

AS AÇÕES DO PAR NA PERSPECTIVA DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS DA EDUCAÇÃO

Ana de Fátima Pereira de Sousa Abranches¹

Fundação Joaquim Nabuco
ana.abranches@fundaj.gov.br

Henrique Guimarães Coutinho²

Fundação Joaquim Nabuco
henrique.guimaraes@fundaj.gov.br

Resumo: O artigo apresenta e discute os dados relativos aos Conselheiros Municipais de Educação da pesquisa sobre o Plano de Ações Articuladas - PAR da Região Nordeste que aqui analisa especificamente as interrelações do Conselho Municipal de Educação e sua contribuição na melhoria da qualidade de políticas públicas educacionais, bem como seu impacto na educação dos municípios nos últimos dois anos, período de implantação e implementação do PAR. Os resultados apontam um processo de mudança significativa na cultura de participação e representatividade, indicando o crescimento da presença da sociedade civil nas políticas públicas de educação.

Palavras-chave: conselheiros; participação; representatividade

Este artigo apresenta e discute os dados específicos relativos aos Conselheiros Municipais de Educação da pesquisa sobre o Plano de Ações Articuladas - PAR da Região Nordeste analisando especificamente as interrelações do Conselho Municipal de Educação e sua contribuição na melhoria da qualidade de políticas públicas educacionais, bem como seu impacto na educação dos municípios nos últimos dois anos, período de implantação e implementação do PAR.

A pesquisa envolveu a análise numérica descritiva e inferencial, sendo feito a partir de uma amostra dos Planos de Ação Articulada (PAR) e de municípios e programas. Nos municípios da amostra foram utilizados questionários com perguntas predominantemente fechadas, dirigidas aos conselheiros (as) municipais de educação; professores (as), aos diretores (as), aos pais e mães de alunos (as), aos alunos (as) - que foram analisados tendo como referência os indicadores definidos com base no Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação/Guia Prático de Ações.

O universo pesquisado abrangeu 9 (nove) estados da Região Nordeste e uma amostra de 264 (duzentos e sessenta e quatro) municípios. A partir deste universo, foi elaborada uma amostra aleatória válida para o Nordeste, onde se aplicariam critérios de estratificação por estado e porte do município entre as 793 escolas de menor Ideb (< 3,0) em 2005, priorizadas pelo PAR,

1 Doutora em Educação pela Universidade Federal de Pernambuco e Analista de Ciência e Tecnologia/Pedagoga da Fundação Joaquim Nabuco lotada na Coordenação Geral de Estudos Educacionais (CGEE).

2 Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco e Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco lotado na Coordenação Geral de Estudos Educacionais (CGEE).

em sua primeira fase. Escolheu-se a Amostra Aleatória Estratificada Proporcional (AAEpr) na qual os estimadores de variância da população são mais eficientes do que na Amostra Aleatória Simples (AAs). No caso específico, foi utilizado intervalo de confiança de 95% e erro amostral de 5%, padrão para esse tipo de estudo, chegando-se a uma amostra de 263,4 (arredondados para 264) municípios, entre os 793 da população. Com relação à estratificação, para o caso em questão foram utilizados dois estágios. No primeiro, foram levados em consideração os estados da Federação, na Região Nordeste, proporcionais ao número de municípios que existiam em 2007, elegíveis para o PAR (nesse caso, municípios com Ideb muito baixo). Em um segundo momento, respeitando as capacidades institucionais dos municípios, garantiu-se a equitativa distribuição por porte: pequenos municípios (até 10.000 habitantes), médios (até 20.000) e grandes (acima de 20.000 habitantes). Após este primeiro procedimento foram sorteadas as quatro escolas a serem visitadas, sendo as duas de maior e as duas de menor Ideb no município, entre as escolas urbanas.

Neste artigo fazemos um recorte da pesquisa maior, que resulta no diagnóstico dos Conselhos e da atuação dos Conselheiros pesquisados em relação ao exercício das suas atribuições nos últimos dois anos no contexto da implantação do PAR.

Assim é importante ressaltar que o debate sobre qualidade na educação resgata no contexto histórico o processo de municipalização/descentralização e procura situar as tendências deste processo implementado no Brasil para compreender de que modo as políticas e/ou programas do Governo Federal vão sendo incorporados à realidade dos municípios e à sua Política de Educação Local.

De acordo com Castro (1998), a partir da década de 1990 o sistema de ensino público passou por uma série de reestruturações e redefinições em suas hierarquias (fundamental, médio e superior), onde a esfera federal passou a atuar na posição de planejamento, regulação e avaliação dos programas, e ainda, promovendo inovações e transformações de caráter pedagógico. Em função destas afirmações, pode-se concluir que a esfera federal foi perdendo sua condição de executora direta e os estados e municípios vão assumindo essas responsabilidades, passando a compartilhar com o governo federal os custos do financiamento da educação no ensino fundamental e médio. Castro (1998) observa que a descentralização implica necessariamente na redefinição dos papéis desempenhados por todas as esferas governamentais, uma vez que a prestação direta dos serviços educacionais, sem ser alienada ao do setor público, deve ser mais claramente percebida como responsabilidade igualmente compartilhada entre as esferas subnacionais e deve contar com a participação ativa da sociedade civil.

