



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

COLEÇÃO VIDA & EDUCAÇÃO VOLUME 1

Conselhos Municipais de Educação: Criação e Instalação

Fortaleza, 1995



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

Presidente

Marcondes Rosa de Sousa

1º Vice-Presidente

Edgar Linhares Lima

2º Vice-Presidente

José Teodoro Soares

Secretária Geral

Maria Lucy Gadelha

Conselheiros

Ada Pimentel Gomes Fernandes Vieira

Cláudio Régis de Lima Quixadá

Eduardo Diatahy Bezerra de Meneses

Ednilton Gomes Soárez

Francisco Ferreira Lima

João Arquimedes Bastos Pereira

José Roda Abreu Vale

José Reinaldo Teixeira

Jorgelito Cals de Oliveira

Luiza de Teodoro Vieira

Maria Eudes Bezerra Veras

Maria Cordeiro Fernandes Vieira

Maria Ivoni Pereira de Sá

Maria Sarah Esmeraldo Cabral

Rosa Catarina Negreiros Guimarães

Suplentes

Francisco Leunam Gomes

Lindalva Pereira Carmo

Regina Maria Holanda Amorim



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

Contribuíram para a elaboração deste documento os membros da Comissão de Concepção e Instalação dos Conselhos Municipais de Educação, instituída no âmbito do CEC e formada pelos:

a) Conselheiros

Maria Ivoni Pereira de Sá - Presidente
Ada Pimentel Gomes Fernandes Vieira
Francisco Leunam Gomes
Lindalva Pereira Carmo
Marta Cordeiro Fernandes Vieira
Regina Maria Holanda Amorim
Rosa Catarina Negreiros Guimarães

b) Técnicos do CEC

Francisco Cabral de Amorim
Lúcia Maria Jacó Rocha
Maria Arivan de Holanda Lucena
Maria Auxiliadora Assunção Pires
Maria Helsenir Lucena Silveira Lima
Maria Lucy Gadelha

c) Representantes das Instituições

Associação dos Municípios do Ceará – AMECE
Associação dos Prof. de Estabelecimentos Oficiais do Ceará – APEOC
Delegacia do MEC no Ceará – DEMEC
Secretaria de Educação do Estado – SEDUC
União dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME

Redação Final

Marcondes Rosa de Sousa
Maria Ivoni Pereira de Sá



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

Apresentação

Entre a vida e a educação, em nosso meio, existe uma relação mal-resolvida. E pensamos que é chegada a hora de refletirmos em tal direção. Este, pois, o objetivo desta Coleção, que ora se inaugura, tratando da temática da concepção e instalação dos conselhos municipais de educação.

Na verdade, a idéia de “conselheiros” (aí incluídos os de educação) levamos, no fundo, à também mal-resolvida questão da participação social. Por isso, nossa proposta é a provocação do debate sobre todas as temáticas que se situam em meio à relação entre a educação e a vida. Tudo isso, porém, pelas vias do concreto em direção ao abstrato, vale dizer, a partir do cotidiano.

Aí, pois, a proposta. Dentro de um clima de abertura e de harmonização das divergências, tal como nos acordes da música, onde a estética resulta sempre do encontro das divergências.

Prof. Marcondes Rosa de Sousa
Presidente do CEC



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

1. Oficinas da Participação

Asseguram-nos os dicionários que o vocábulo “conselho” significa “parecer, juízo, opinião”. Mas que também é “reunião de pessoas para tratar de um dado assunto”. O certo é que, num sentido e no outro, os conselhos aí estão, proliferando em nossa vida, como oportunos caminhos para uma crescente participação social e política. Entre nós, há conselhos de toda ordem e com os mais diversificados objetivos: os escolares, os de bairro, os profissionais (como os de engenharia ou medicina) e os de educação.

No Ceará, experimentamos, hoje, formatos novos dessas antigas figuras. E aí estão, se instalando, os conselhos de desenvolvimento municipal, os conselhos regionais e outros mais amplos, para a integração das grandes temáticas (como os de desenvolvimento sustentável).

