



13^a REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

2587 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)
GT 05 - Estado e Política Educacional

O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MAGÉ/RJ E SEUS 25 DE HISTÓRIA: LIMITES E PERSPECTIVAS
Alba Valéria Baensi da Silva - UFF - Universidade Federal Fluminense

O presente estudo tem por objetivo apresentar a trajetória do Conselho Municipal de Educação de Magé/RJ, seus ramos, avanços e possibilidades ao longo de seus 25 anos de existência considerando sua relevância e necessidade, conforme preceitua a Constituição Federal, A Lei de Diretrizes Bases da Educação Nacional (LDBEN) n. 9394/96. Os achados desta pesquisa apresentam que a existência de um colegiado com funções tão bem delimitadas como é o CME não se torna garantia de participação de diferentes atores envolvidos no processo, e que o real cumprimento de suas atribuições pode ser garantida através do efetivo fortalecimento da gestão democrática no município.

Palavras-chave: CME, participação, gestão democrática

Introdução

A educação passa a ocupar novos espaços no cenário nacional a partir dos fatos políticos ocorridos em nosso país no século XX que culminaram com a abertura democrática nos anos 80. Neste mesmo período, os debates sobre a democratização do Estado começaram a tomar conta das representações da sociedade civil, fomentados pelos movimentos sociais com o objetivo de auxiliar a repensar a organização social brasileira.

Na atual CF em seu artigo 18 afirma que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, [...todos] autônomos nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Nessa perspectiva, há um reforço na descentralização administrativa assim como dos sistemas educacionais quando nesta mesma Carta Magna determina a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e educação infantil, porém recomendando que haja formas de colaboração a fim de garantir a universalização do ensino obrigatório.

De acordo com a LDB vigente, no seu artigo 8º, cabe a cada ente federado organizar, em regime de colaboração, seus respectivos sistemas de ensino. Os municípios passaram a possuir incumbências, entre outras de “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os à políticas e planos educacionais da União e dos Estados” (BRASIL, 1996, art. 11, I), ou no caso de não optarem por constituir seus próprios sistemas, integrarem-se “ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica” (Ibidem, art. 11, parágrafo único).

A criação de um sistema municipal de ensino próprio deve abranger: instituições escolares públicas de educação básica, instituições escolares privadas de educação infantil, os órgãos de administração central – Secretaria de Educação, e o Conselho Municipal de Educação (CME) de caráter preponderantemente normativo, também com funções deliberativa, consultiva, fiscalizadora, mobilizadora e propositiva (SOUZA, DUARTE; OLIVEIRA, 2013).

É certo afirmar que os Conselhos Municipais de Educação (CME) devem ser por determinação constitucional, espaços públicos pressupondo composição plural, paritária entre sociedade civil e poder público para formular políticas educacionais e acompanhar suas execuções. E será nesta perspectiva que este artigo analisa o Conselho Municipal de Magé/RJ nos seus 25 anos de existência, visando refletir sobre sua trajetória, as transformações na configuração do seu campo de ação, os ramos e avanços ao longo de sua história.

Magé, 1991: com Conselho, sem Sistema

Em 9 de setembro de 1991, o CME de Magé/RJ foi criado através da lei nº 1.027. Após sua publicação, houve mais quatro legislações que abordaram sobre sua existência, propondo alterações em temas ora em caráter geral, ora bem específicos, que apontarei mais adiante neste artigo.

A primeira dessas modificações só é proposta dez anos após a lei de criação, por meio da lei nº 1.426/2001, depois no ano seguinte com a lei nº 1.496/2002, seguidas pelas leis nº 1.693/2005 e, depois de onze anos da de nº 2.307/2016.

No ato de sua criação, o CME/Magé era apenas de caráter consultivo, explicitado desde a ementa da legislação e ratificado pelo seu artigo 1º. Isso se dá por conta de que, a partir da CF de 1988, em todas as esferas administrativas, o Conselho passa a ter um controle das políticas públicas e de representatividade dos cidadãos, em diferentes áreas de interesses da população. Porém, somente a partir da LDB 9394/96 que o CME torna-se uma das instâncias oficiais do Sistema Municipal de Ensino e assume responsabilidade compartilhada com os órgãos do Poder Executivo Municipal, cumprindo assim o estabelecido no seu artigo 11.

A reboque da nova LDB, o CME/Magé foi modificado em 2001 e alterou, além de outros aspectos que ainda veremos, sua natureza que passou a ser também deliberativa, normativa e fiscalizadora, vinculando suas finalidades ao Sistema Municipal de Ensino. Incoerentemente, o município de Magé ainda não possuía seu próprio Sistema, que só foi criado três anos depois através da lei municipal 2.069 de 2004.

