM	EF	EM	EF	EM
1999	297	208	2.354	1.373	51	28
2004	362	219	2.267	1.742	106	51
2005	430	224	2.214	1.890	97	39
Crescimento no período %	45	8	- 6	38	90	39

Fonte: INEP (EDUDATA, 2007).

Legenda: EF – ensino fundamental; EM – ensino médio.

Os dados acima apresentados resultam de um processo de escolarização no qual estão ativos mecanismos de seleção e exclusão nem sempre mensuráveis. A avaliação de resultados precisa ser conjugada com a avaliação dos processos que os geraram. Está aí um importante desafio que requer o envolvimento dos CME com contribuições no contexto do sistema de ensino municipal e nas relações intersistemas e extra-sistema.

OS CME E SEUS DESAFIOS

Os CME de Amambai,³ Dourados⁴ e Laguna Carapã⁵ foram instituídos e operam como órgão do sistema municipal de ensino responsável pela regulamentação e fiscalização da educação, bem como pela proposição de medidas para a melhoria das políticas educacionais. As normas que os instituíram estabeleceram que teriam como principal responsabilidade a garantia de uma política educacional que proporcione educação de qualidade no sistema municipal de ensino.

O conjunto dos CME tem funções deliberativas, consultivas, normativas. Somente Dourados estabeleceu explicitamente a função fiscalizadora de seu CME, embora esta seja fundamental para a eficácia e efetividade da regulação sistêmica e para o controle social tanto da propriedade e validade “consequencial” das normas como do cumprimento das diretrizes educacionais. Como espaço de participação da sociedade, os CME não podem deixar de cumprir e exigir a efetivação das garantias jurídico-legais da educação como direito do cidadão ou propor alterações necessárias.

Todos os conselhos têm estabelecidos, nas respectivas regulamentações, objetivos e finalidades similares, tendo como foco principal a garantia de uma política educacional que proporcione uma educação de qualidade no sistema municipal de ensino.

Em relação aos segmentos representados nos CME, foi possível constatar que a falta de definição precisa em lei, conforme observa Oliveira (2006), serve para ampliar a margem do poder do dirigente municipal de educação, na medida em que pode favorecer o segmento que mais atender aos propósitos políticos de grupos representados.

³ O CME de Amambai foi criado em 3 de novembro de 2004, pela lei n. 1.862 (AMAMBAI, 2004), integrado ao sistema municipal de ensino. É composto por sete membros titulares e sete suplentes. Estes devem ser profissionais da área educação, com experiência e destacado conhecimento em matéria de educação. O período de mandato é de 4 anos para os membros que são indicados pelo prefeito municipal, e de 6 anos para aqueles que são representantes das escolas privadas ou filantrópicas, do órgão de classe da categoria dos professores e das comunidades indígenas; em ambos os casos é permitido a recondução uma única vez.

⁴ O CME de Dourados foi criado em 20 de outubro de 1999, pela lei n. 2.156 (DOURADOS, 1997). É composto por sete membros titulares e sete suplentes, que têm um período de mandato de 4 anos, ressalvando-se que, na constituição do conselho, três membros terão mandato de dois anos e quatro membros terão mandato de 4 anos. É facultada a recondução para mais de um mandato subsequente.

⁵ O CME de Laguna Carapã foi criado em 27 de junho de 1997, pela lei n. 112/97 (LAGUNA, 1997), sendo alterada posteriormente pela lei n. 187/02 de 8 de abril de 2002 (LAGUNA, 2002). É composto por cinco membros titulares e três suplentes. É requisito que os conselheiros tenham formação universitária. O período dos mandatos coincide com o do prefeito municipal, podendo os conselheiros serem reconduzidos uma única vez.

A Tabela 8 mostra a composição, a representação e os responsáveis pela indicação dos membros dos CME aqui considerados.

TABELA 8
**Composição, representação e indicação de membros dos CME
de Amambai, Dourados e Laguna Carapã – MS (2007)**

Municípios	Representante	Representado	Indicação
Amambai	01 PEI	REME	P/S
	01 PEF	REME	P/S
	01 P	CE	P/S
	01 P	EP	EP
	02 PE	STE	STE
	01 PI	PI	CI
Dourados	01 PEI	STE	STE
	01 PEF	STE	STE
	01 PEM	STE	STE
	01 P	APM	APM
	01 F	SSP	SSP
	01 P	STER	STER
	01 P	SEME	SEME
Laguna Carapã	01 P	CE	P/S
	01 PE	PE	SME
	01 D	NM	NM
	01 P	PA	APM
	01 P	CM	CM