Assim, na década de 1990, a discussão em torno da municipalização/descentralização do ensino implicava em uma revisão do sistema educacional e em um estudo que ajudasse a compreender as mudanças na concepção de escola pública, tendo como referência aspectos de cunho político, pedagógico e estrutural. O que estava em discussão era a questão da qualidade do ensino, a oferta de oportunidades iguais de educação e a valorização da escola pela sociedade mediante mecanismo da descentralização (GADOTTI, 2000).

Este debate resultava da nova legislação nacional, a Constituição de 1988, que, em relação à municipalidade, situa o município como espaço real de poder e não como mero executor de decisões tomadas em outras instâncias do poder. Assim a legislação ao dar autonomia aos municípios para a criação de sistemas municipais, no Art. 212, §2º, determina que “para efeito do cumprimento do disposto no ‘caput’ desse artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do artigo 213”. Além disso, amplia o poder municipal permitindo a ele a elaboração da sua lei orgânica e eleva o município à categoria de entidade federada, no Art. 18 (RIBEIRO, 2004).

No atual contexto de Municipalização/Descentralização do ensino, se faz necessário que os municípios assumam a autonomia anunciada pela legislação³ no artigo 14, inciso II, ao definir as normas de gestão democrática do ensino público. São os Conselhos de Educação dos municípios referencial para democratização da gestão, independente do município ter instituído um sistema próprio de ensino (MEC, PRÓ-CONSELHO, 2003). Na situação de instituir o sistema, cabe ao município estabelecer normas complementares e definir o órgão responsável pela função normativa.

Como interlocutor e representante dos interesses da sociedade, **os Conselhos Municipais de Educação** têm como área de atuação as políticas públicas. Como órgão de participação, mobilização e controle social devem desempenhar funções: consultiva, propositiva, mobilizadora, deliberadora, normativa, acompanhamento, controle social e fiscalização (MEC, PRÓ-Conselho, 2003).

O Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho, criado em 2003 pelo Ministério da Educação a partir das experiências já implementadas pela União Nacional dos Conselhos Municipais (UNCME), tem como objetivo consolidar a Gestão Democrática nos Sistemas de Ensino e na Política Nacional de Educação Básica.

Como legislado na Constituição de 1988, a existência dos conselhos setoriais é uma forma de participação da sociedade nas políticas públicas. Neste caso específico, os Conselhos de Educação deverão atuar como articuladores, mediadores das questões da política educacional da sociedade local. Neste contexto, o Pró Conselho surge 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 (UNCME, 2009).

No Brasil, segundo dados do MEC (2009), dos 5.564 municípios, 3.604 já receberam capacitação através do Pró-Conselho.

Para realização de seus objetivos, o Pró-Conselho fez parcerias com diversas instituições:

3 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nº 9394/96, Inciso II. Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

- União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - Uncme;
- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - Undime;
- Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação;
- Conselho Nacional de Educação - CNE;
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD;
- Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef (UNCME, 2009).

Ressaltando a importância dos Conselhos Municipais de Educação, esta seção descreve os principais resultados da pesquisa de campo sobre o Plano de Ações Articuladas-PAR/ Plano de metas Compromisso Todos pela Educação-PDE, onde na Dimensão Gestão analisamos as interrelações e a atuação dos Conselhos Municipais da Educação, tendo como interlocutor os *Conselheiros*.

Neste sentido, organizamos os dados em cinco tópicos para melhor compreensão da descrição e da análise feita. São eles:

- 1- Quem são os Conselheiros.
- 2- A visão dos conselheiros sobre as condições de funcionamento dos conselhos.
- 3- A gestão democrática e a constituição dos conselhos.
- 4- Os conselheiros e a gestão democrática.
- 5- Políticas de formação para os conselheiros.

Assim, apresentamos um mapeamento/diagnóstico dos Conselhos e da atuação dos Conselheiros em relação ao exercício das suas atribuições nos últimos dois anos no contexto da implantação do PAR. Esta estratégia visou analisar a gestão dos Conselhos Municipais de Educação e a relação destes com o poder local, representado, institucionalmente, pela Secretaria Municipal de Educação com o objetivo de identificar as possíveis contribuições do PAR, assim como as principais dificuldades e nós críticos do programa.

1- Quem são os Conselheiros

Foram entrevistados prioritariamente Presidentes e/ou Vice-Presidentes dos Conselhos; na ausência destes, se entrevistou o conselheiro que estava substituindo os mesmos, totalizando 187 entrevistas, onde 70% dos entrevistados eram presidentes ou vices-presidentes do Conselho e 30% de outros conselheiros.