Sobre suas atribuições e competências

As atribuições do CME estão relacionadas ao para quê desses colegiados. Elas dimensionam suas responsabilidades, configuram suas possibilidades de transformação, seu campo de atuação, suas formas de se relacionar com diferentes componentes do poder político na esfera do município e também do Estado. Desta maneira, analisá-las pode indicar o quanto o CME contém, em seu desígnio, demonstrações de autonomia nas suas ações.

Quando discutimos as competências dos conselhos de educação, analisamos de que maneira eles se entendem como organismos vinculados à educação do município. Juntamente com as atribuições, as competências são uma forma de tornar compreensível seu espaço institucional e suas relações com as outras estruturas administrativas do município.

Na sua lei de criação, o CME/Magé possuía dezoito competências com onze subitens explicitados em seu artigo 2º, porém dado seu caráter apenas consultivo, apenas ações como examinar, analisar, sugerir, propor, foram utilizadas, limitando assim seu campo de ação.

Mesmo com essa limitação, trago dois incisos que soam, no mínimo incoerentes àquilo que este CME se propunha desde a sua ementa:

II- Estabelecer as diretrizes a serem seguidas pelo governo municipal relativas:

1. ao aproveitamento dos recursos destinados ao ensino;
2. à identificação e remoção das causas de ausência e baixo rendimento escolar;
3. à assistência ao educando;
4. à radicação de professores na zona rural;
5. aos convênios a serem firmados entre o município e o Estado.

[...] XI- Fixar critérios para concessão de subvenções e auxílios a entidades educacionais do município. (MAGÉ, 1991, art. 2º)

Ações que vislumbram “estabelecer diretrizes” e “fixar critérios” transcendem à natureza consultiva sob meu ponto de vista, pois ao ter como competência instituir orientações e determinar critérios o CME atuará com funções deliberativas e normativas, o que não está previsto nesta legislação municipal, podendo gerar conflito quanto ao papel exercido por ele.

Em sua primeira alteração realizada através da lei nº 1.426/2001, o CME passa a ter apenas doze competências e, como sua natureza também foi modificada, seu campo de ação foi consideravelmente ampliado com procedimentos como propor, emitir, aprovar, fiscalizar, dentre outros. Somente quinze anos depois, por meio da lei municipal nº 2.307/2016 que apenas quatro competências foram readequadas, havendo pequenos ajustes em suas redações de acordo com as legislações vigentes. Nos demais incisos deste artigo 2º, o texto permaneceu exatamente o mesmo.

Sobre a composição do CME

Para analisar a composição dos CMEs se faz necessário o reconhecimento das características e parâmetros de sua organização, o perfil das pessoas e de suas representações na constituição deste Conselho. De acordo com Werle (2008, p. 213) com referência a composição de CMEs, “o interesse com a causa da educação e a possibilidade de com ela contribuir são condições básicas a serem atendidas”. Portanto, se a vontade for de qualificação e transformação dos processos escolares e se cada vez mais a ideia for de democratizar os processos de gestão, é fundamental diversificar e ampliar os espaços para diferentes grupos no CME.

Em Magé, estas transformações ficaram bastante explícitas desde a sua lei de criação há 25 anos até a mudança mais recente. Na lei municipal nº 1.027/1991, este colegiado é composto por dezoito membros efetivos e igual número para suplentes, explicitado no seu artigo 3º:

Além de uma quantidade considerável de integrantes, as entidades são bem definidas e variadas e seus representantes serão escolhidos por seus pares. Percebemos também que não há paridade na sua composição entre sociedade civil e

poder executivo e uma ênfase na Educação Especial, que a época, nem eram modalidade ainda, mas possuindo no CME uma grande diversidade de participante.

Em três das quatro leis municipais que pautaram sobre o CME após sua criação, a composição deste Conselho foi foco, sendo tema único das alterações feitas nas legislações de 2002 e 2005. Em 2001, a mudança fez com que este colegiado ficasse mais enxuto, reduzindo a quatorze membros e seus respectivos suplentes e com uma preocupação de formação mais técnica e atuante na área educacional comprovadamente conforme previsto no seu artigo 3º:

Artigo 3º - O CME será composto de 14 (quatorze) membros, efetivos e respectivos suplentes, nomeados pelo prefeito, dentre pessoas de comprovada atuação na área de educação.

- 1º - Haverá 06 (seis) representantes do Poder Público do Município, de escolha do prefeito, e 06 (seis) representantes de entidades legalmente constituídas, com atuação no município na área de educação, sendo 2 (dois) representantes de entidades mantenedoras, 02 (dois) representantes de profissionais da educação, 02 (dois) representantes de usuários e 02 (dois) representantes da Câmara Municipal de Magé. (MAGÉ, 2001)

É possível perceber que não há mais uma demarcação de entidades nesta forma de compor o CME. Elas estão presentes, todavia de maneira mais categorizadas, de forma mais genérica e sendo assim, um facilitador para a manipulação para integração de seus membros.