Legenda:

APM – Associação de Pais e Mestres

CE – Comunidade Educacional Local

CI – Comunidade Indígena

CM – Câmara Municipal

D – Diretor de Escola

EP – Escolas Privadas

F – Funcionário

P – Pessoa

PA – Pais e Alunos

PE – Profissionais do Ensino

PEI – Professores de Educação Infantil

PEF – Professores de Ensino Fundamental

PEM – Professores de Ensino Médio

PI – Professores Indígenas

P/ S – Prefeito e Secretário de Educação

REME - Rede Municipal de Ensino

SEME – Secretaria Municipal de Educação

SSP – Sindicato de Servidores Públicos

SME – Sistema Municipal de Ensino

STE– Sindicatos Trabalhadores em Educação

STER – Sindicato dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino da Região

NM – Não Mencionado

Fonte: tabela construída especificamente para estudo.

A presença de “profissionais” representantes de sindicatos da categoria, sindicatos dos servidores públicos municipais e de escolas privadas é marcante, mas a representação de outras organizações sociais é mínima, restrita a associações de pais e mestres (APMs). A representação de coletivos estudantis inexistente, até porque não parece que estejam organizados e ativos grêmios e similares.

Por que não representantes dos conselhos escolares? Por que não representantes de outras organizações sociais? Por que não representantes das instituições formadoras de profissionais da educação? Por que não representantes de colegiados, órgãos e entidades que lidam com questões de infância, adolescência, juventude e família?

A predominância da lógica corporativa pode dar-se facilmente, inclusive com a contribuição dos representantes do poder público municipal sempre que forem “administrados” conflitos de opinião, juízo, vontade, interesses e expectativas entre eles e os “profissionais” indicados pelas organizações corporativas.

Os responsáveis pelas indicações dos representantes são, predominantemente, o poder público, por meio do prefeito e/ou secretário de educação, e os organismos corporativos (sindicatos). A participação da sociedade civil e a democratização da gestão estão, assim, comprometidas.

Observou-se que a composição dos CME, as normas de seu funcionamento e o acento nas questões técnico-burocráticas não favorecem a participação da sociedade de modo a contribuir decisivamente para a definição do projeto educacional municipal e da sua regulamentação.

Maior diversificação da representação da sociedade civil poderá contribuir positivamente para a democratização do ensino e concorrer para a melhoria significativa da qualidade da educação. Isso porque princípios republicanos e democráticos podem ser vivenciados nas ações conjuntas em favor da efetivação do direito à educação, da sua defesa e do controle do Estado.

Na ausência de tais ganhos qualitativos, adquire centralidade a função normativo-burocrática dos CME segundo uma lógica meramente reprodutora das determinações legais nacionais, que dispensa a ampliação e qualificação da participação da sociedade e favorece a normatividade, em prejuízo do equacionamento das problemáticas específicas dos municípios.

Sendo assim, os CME têm como desafios tornarem-se espaços públicos nos quais se efetuem estudos, debates, deliberações e avaliações conseqüentes, democráticos e republicanos. Espaços nos quais a função normativo-burocrática ganhe inventividade, autonomia e congruência. Por exigência mesma das suas finalidades, os CME devem compartilhar com a sociedade a preocupação e os esforços com a educação municipal, na busca de alternativas para os problemas existentes.

CME E QUALIFICAÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A qualidade de ensino é questão complexa e polêmica. O termo qualidade é polissêmico, geralmente empregado de forma subjetiva. Não há consenso quanto a seus indicadores na educação.

No decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007c), a qualidade da educação básica foi anunciada como finalidade da conjugação de esforços governamentais, comunitários e das famílias, propugnada pelo “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”.⁶ Este estabelece 28 diretrizes para os sistemas educacionais e institui uma nova ferramenta para aferição da qualidade na educação básica: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Este será considerado o “indicador objetivo” para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão de estados e municípios ao referido compromisso.

A União tem no IDEB mais uma ferramenta de indução, mensuração e controle da qualidade da educação básica. A força do compromisso estaria associada a sua relação com o apoio suplementar e voluntário da União (assistência técnica ou financeira) às redes públicas de educação básica. Esse apoio está condicionado às seguintes exigências: cumprimento de meta de evolução do IDEB, observação das 28 diretrizes fixadas, elaboração de um plano de ações articuladas (PAR), compromisso de realização da prova Brasil.