Em relação ao perfil dos conselheiros foi observado que 68% são do sexo feminino contra 32% do sexo masculino confirmando o estudo de Guimarães (2009, p. 65): “o predomínio da presença feminina entre os conselheiros municipais de educação pode ser explicado pelo fato de que a atividade educacional, sobretudo no ensino infantil e fundamental, é ainda concebida como um papel a ser desempenhado pelas mulheres, ou seja, a educação ainda está associada ao universo feminino”.

Quanto à formação dos conselheiros, 19% possuem Ensino Médio (normal/magistério), 36% possuem curso superior e 43% possuem pós-graduação, revelando uma condição favorável para o desenvolvimento das suas atribuições. Do total de conselheiros, 1 (um) tem o Ensino Fundamental e 3 (três) o Ensino Médio (técnico), como ilustra a tabela 1 abaixo.

Tabela 1
Nível de escolarização:

Respostas	n	%
Fundamental	1	1
Ensino Médio (Técnico)	3	2
Ensino Médio (Magistério Normal)	35	19
Graduação	67	36
Pós-graduação	81	43
Total	187	100

Fonte: Pesquisa DATAMÉTRICA - 10/04 a 28/05/2010.

Pergunta: Qual é o seu maior nível de escolarização?

O curso de Pedagogia surgiu como a graduação de maior peso entre os conselheiros com 55%. O curso de Letras aparece em 2º lugar com 15% dos casos. Destacamos que os cursos de licenciatura fazem parte da formação de professores e são ofertados no interior do Nordeste com muito mais frequência e opções em relação às demais áreas (tabela 2).

Tabela 2
Curso da graduação:

Respostas	n	%
Pedagogia	81	55
Letras – Licenciatura	22	15
História	11	7
Sociologia	1	1
Matemática	7	5
Geografia	10	7
Ciências Biológicas	8	5
Gestão em Saúde	1	1
Química	1	1
Educação Física	1	1
Administração	1	1
Normal Superior	1	1
Teologia	1	1
Agronomia	1	1
Direito	1	1
Total	148	100

Fonte: Pesquisa DATAMÉTRICA - 10/04 a 28/05/2010.

Pergunta: Qual o curso da graduação?

É importante ressaltar que 81 conselheiros, que corresponde a 43% do total, fizeram Pós-Graduação. Destes, 30% na área de Gestão e Supervisão Educacional, 14% em Psicopedagogia, 10% em Língua Portuguesa e 6% em Metodologia do Ensino e Docência em Ensino Superior.

2- A visão dos conselheiros sobre as condições de funcionamento dos conselhos

Identificamos que o quadro administrativo dos conselhos, em sua maioria, é reduzido já que a maior parte dos conselhos possui menos de 5 funcionários (cerca de 55%) e em 28% foi verificado que não existem funcionários destinados para exercerem estas funções.

Em relação aos quadros técnicos, a situação é parecida com 42% dos conselhos apresentando menos de 5 pessoas desenvolvendo atividades técnicas e 41% sem possuir nenhum técnico em seus quadros. Isto denota que os conselhos precisam avançar bastante em suas estruturas administrativas e técnicas tendo em vista sua importância e a natureza das suas ações para a gestão municipal e para a sociedade.

2.1. Recursos Financeiros

Investigando diversos fatores essenciais para a gestão adequada desta instância de participação e controle social, constatamos que a quase totalidade dos conselhos não dispõe de recursos financeiros próprios para o seu funcionamento, fato que pode indicar pouca autonomia em relação ao poder público local (tabela 3).

Tabela 3
O CME e recursos financeiros (recursos orçamentários) próprios

Respostas	n	%
Sim	10	5
Não	163	87
Não sabem	13	7
Não responderam	1	1
Total	187	100

Fonte: Pesquisa DATAMÉTRICA - 10/04 a 28/05/2010.

Pergunta: O CME possui recursos financeiros (recursos orçamentários) próprios?

2.2. Estrutura Física

Sobre o espaço onde funciona o CME, se é cedido, alugado ou próprio, identificamos uma dependência do CME em relação ao poder público municipal. Em 9% dos casos, o espaço para o funcionamento do CME é próprio, contra quase 56% de espaço cedido e 22% sem qualquer espaço para o funcionamento, confirmando um quadro de precariedade em relação à estrutura necessária para o funcionamento e o exercício das atividades do CME .

Para confirmar esta realidade perguntou-se onde funcionava o CME e 70% das respostas apontavam salas da Secretaria de Educação ou espaço da Prefeitura Municipal.

Tabela 4
Lugar onde funciona o CME:

Respostas	n	%
Em sala da Secretaria de Educação	131	70
Casa dos Conselhos	20	11
Em Sala na Câmara de Vereadores	2	1
Espaço específico	5	3

Diversos lugares	3	2
Casa alugada pela prefeitura	7	4
Em uma sala da sub-prefeitura	1	1
CENFOR - centro de educação continuada do professor	1	1
Salão do centro cultural	1	1
Sede própria	1	1
Prefeitura municipal	5	3
Sala do sindicato patronal	1	1
Universidade estadual	1	1
Em sala na biblioteca	2	1
Sala da escola	1	1
Em uma ONG	1	1
Prédio da ação social	1	1
Não sabem	1	1
Não responderam	2	1
Total	187	100

Fonte: Pesquisa DATAMÉTRICA - 10/04 a 28/05/2010.