Também foi suprimida nesta legislação municipal a possibilidade de outras entidades integrarem este Conselho que não estivessem explícitas na lei, mesmo sendo deliberado por ele para compô-lo. Há chances, segundo Werle (2008) de poder reforçar uma presença mais marcante do poder político na definição dos componentes deste colegiado, podendo torná-los meros assessores na secretaria de do governo.

Outro aspecto relevante desta lei de 2001 é a falta de paridade do CME, pois ao ter quatorze membros, determina que seis sejam do poder executivo, seis da sociedade civil e os outros dois são representantes da Câmara Municipal de Magé, que dependendo do momento político vivido, poderá tender para o posicionamento que melhor lhe convier. Após seis meses de sua aprovação, cria-se a lei municipal nº 1.496/2002 altera exatamente este ponto, retirando a participação dos dois representantes da Câmara de Vereadores, tornando o CME paritário.

Em 2005, novamente foi alterada apenas a composição do CME e desta vez, tornando mais detalhada quem são as representatividades da sociedade civil permitidas para integrarem este Conselho, definida em seu inciso 1º, com paridade nas representações: seis representantes do poder público e seis entidades legalmente instituídas com atuação na área exclusivamente de educação no município.

A última alteração, feita por meio da lei municipal nº 2.3077/2016, manteve o mesmo texto da legislação de 2005, suprimindo a especificidade dos níveis de atuação das entidades mantenedoras, deixando-o em aberto.

A presidência do CME desde a sua criação foi exercida pelo Secretário Municipal de Educação, contudo a vice-presidência sempre foi possível ser eleita entre os membros do próprio CME. Apenas na lei de 2016 que foi permitida a livre escolha dos conselheiros entre seus pares de quem irá ocupar tal função, alternando cada gestão entre sociedade civil e poder executivo.

É necessário destacar que esta última legislação citada veio ao encontro do que está previsto da lei federal nº 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE) e na lei municipal nº 2.267/2015 que institui o Plano Municipal de Educação (PME) que possui meta específica acerca da gestão democrática.

O fato de o secretário de educação não ser o presidente do CME e apenas compô-lo, não é garantia de um funcionamento sem disputas de interesses. (SOUZA; VASCONCELOS, 2008). Todavia, se faz necessário valorizar e reconhecer como um avanço significativo não haver mais essa possibilidade, pois mesmo que a presidência não estabeleça, por si, uma relação de hierarquia em relação aos demais integrantes do Conselho e sim uma função regimental, há de se reconhecer sua relevância na disputa de poder.

Outro ponto relevante é que na estrutura do CME desde a sua criação é prevista a existência de funcionário(s) da Secretaria Municipal de Educação para sistematização de suas ações. No ano de 2013 foi criada uma equipe de articulação dos Conselhos Municipais – englobando o CACS Fundeb e o de Alimentação Escolar – vinculado ao Departamento de Supervisão Educacional (DSE), sendo responsável pela organização das reuniões, registros e demandas de cada Conselho. Com o tempo e dado o volume de atividades, esta equipe em 2015 foi desvinculada do DSE, e ligada diretamente ao gabinete da secretária, assim como foi contemplada com todo recurso necessário para efetivação das ações previstas para ela.

Sobre seu funcionamento

Em quatro das legislações municipais que tratam sobre o CME, o tempo do mandato era de dois anos, porém foi permitida a recondução dos mesmos apenas na lei de 1991. De 2001 até a alteração mais recente, esta recondução foi vetada, e somente em 2016 quando novamente alterada, além de permitir que fossem reencaminhados ao CME também ampliou o tempo de cada mandato, passando de dois para quatro anos.

Defendo que não é o tempo de duração que dará relevância às ações realizadas pelo CME e o legitimará como órgão autônomo e capaz de modificar e qualificar a realidade local, porém sua ampliação abre caminho para a possibilidade de melhor qualificação das participações dos conselheiros e de colocarem em práticas conhecimentos adquiridos que demandam tempo para serem minimamente dominados por eles.

Nas cinco legislações municipais que abordam sobre o CME, todas apontam que as reuniões deste colegiado devem ocorrer mensalmente em caráter ordinário e extraordinariamente convocadas pelo seu presidente. Porém, baseada nos registros existentes dessas reuniões que compõem a memória do Conselho, não há nenhum referente ao período de setembro de 1991 a novembro de 1997. Ou seja, o colegiado só existia na letra fria da lei.