Diante do caminho escolhido pela União para induzir a qualidade do ensino no país, os sistemas municipais de ensino terão importantes decisões a tomar e intervenções a implementar, entre elas as que dizem respeito a como gerar e sustentar a qualidade da educação básica na esfera da sua ação. Os CME têm diante de si um enorme desafio enquanto órgãos deliberativos, consultivos, normativos e fiscalizadores dos sistemas de ensino.

O índice de desenvolvimento observado, em 2005, no ensino fundamental da dependência administrativa municipal de Amambai, Dourados e Laguna Carapã e suas projeções para o período 2007-2021 são exibidos na Tabela 9.

Embora o debate da área venha discutindo a baixa probabilidade de que essa política seja conseqüente sem que seja duplicado o percentual do produto interno bruto (PIB) gasto com educação, ela nos é útil como expressão síntese dos desafios à qualificação do ensino a requerer consistente atuação dos CME.

⁶ O art. 1º do decreto n. 6.094/2007 (BRASIL, 2007c) afirma ser esse um compromisso de “[...] conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica”.

TABELA 9
**IDEB 2005 e projeções para a dependência administrativa municipal
de Amambai, Dourados e Laguna Carapã – MS**

Amambai	2005 (Observado)	Projeções do IDEB							
		2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
EF – anos iniciais	2,9	3,0	3,3	3,8	4,1	4,3	4,6	4,9	5,2
EF – anos finais	3,2	3,3	3,4	3,7	4,1	4,5	4,7	5,0	5,3
Dourados	2005 (Observado)	Projeção do IDEB							
		2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
EF – anos iniciais	3,6	3,7	4,0	4,4	4,7	5,0	5,3	5,6	5,8
EF – anos finais	3,3	3,3	3,5	3,8	4,2	4,5	4,8	5,1	5,3
Laguna Carapã	2005 (Observado)	Projeção do IDEB							
		2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
EF – anos iniciais	3,4	3,5	3,8	4,3	4,5	4,8	5,1	5,4	5,7
EF – anos finais	3,5	3,5	3,7	3,9	4,3	4,7	5,0	5,2	5,5

Fontes: Prova Brasil 2005 e Censo Escolar 2005 e 2006.

Legenda: EF – ensino fundamental.

A regularização do fluxo escolar comprometida com a efetivação do direito à educação permitirá aos municípios não só diminuir a distorção idade/série como gerar qualidade e contexto favorável para promovê-la. Não há dúvidas de que a regularização da progressão escolar precisa se dar juntamente com a melhoria da proficiência dos alunos nos componentes curriculares.

A Tabela 10 exibe as médias de desempenho cognitivo dos alunos dos três municípios, obtidas com a aplicação da Prova Brasil⁷ no ano de 2005.

⁷ A Prova Brasil é utilizada pelo INEP/MEC para avaliar as habilidades em Língua Portuguesa (foco em leitura) e Matemática (foco na resolução de problemas) dos estudantes de 4^a e 8^a série do ensino fundamental. Juntamente com o SAEB (Sistema Avaliação da Educação Básica) tem como objetivo principal oferecer subsídios para a formulação, reformulação e monitoramento de políticas públicas. Desse modo, estaria contribuindo para a universalização do acesso e a ampliação da qualidade, da equidade e da eficiência da educação brasileira (BRASIL, 2007a).

TABELA 10
Médias de proficiência em Língua Portuguesa e Matemática obtidas
na Prova Brasil pelas escolas municipais de Amambai, Dourados
e Laguna Carapã – MS (2005)

Componentes	Amambai		Dourados		Laguna Carapã	
	4ª	8ª	4ª	8ª	4ª	8ª
Língua Portuguesa	174,55	231,93	178,60	238,83	165,01	224,28
Matemática	179,04	251,99	189,35	252,92	174,68	241,85

Fonte: INEP/Prova Brasil, 2007.

A média obtida em Matemática é melhor do que em Língua Portuguesa nos três municípios. Comparadas com as médias nacionais e estaduais, o que se observa é o seguinte: em Língua Portuguesa os alunos da 4ª série dos municípios de Amambai e Dourados ficam acima da média nacional, que é de 172,16; somente o município de Dourados fica acima da média estadual, que é de 177,43. Já os alunos da 8ª série dos três municípios ficam acima da média nacional, que é de 221,87. Somente o município de Dourados fica acima da média estadual, que é de 235,15.