Pergunta: Onde funciona o CME?

As condições de funcionamento do CME em relação ao mobiliário e a materiais essenciais para o funcionamento administrativo e técnico apresentaram avanços nos últimos dois anos. Verifica-se que 55% dos conselhos afirmaram ter computador com internet, 30% acervo bibliográfico, 39% telefone e 22% possuem fax no espaço do CME. Os dados denotam que os conselhos estão se equipando, se estruturando principalmente no aspecto relativo ao acesso a informações e comunicação.

3. Gestão democrática e Constituição dos Conselhos

3.1. Escolha dos Conselheiros

Quanto à representação, os Conselheiros são em sua maioria eleitos pelos seus segmentos (57%). No contexto da representação temos também os que são indicados pelo segmento (39%) e indicados pelo Prefeito (4%).

3.2. Segmentos representados nos conselhos

Investigamos a representação dentro do conselho com o objetivo de verificar se esta representação estaria ocorrendo de forma plural e abrangendo todos os segmentos envolvidos com a educação no nível municipal. Observamos que existe uma ampla e variada representação dos diversos segmentos envolvidos com a educação municipal. Os segmentos governo, sociedade civil e sindicatos foram fortemente lembrados pelos entrevistados.

Tabela 5
Segmentos representados no Conselho Municipal de Educação.

Respostas	n	%
Secretaria de Educação do Município	180	96
Professor da rede municipal	172	92
Pais de alunos	169	90
Diretor de escola municipal	160	86
Alunos da educação básica	122	65
Câmara Municipal	111	59
Conselho Tutelar	104	56
Sindicato dos Professores	101	54
Sindicato dos Servidores Públicos Municipais	86	46
Escola privada de educação infantil	76	41
Outras Secretarias Municipais	71	38
Organização NÃO Governamental	62	33
Representante de estabelecimento de ensino superior	31	17
Escola comunitária	25	13
Escola quilombola	7	4
Escola indígena	4	2
Outros	21	11
Não sabem	24	13
Não responderam	5	3

Fonte: Pesquisa Datamétrica - 10/04 a 28/05/2010.

Pergunta: Que segmentos estão representados/têm acento no Conselho Municipal de Educação?

Obs.: A soma nas colunas pode ultrapassar 100% porque cada entrevistado poderia apresentar mais de uma resposta.

É importante ressaltar que o item *outros* da questão sobre segmentos representados no conselho totalizou 21 respostas. A igreja representa 29% das respostas e os sindicatos dos trabalhadores rurais com 24% foram os mais lembrados pelos conselheiros.

Foi perguntado aos conselheiros qual segmento eles representam dentro do Conselho. Destacamos que dos 187 Conselheiros, 131 são presidentes ou vice-presidentes dos Conselhos. Assim, ressaltamos que os representantes da Secretaria de Educação Municipal são maioria com 38% dos casos, seguidos dos representantes dos professores com 29% das respostas. Observa-se que 3% dos Conselheiros representam o sindicato dos professores e 4% representam o sindicato dos servidores públicos. É interessante observar que 4% se disseram representantes dos diretores de escolas (tabela 8).

Tabela 6
Segmento que representa.

Respostas	n	%
Alunos da educação básica	3	2
Câmara Municipal	2	1
Escola privada de educação infantil	5	3
Organização Não Governamental	3	2
Pais de alunos	11	6
Professor da rede municipal	54	29
Secretaria de Educação do Município	71	38
Sindicato dos Servidores Públicos Municipais	7	4
Sindicato dos Professores	6	3
Escola estadual	2	1
Entidades beneficentes religiosas	2	1
Sociedade civil	2	1
Diretores da rede municipal	7	4
Escolas privadas	1	1
Poder executivo	3	2
Associação comunitária	2	1
Técnico pedagogo	1	1
Pais de alunos	1	1
Representante da educação básica do domicílio	1	1
Igrejas	1	1
Não sabem	1	1
Não responderam	1	1
Total	187	100

Fonte: Pesquisa Datamétrica - 10/04 a 28/05/2010.

Pergunta: O (A) sr (a) representa que segmento?

3.3. Quem são os presidentes dos conselhos

Em seguida perguntou-se aos conselheiros a qual segmento pertencia o atual presidente do conselho, e as respostas mostram que existe um predomínio dos representantes do executivo municipal no exercício da presidência, denotando que o poder local tem interesse em influenciar os conselhos. Assim temos 17% secretários municipais de educação, 28% representante da secretaria municipal de educação, 2% assessor do prefeito, ou seja, em grande parte os presidentes de conselho são ligados diretamente ao executivo municipal.