A seguir, apresento tabela com a quantificação dessas reuniões ocorridas entre dezembro de 1997 a outubro de 2016:

Tabela 1. Reuniões ordinárias e extraordinárias do CME/Magé

ANO	TOTAL DE REUNIÕES[1]
1997	01
1998	05
2002	02
2003[2]	08
2004	02
2005	06
2006[3]	05
2007	11
2008	02
2009	06
2010	06
2011	10
2012	07
2013	07
2014	05
2015	11
2016	12

Fonte: Livros ata CME/Magé

Em uma breve análise desta tabela, podemos perceber que houve uma constância na quantidade de reuniões a partir de 2009, ampliando a possibilidade do cumprimento de suas funções primordiais para deliberação, normatização, fiscalização e consultas.

Destaco aqui que somente a partir de 2013 há registros de normatizações elaboradas pelo CME – deliberações, pareceres -, sendo devidamente publicadas e tendo apontamentos nas atas. É possível relacionar com a criação da equipe articuladora dos Conselhos Municipais que pode estar especificamente voltada para as demandas deste colegiado, conforme já citado neste estudo.

Além disso, outro dado relevante é a inexistência de registros durante os anos de 1999 e 2001. Ressalto que os livros atas são paginados e sequenciais, não havendo a possibilidade de estarem escriturados em outros registros. Curiosamente, o período com a menor incidência de reuniões foi durante a vigência da sua lei de criação o que ratifica a ideia que a existência de uma legislação específica não é garantia em tese do pleno funcionamento do CME.

Considerações finais

É fato afirmar que o Conselho tem um papel de destaque a ser desempenhado, assim como a existência de sua articulação legal, institucional e histórica com os sistemas principalmente depois da CF de 1988 com a viabilidade de constituição de sistemas municipais de ensino numa perspectiva de gestão participativa, dada sua característica de representação mais plural da sociedade.

Ao analisar alguns aspectos dos 25 anos de existência do CME, podemos afirmar mesmo que, do ponto de vista documental, este Conselho vem ocupando mesmo a passos lentos, um lugar de importância estratégica para gestão democrática na educação deste município, exercendo gradativamente suas competências e funções que lhes são características. E isso precisa ser salientado principalmente por ser referente a um município fortemente marcado por uma cultura e políticas patrimonialistas e autoritárias.

Compreendo que o fortalecimento do CME como espaço democrático e de participação é estratégico para a construção de uma sociedade mais justa. A concretização da gestão democrática da educação passa também pelo estreitamento de seus vínculos com a sociedade que se faz representar.

Que o CME/Magé seja uma das estratégias organizativas do trabalho da educação básica que permita superar práticas

protecionistas, oriundas do coronelismo e patrimonialismo, fundamentos da antidemocracia. Que cumpra suas atribuições para criar uma cultura democrática, que se amplie e dissemine. Acredito que se está no caminho certo.

Referências bibliográficas

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília: Imprensa Nacional, 5 de outubro de 1988.

_____. Lei nº 13.005, de 25 jun. 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação PNE e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/. Acesso em: 23 ago. 2016.

MAGÉ, Lei nº 1.027, 09 set. 1991. Cria o Conselho Municipal de Educação, órgão consultivo do poder executivo. Imprensa Municipal. 10 de outubro de 1991.

_____, Lei nº 1.426, 17 out. 2001. Modifica a lei nº 1.027/91 e dá outras providências. Imprensa Municipal. 29 de outubro de 2001.

_____, Lei nº 1.496, 02 abr. 2002. Altera dispositivos da lei nº 1.426/ 2001. Boletim Informativo Oficial nº 137, p. 7.

_____, Lei nº 1.693, 08 jun. 2005. Altera a lei nº 1.426/2001, alterada pela lei nº 1.496/2002. Boletim Informativo Oficial nº 149, p. 9.

_____, Lei nº 2.307, 06 jul. 2016. Altera dispositivos da lei nº 1.426, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Boletim Informativo Oficial nº 520, p. 32.

SOUZA, Donaldo Belo de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. CMEs no Brasil: uma cartografia a partir dos estudos teórico-empíricos. In: SOUZA, Donaldo belo de. (Org.) Mapa dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil. São Paulo: Loyola, 2013, p.23-55.

RIO DE JANEIRO, Assembleia Legislativa. Constituição do Estado do rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 05 de outubro de 1989.

WERLE, Flávia O. C. CME como Política estruturadora do campo da educação no município. In: SOUZA, Donaldo Belo de (org.): Conselhos Municipais e de Controle Social da Educação: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.

[1] Foram contabilizados todos os registros de reuniões realizadas naquele ano, inclusive das assembleias para eleição de seus componentes, assim como sessões solenes.

[2] Apesar de haver os respectivos registros, destaco que nenhum deles possui a assinatura dos participantes. Mesmo assim, contabilizei como reuniões realizadas.

[3] Neste ano, ocorreram somente cinco reuniões, onde em quatro delas não houve quórum, portanto ao foram efetivamente realizadas