Sabemos que são vários os fatores que interferem no desempenho escolar dos alunos, desde problemas externos à escola (como as suas condições sociais e econômicas) a problemas da própria escola (entre outros, a falta de infra-estrutura, a insatisfação dos professores, seus baixos salários, suas jornadas de trabalho e deficiente qualificação profissional). Logo, a melhoria de tal desempenho não é tarefa simples e nem atribuível a uma única instância.

Ora, os CME não são os primeiros responsáveis pela solução dos problemas educacionais municipais, não tendo poder e nem meios para tanto. Cabe aqui lembrar, contudo, que os conselhos observados estão vinculados, desde a sua instituição, ao compromisso com a promoção da qualidade nos seus sistemas de ensino, pois, conforme visto, ela constitui a sua finalidade.

No entanto, a mesma legislação que os vincula a tal compromisso acentua-lhes a função normativo-burocrática. Esse acento sugere que o exercício dessa função é considerado primordial para a qualificação do ensino municipal. E, na medida em que tal função não incorpora o desafio de buscar um novo sentido, os CME continuam a ser concebidos principalmente como órgãos técnico-administrativos.

As informações obtidas por meio do questionário mostraram que os conselhos têm aí concentrado a sua atuação. A dimensão política desta atuação perde em importância, o que concorre para fragilizá-los no interior de seus sistemas de ensino.

No que diz respeito à qualidade de ensino, o conteúdo dos dispositivos legais e das respostas ao questionário mostraram que a atuação dos CME observados se dá nos limites dos impactos sobre ela das suas iniciativas centradas na promoção da normatividade, da legalidade, dos controles burocráticos e da orientação técnica. Nesse sentido, é esclarecedora a ausência do acompanhamento e da avaliação da qualidade da educação entre as medidas determinadas e tomadas pelos colegiados com vistas à efetivação do direito à educação. Fica patente que o problema da qualificação da educação municipal não figura entre os temas principais a ocuparem tais conselhos. Do mesmo modo, a ausência do tema como objeto de estudos, debates, audiências públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa mostrou que os CME observados foram concebidos e instituídos com o compromisso explícito com a qualificação do ensino, embora o seu papel político na organização e gestão da educação básica tenha ficado fragilizado com o acento dado ao seu caráter de órgão normativo-burocrático do sistema.

Em parte, isso se deve à forma como os municípios lidaram com os requerimentos formais impostos pela criação de seus sistemas de ensino. Em especial, deve-se a não assunção do desafio de se constituírem e consolidarem como espaços privilegiados de mediação entre Estado e Sociedade.

Os CME observados não pareceram estratégicos para a democratização da gestão da educação municipal, na medida em que não se mostraram capazes de impulsionar a participação da sociedade, coordenar e articular os esforços locais em prol da qualificação do ensino e da efetivação do direito à educação básica. Assim, a tendência parece ser o esgotamento do seu papel político e a crescente fragilização da sua atuação no enfrentamento dos desafios educacionais locais.

Por outro lado, ficou patente que no exercício das suas funções consultiva, deliberativa, normativa e de fiscalização, os CME atenderão melhor as suas finalidades na medida em que lograrem maior diligência, autonomia, inventividade e providência ante os desafios locais. Desse modo, poderão atuar de forma mais apropriada, intensa e efetiva em favor da melhoria do fluxo e rendimento escolar, do êxito educacional, da formação qualificada de professores e da superação da cultura de exclusão escolar.

Os CME ainda precisam se tornar instrumentos de ação social comprometidos com a demanda de transparência no uso dos recursos e na qualificação das organizações e instituições públicas. Precisam confrontar as forças em disputa na área, deixar de atuar como meros componentes das estruturas burocráticas e administrativas do Estado e legitimadores da ação reguladora da União no espaço local. Precisam adquirir características ligadas à promoção, sustentação, efetivação, avaliação e aperfeiçoamento da participação da sociedade civil nas deliberações e

decisões educacionais. Para isso, precisam conquistar condições políticas, técnicas, pedagógicas e financeiras com as quais não têm contado.

Somente assim os CME poderão corresponder à criação de novas formas de relacionamento entre Estado e cidadãos, de modo a possibilitar-lhes usufruir direitos já consagrados e lutar pelo reconhecimento e garantia de novos direitos. Constituem-se, portanto, desafios à democratização do governo local.

REFERÊNCIAS

AMAMBAI. *Lei n. 1.862*, de 4 de novembro de 2004. Câmara Municipal de Amambai, 2004.

_____. *Lei Orgânica do Município de Amambai*, de 4 de abril de 1990. Disponível em <<http://www.camaradeamambai.ms.gov.br>>. Acesso em 12 abr. 2007.