Outro dado relevante é que 29% são representantes das escolas públicas, ou seja, parece existir em andamento uma desconcentração de poder ligado ao executivo, na medida em que as escolas estão assumindo os conselhos por meio de seus representantes. Em contrapartida é observada uma participação menor dos pais de alunos em relação aos demais segmentos e entendemos que este segmento deveria, em tese, ter um grande interesse sobre a questão da educação nos municípios, mas os dados mostram que 4% dos presidentes de conselhos municipais de educação pertencem a este segmento. Esta participação dos pais pode ser explicada pela ausência de incentivos para a participação social dentro do desenho das políticas sociais, a baixa cultura cívica e associativa existente no Brasil e por fim por conta do custo de oportunidade dos pais para participar, em relação à disponibilidade de tempo e aos gastos com deslocamento e outros insumos, já que para os representantes dos municípios esta atividade faz parte das suas obrigações profissionais, enquanto que os demais representantes participam fora de sua jornada de trabalho. A pesquisa, de certa forma, confirma esta realidade.

Tabela 7
Exercício da presidência do Conselho

Respostas	n	%
Secretário de educação	31	17
Representante dos pais de alunos	7	4
Representante da secretaria municipal de educação	53	28
Representante das escolas públicas	54	29
Representante das escolas privadas	4	2
Representante da sociedade civil	6	3
Diretor de escola	1	1
Representante religioso	2	1
Estão em articulação para a eleição	1	1
Representante do sindicato dos professores	8	4
Assessor do prefeito	4	2
Ex-secretário da educação	1	1
Representante do sindicato dos trabalhadores rurais	1	1
Participante de uma ong	1	1
Representante de associação comunitária	1	1
Representante dos técnicos pedagogos	2	1
Representante dos funcionários públicos municipais	1	1
Legislativo (político)	2	1
Representante do conselho tutelar	1	1
Não sabem/Não responderam	6	4
Total	187	100

Fonte: Pesquisa DATAMÉTRICA - 10/04 a 28/05/2010.

Pergunta: O atual presidente do Conselho é:

4. Os conselheiros e a gestão democrática.

4.1. Na política municipal de educação.

4.1.1. Sistema municipal de ensino-SME.

Dedicamos uma atenção especial às questões voltadas para a identificação de quanto as ações da educação se encontram normatizadas em cada município. Isso pode representar mais institucionalidade nas ações da educação e proporcionar cenários com mais regulação, racionalidade e continuidade de programas. Ao mesmo tempo, pode ser um indicador de menor interferência de interesses políticos locais na gestão das políticas educacionais.

Identificamos que 60% dos entrevistados afirmaram que o município possuía lei municipal de organização do Sistema Municipal de Educação (SME). Chama atenção o fato de 14% dos Conselheiros dizerem que desconhecem se o município possui a referida lei. No entanto, 66% afirmaram que o Conselho do Fundeb se encontrava integrado ao Conselho Municipal de Educação, o que mostra uma articulação positiva entre estas duas instâncias de controle social sobre a educação. Evidencia também que os Conselheiros estão mais informados em relação ao Fundeb. Esta prevalência do conhecimento sobre o Fundeb pode estar relacionada à sua divulgação pela mídia, o que não ocorre em relação ao Sistema Municipal de Ensino (SME).

4.1.2. Plano municipal de educação

A relação entre o CME e o Plano Municipal de Educação (PME) nos municípios foi focalizada com o objetivo de verificar a participação do Conselho Municipal de Educação neste processo. Inicialmente foi perguntado se o município possui PME. Na percepção dos conselheiros, 62% dos municípios possuem, 22% afirmaram estar em construção, 13% não possuem, 4% em processo de reformulação e 4% não sabem informar (tabela 10).

Tabela 8
Existência do Plano Municipal de Educação-PME- no Município.

Respostas	n	%
Sim	108	58
Não	24	13
Está em construção	41	22
Sim, está sendo reformulado	7	4
Não sabem	7	4
Total	187	100

Fonte: Pesquisa DATAMÉTRICA - 10/04 a 28/05/2010.

Pergunta: O município tem PME-Plano Municipal de Educação?

Quanto à elaboração do PME pelo município, observa-se um processo diverso com características de uma gestão democrática participativa, onde ressaltamos algumas das alternativas que corroboram para essa perspectiva. Assim, 132 respostas (85%) apontam as reuniões com a comunidade, 116 (74%) falam das conferências municipais de educação e 66 (42%) de-

stacam as audiências públicas. Estes percentuais parecem indicar um caminho que vem sendo traçado pelos conselhos tendo como referência uma busca de maior participação da sociedade na elaboração do plano. Ao mesmo tempo existem práticas que permanecem em pauta e que se caracterizam por representar uma gestão mais centralizada, tal como 81% de respostas que se referem à elaboração do PME realizada pela equipe técnica da secretaria e 37% relativo à contratação de assessoria técnica.

Em complemento à questão anterior, perguntou-se aos conselheiros se o Conselho Municipal de Educação participa/participou efetivamente da elaboração do PME no município. Do total de entrevistados, 78% responderam que sim e 18% responderam que não. Aos que responderam sim, foi perguntado se o CME acompanhava a execução do PME na sua cidade e verificou-se que 60% das respostas foram sim e 38% dos conselheiros responderam que não. Em seguida perguntou-se aos conselheiros que afirmaram que existia um acompanhamento na execução do PME como acontecia o acompanhamento. Observamos que monitoramento e execução de metas, reuniões com as secretarias municipais de educação são apontados por 95% dos entrevistados junto com participação em conferências municipais com 90% e análise dos relatórios com 87% das respostas. Ressaltamos também que o acompanhamento, segundo os conselheiros, acontece também 54% em audiências públicas e 48% em fóruns. As respostas apresentam um indicativo de que existe um movimento significativo de investimentos em práticas que caracterizam uma maior inserção dos conselhos na política de educação dos municípios.

4.1.3. Os conselhos e as ações de planejamento

No contexto das ações do CME, as afirmações apontam que as diretrizes e orientações do Pró-Conselho em relação às funções: consultiva, propositiva, mobilizadora, deliberativa, normativa, de acompanhamento, controle social e fiscalização, são reconhecidas pelos conselheiros e contempladas nas suas respostas ao questionário.

Ressaltamos que o Ministério da Educação, a partir das experiências já implementadas pela União Nacional dos Conselhos Municipais (UNCME), elaborou em outubro de 2003 o Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação - Pró-Conselho.

A base é o entendimento que os Conselhos Municipais de Educação possuem papel de ampla importância no que diz respeito à representatividade e à participação. Assim, o Pró-Conselho busca qualificar gestores, técnicos das secretarias municipais de Educação e os representantes da sociedade civil sobre: legislação e mecanismos de funcionamento; ação pedagógica escolar; repasse e controle do uso das verbas da educação, almejando a autonomia dos municípios na estrutura, organização e controle de suas políticas de educação.

Assim, nas respostas dos conselheiros merecem destaque a apresentação e a sugestão de medidas para melhorar o rendimento escolar (79%), a apresentação de diretrizes para o PME (72%), a apresentação de diretrizes e sugestões para a formação continuada (72%), apresentação de critérios para a avaliação das escolas municipais (68%), dentre outras ações.

No contexto da garantia ao direito à educação, as funções de acompanhamento, controle e fiscalização estão presentes no conjunto das respostas. Isto parece um indicativo de conhecimento do exercício da função por parte dos conselheiros.

Nas questões estimuladas sobre as ações do conselho em relação ao direito à educação, merecem destaque com 65% das respostas a análise de indicadores da educação, 65% com relação às reuniões do Conselho do FUNDEB e Conselho da Criança e Adolescente, 64% na questão do acompanhamento à aplicação dos recursos financeiros. Importante ressaltar o processo em andamento que pode representar uma mudança significativa na cultura de participação e representatividade. São questões como seminários com a sociedade (44%) e audiências públicas (29%) que representam essas mudanças.

No que se refere à atuação do CME em relação às ações referentes às normas educacionais, esta questão objetiva mensurar a efetividade da participação do CME na gestão e nas diretrizes normativas da educação no nível local.

Segundo os conselheiros, o CME atua principalmente no esclarecimento de dúvidas junto à sociedade (71%); na elaboração de normas para autorização de funcionamento da escola (55%); na emissão de pareceres sobre dias letivos (58%) e ainda cadastrando instituições educacionais (50%).

4.2. Democratização do acesso

Foi investigada a efetividade das ações do CME em relação à implantação do Ensino Fundamental de 9 anos. Perguntou-se a cada conselheiro se o mesmo tinha sido implantado no seu município. Nesse caso a quase totalidade das respostas foi afirmativa com 94%, sendo que em 78% dos casos havia sido regulamentado pelos respectivos CME's.

Sobre o credenciamento das escolas nos últimos dois anos, observamos que em 44% dos municípios não houve credenciamento de escolas de ensino fundamental e 19% dos conselheiros não souberam responder.

Quanto à questão da capacitação de técnicos e conselheiros para a implantação do ensino fundamental de 9 anos, 37% dos conselheiros disseram que sim e 53% disseram que não tiveram capacitação.

4.3. Comunicação com a sociedade

Seguindo a mesma linha da questão anterior perguntou-se aos entrevistados de que forma o CME se comportava em relação ao IDEB do município: havia acompanhamento? E se há? De que forma? As respostas mais significativas foram o acompanhamento da divulgação dos resultados do IDEB com 80% das respostas e o acompanhamento das ações do PAR no município com 76% das respostas. Também são relevantes as questões que apontam o debate nas escolas sobre o PDE (58%) e o debate nas escolas sobre o resultado do IDEB (53%), índices que parecem indicar a inserção do CME nas escolas em ações significativas para a comunidade escolar.