BETLINSKI, Carlos. *Conselhos Municipais de Educação: participação e cultura política*. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

BRASIL. *O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação – Pró-Conselho*. Brasília: MEC, 2004.

_____. *Ministério da Educação. Instituto Nacional de Pesquisa Educacional “Anísio Teixeira”*. Edudatabrasil. Disponível em <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br>>. Acesso em 12 abr. 2007a.

_____. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Sidra*. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em 12 abr. de 2007b.

_____. *Decreto n. 6.094*, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 25 abr. 2007c.

_____. Programa. In: *Pró-Conselho*. MEC: SEB, 2007. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em 27 set. 2007d.

_____. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho. *Caderno de Referência 3*. Brasília: MEC, 2007. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro_cons/cad_ref2007.pdf>. Acesso em 04 jan. 2008.

CALDERÓN, Adolfo I.; MARIM, Vlademir. Educação e políticas públicas: os conselhos municipais em questão. *Teias*: revista da Faculdade de Educação da UERJ, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 39-47, jul-dez/2002.

CURY, Carlos R. J. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática: In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, Naura S. C.; AGUIAR, Márcia A. da S. A. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000, p. 43-60.

DOURADOS. *Lei Orgânica Municipal*, 1999. Disponível em <<http://www.dourados.ms.gov.br/leis>>. Acesso em 12 abr. 2007.

- _____. *Lei n. 2.156*, de 20 de outubro de 1997. Cria o Conselho Municipal de Educação de Dourados. In: *O Progresso*. Dourados, p. 12, 22 out. 1997.
- GUIMARÃES, Carlos S. *Participação Sociopolítico e Governança Democrática: O papel dos Conselhos Municipais de Educação na gestão e implementação da política educacional*. ANPED. GT 05. Estado e política educacional. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reuniões/30ra/trabalhos/GT05-3032-Int.pdf>>. Acesso em 10 out. 2007.
- GOHN, Maria da G. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- LAGUNA Carapã. *Lei n. 112*, de 1997. Câmara Municipal de Laguna Carapã, 1997.
- _____. *Lei n. 187/02*, de 8 de abril de 2002. Câmara Municipal de Laguna Carapã, 2002.
- LIMA, Antonio B. *Conselhos municipais na educação: perspectivas de democratização das políticas educacionais*. 2001. 150 f. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.
- LORENZONI, Ionice. Mais de três mil municípios têm conselhos de educação. In: BRASIL. *Pró-Conselho: Notícias*. Brasília: MEC, 24 jan. 2007. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em 27 set. 2007.
- MATO GROSSO DO SUL. Conselho Estadual de Educação. *Regime de colaboração*. Disponível em <<http://www.educar.ms.gov.br>>. Acesso em 8 mar. 2008.
- OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, Cleiton de et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 11-36.
- OLIVEIRA, Cleiton de; GANZELI, Pedro; GIUBILEI, Sonia; BORGES, Zacarias P. (Org.). *Conselhos Municipais de Educação – um estudo na região metropolitana de Campinas*. Campinas: Alínea, 2006.
- OLIVEIRA, Romualdo P. de. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 174-198.
- _____. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 661-690, Especial out/2007.
- RIBEIRO, Wanderley. *Municipalização: os Conselhos Municipais de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, Especial out. 2007.
- SOUZA, Donald B. de; FARIA, Lia C. M. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.994/96. *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, CESGRANRIO, v.12, n. 45, p. 925-944, dez/2004.
- SOUZA, Donald B. de; VASCONCELOS, Maria C. C. Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). *Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 39-56, jan-mar/2006.
- TELLES, Rosângela M. *O Papel dos Conselhos de Educação na Formação dos Sistemas Educacionais Brasileiros*. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 24. Caxambu, 2001. Disponível em <<http://www.anped.org.br/24/P0522902106281.DOC>>. Acesso 30 ago. 2006.

TEIXEIRA, Lucia H. G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, n. 123, p. 691-708, set-dez/2004.

● DIRCE NEI TEIXEIRA DE FREITAS é professora da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e doutora em Educação pela USP. E-mail: dircenci@terra.com.br.

● FLÁVIA ROBERTA CORRÊA DE CARVALHO atua na coordenação pedagógica de escola municipal de Dourados/MS e é pedagoga egressa da UFGD. E-mail: flavinhadecarvalho@yahoo.com.br.

Recebido em setembro de 2008
Aprovado em dezembro de 2008