Tabela 9**O Conselho e o índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB**

Respostas	n	%
Acompanha a divulgação dos resultados	150	80
Acompanha as ações do PAR no município	142	76
Debate nas escolas a execução do PDE Escola	109	58
Debate os resultados nas escolas	100	53
Nenhuma ação / Não acompanha	18	10

Fonte: Pesquisa Datamétrica - 10/04 a 28/05/2010.

Pergunta: Em relação ao índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, o Conselho:

Obs.: A soma nas colunas pode ultrapassar 100% porque cada entrevistado poderia apresentar mais de uma resposta.

Perguntou-se aos conselheiros quais seriam os meios de comunicação utilizados de forma mais freqüente para o acompanhamento da alocação dos recursos da educação no município. As respostas demonstram a diversidade de meios utilizados no acompanhamento. Resaltamos que foi observado que a internet assume um papel fundamental no processo visto que 75% dos entrevistados afirmaram que utilizam sites oficiais para realizar tal acompanhamento. O Conselho do Fundeb foi citado por 26% dos entrevistados como fonte de acompanhamento, enquanto que 17% dos entrevistados afirmaram não acompanhar a movimentação dos recursos. As demais respostas estão pulverizadas em diversas fontes/formas.

Tabela 10**Conselho e acompanhamento da utilização dos recursos investidos em educação do município.**

Respostas	n	%
Site do FNDEMEC	94	50
Conselho do FUNDEB	49	26
Site do município	41	22
Não acompanha	32	17
Relatórios da SEDUC	22	12
Boletins informativos do município	20	11
Rádio comunitária	14	7
Jornais	11	6
Diário Oficial	9	5
Reuniões	6	3
Site do Banco do Brasil	5	3
Tribunal de contas do estado	2	1
Sindicato dos professores	2	1
Ofícios	2	1
Telefone	2	1

Secretaria da fazenda	1	1
Assessor de imprensa do projeto	1	1
Fiscaliza pessoalmente	1	1
Contato com o contador da prefeitura	1	1
Secretaria de planejamento	1	1
Televisão	1	1

Fonte: Pesquisa Datamétrica - 10/04 a 28/05/2010.

Pergunta: Em que meios de comunicação o Conselho acompanha a utilização dos recursos investidos em educação do município?

Obs.: A soma nas colunas pode ultrapassar 100% porque cada entrevistado poderia apresentar mais de uma resposta.

Para finalizar esta seção focalizamos o acompanhamento do Fundeb por parte do Conselho Municipal de Educação com o objetivo de verificar os meios utilizados pelo CME para denotar uma troca de informações entre estas duas instâncias de controle e participação social na esfera municipal. A participação em reuniões do Fundeb com 63% das respostas surge como forma de acompanhamento dos recursos do Fundeb mais usual entre os conselheiros juntamente com o acompanhamento dos demonstrativos financeiros da prefeitura que é ainda a grande fonte (47%); a participação no censo escolar com 39% das respostas; participação da elaboração do orçamento com 20%; denúncia e irregularidade no uso dos recursos com 22%.

As respostas indicam que, em grande parte, os conselhos acompanham a movimentação do Fundeb.

Um dado que também merece registro é que 20% dos conselheiros afirmaram não acompanhar o recebimento destes recursos.

Tabela 11
O Conselho, acompanhamento, recebimento e aplicação dos recursos do FUNDEB.

Respostas	n	%
Participando das reuniões do Conselho do FUNDEB	118	63
Pelo Demonstrativo de Execução Físico-Financeira da Prefeitura	87	47
Participando do Censo Escolar	72	39
Acompanhando a execução do Programa de Transporte Escolar	69	37
Acompanhando a execução do Programa de Apoio à Educação de Jovens e adultos	60	32
Informando/denunciando irregularidades no uso dos recursos	41	22
Não acompanha	38	20
Participando da elaboração do orçamento	37	20
Pelo Demonstrativo de Execução Físico-Financeira do Tribunal	31	17
Pelo Diário Oficial da União	23	12
Internet	3	2
Relatório da Fundeb	2	1
Site do MEC	2	1

Através dos repasses feitos pelo Banco do Brasil	1	1
Site do tesouro nacional	1	1
Darf - receita federal	1	1
Informações na igreja	1	1
Participando de reuniões	1	1

Fonte: Pesquisa Datamétrica - 10/04 a 28/05/2010.

Pergunta: Como o Conselho acompanha o recebimento e a aplicação dos recursos do FUNDEB?

Obs.: A soma nas colunas pode ultrapassar 100% porque cada entrevistado poderia apresentar mais de uma resposta.

5. Política de formação para os conselheiros municipais

Sabemos que as atividades do conselho exigem uma diversidade de conhecimentos específicos necessários ao desempenho da função de conselheiro e por isto foi perguntado aos conselheiros se existia, dentro dos conselhos ou da gestão municipal, uma preocupação em proporcionar capacitação aos conselheiros. A pergunta foi: quantos técnicos do CME foram capacitados nos últimos 2 anos? O quadro desenhado mostra que 45% das respostas foram negativas e 29% afirmaram que apenas 1 ou 2 técnicos participaram de capacitação, com 19% afirmando não saber se algum técnico tinha sido capacitado.

Em relação aos conselheiros, cerca de 51% dos entrevistados afirmaram não ter recebido nenhuma capacitação nos últimos dois anos contra 22% que afirmaram que entre um e cinco conselheiros foram capacitados no referido período. Outro dado que chama atenção é que 12% dos entrevistados responderam não saber se tinha participado de alguma capacitação no referido período.

A questão da capacitação é importante para esta pesquisa por entendermos que este processo deve ser incentivado pelas esferas de poder (federal e municipal) e também por organizações ligadas à sociedade civil, visto que a atuação dos conselhos e dos conselheiros é de fundamental importância para a melhoria da educação escolar do município. E para aprofundarmos essa questão perguntamos quais instituições eram responsáveis pelas capacitações com o objetivo de identificar as oportunidades criadas pelas instituições que os oferecem. A União Nacional dos Conselhos Municipais (UNCME), instituição da sociedade civil organizada, apareceu em 51% das respostas, sendo que instituições das esferas de governo (federal, estadual e municipal) estão também entre as mais citadas, delineando um quadro onde existe oferta de capacitação pelo setor público e também por segmentos ligados à sociedade civil. Ressaltamos que a grande maioria dessas capacitações parece se amparar e estar articulada ao pró-conselho.

Considerações Finais

Os dados revelaram a existência de um cenário favorável em relação à gestão democrática, uma vez que o perfil dos conselheiros atende às demandas básicas e necessárias a uma participação efetiva dos mesmos no processo de controle social sobre a alocação dos recursos e

ações da educação dos municípios do Nordeste. Identificou-se, por exemplo, que a formação dos Conselheiros se apresenta como um ponto positivo diante do processo de consolidação dos Conselhos, ressaltando que 79% dos Conselheiros possuem curso de graduação e destes 55% em Pedagogia, constituindo um quadro que revela a atuação de educadores em espaços importantes e estratégicos dentro do contexto educacional. Neste universo da formação é importante destacar que dos 187 Conselheiros, 81 possuem especialização e destes, 24 especificamente na área de Gestão e Supervisão Escolar. Destaca-se também a grande diversidade de segmentos representados nos conselhos como outro fator influente para a efetividade da participação associada à existência de uma tendência de paridade entre representantes da sociedade civil e órgãos públicos.

Quanto ao fortalecimento da gestão democrática, existe um indicativo de movimentos significativos de investimentos em práticas que caracterizam uma maior participação dos conselhos na política de educação dos municípios, como maior inserção e promoção pelos conselhos de conferências municipais de educação, audiências públicas e fóruns. Outra indicação forte desta tendência em direção à democratização é identificada ao se observar o caminho que vem sendo traçado pelos conselhos, tendo como referência uma busca de maior participação da sociedade na elaboração do plano municipal de educação. Algumas das alternativas que corroboram para essa perspectiva são: as reuniões com a comunidade, as conferências municipais de educação e as audiências públicas.

Ressaltamos, entretanto, que os dados também mostraram algumas práticas conservadoras e tradicionais. As elites políticas locais ainda estão presentes no contexto dos conselhos como indicativo que o poder político local tem forte inserção na presidência do Conselho, o que mostra uma disposição do poder local em influenciar a gestão dos conselhos, associado à fragilidade institucional dos conselhos, uma vez que os mesmos apresentam quadros administrativos e técnicos precários ou até mesmo inexistentes. Observou-se também que existe uma dependência financeira e estrutural muito grande dos conselhos em relação ao governo municipal.

Este quadro caracteriza um processo em andamento de mudança significativa na cultura de participação e representatividade, indicando o crescimento da presença da sociedade civil nas políticas públicas de educação, o que, neste caso, é possibilitado pelo PAR.

REFERÊNCIAS

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Avaliação do sistema educacional brasileiro tendências e perspectivas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio Comprido: v. 6, n. 20, jul./set., 1998.

GADOTTI, Moacir. *Perspectivas atuais da educação*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.

GUIMARÃES, Carlos Augusto Sant'Anna; COUTINHO Henrique Guimarães; MARQUES, Helena Maria de Barros. *Conselhos Gestores na Educação: perfil, discurso, funcionamento*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO/Secretaria de Educação Infantil e Fundamental. *Pró-Conselho - Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação*. Brasília, 2003.

_____. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. *Perfil dos Conselheiros Municipais de Educação - 2006*. Brasília, 2007.

_____. www.mec.gov.br, 2009.

RIBEIRO, Wanderley. *Municipalização. Os Conselhos Municipais de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

UNCME. <http://www.uncme.com.br/pro%20conselho.htm>