O que estaria por trás de tudo isso? É que, de repente, nos damos conta de que a participação não se restringe a um fato episódico e momentâneo, tal como uma copa-do-mundo, um carnaval ou mesmo uma eleição. Ela, ao contrário, é processo contínuo. Daí a necessidade de que se expresse por instrumentos eficazes, de sorte a merecer crédito pelo fato expressivo de ser um processo durável.

2. Avaliando fracassos e êxitos

Esse é o sentimento que, em nossa sociedade, se faz dominante. E, com razão maior, haverá de sê-lo, na área específica da educação. Sobretudo agora, quando cresce, em nós todos, a consciência de que é pela via da educação que chegamos à cidadania. E se cidadania é sentimento gregário, (vale dizer, de pertinência em relação a uma comunidade), não há de brotar, por certo, no árido clima da solidão. Mas, ao invés, no fértil terreno do solidário.

Nesse contexto, os conselhos são, antes de tudo, instrumentos de uma pedagogia política. Na escola – sob a forma de **conselhos de classe**, entre outras – são oficinas onde os alunos se exercitam na convivência social. No limiar entre a escola e a sociedade – sob a forma de **conselhos escolares** –, são espaços onde os atores (intra-escolares e sociais) pactuam a construção coletiva



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

de um projeto pedagógico. Na sociedade – sob a forma de **comissões ou conselhos de educação** –, os protagonistas da cena educacional se articulam para o desenho plural de horizontes e caminhos.

Os conselhos de educação são já uma tradição em nosso País. Por força do que dispõe a legislação, cada sistema de ensino, em nossa federação, dispõe de um desses órgãos: 1) no plano da União, o Conselho Nacional de Educação; 2) em cada Estado, o Conselho Estadual de Educação; 3) nos municípios, os Conselhos ou Comissões Municipais de Educação.

Em cada um dos Estados (pode-se, com segurança, afirmar), funciona um Conselho Estadual de Educação. Tal afirmação, no entanto, não se aplica à esfera municipal, onde a regra geral parece ser a de um trabalho, só agora encetado, de sua concepção e instalação, embora seja verdade que, em estados como o Rio Grande do Sul, existam organismos assim com mais de 20 anos.

No Ceará, entretanto, poucos são os municípios onde existem conselhos de educação. Entre eles, podem ser citados: Sobral, Maranguape e Icapuí. Trata-se, em verdade, de uma curta e frágil experiência que, se, de um lado, registra êxitos, também ostenta fracassos, particularmente os de uma existência meramente documental, sem vida real. Avaliar tal experiência se impõe para que, a partir dela, possamos incentivar os conselhos bem-sucedidos e reativar os natimortos, redimensionando-lhes rotas e rumos.

3. Os alicerces

Nesse trabalho, que traços hão de compor o perfil desses conselhos futuros? De saída, terão que se assentar por sobre alguns princípios fundamentais:

3.1 – A tarefa da educação só alcança sentido se compartilhada por todos

O primeiro deles é que a educação é tarefa importante demais para ficar nas mãos apenas de educadores. É tarefa de todos e, na ótica da Constituição Federal, uma responsabilidade de três personagens centrais: a) do **Estado** (na acepção, aqui, de poder público); b) da **família**; c) da **sociedade** (Art. 205). Um conselho de educação, em seu processo de estruturação e em seu trabalho, deve ter em mente esse princípio: – não só se compo de representação dessas áreas como também (e sobretudo) convertendo-se em espaço aglutinador dos esforços e das ações desses três personagens.



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

3.2 – As ações educativas haverão que resultar de um pacto entre os três atores de nossa federação.

O Brasil é uma federação. E federação, desde sua origem (do latim **foedus**), significa **pacto** ou **aliança**. A ação educativa, portanto, terá que se realizar numa estreita cooperação entre União, Estado e Município (Art. 211 da Constituição Federal). Isso, não apenas no sentido de que os atores desse pacto cumpram com o papel a eles confiado pela sociedade mas também no de amearhar forças e parcerias entre eles. Um conselho municipal, portanto, não cuidará apenas do seu formal quinhão de competências. Terá que se articular com o Conselho Estadual e com o Nacional para que, juntos, orientem e acompanhem o “projeto educacional” a tomar corpo e crescer, no âmbito do município. Que fique clara, porém, uma coisa: **a educação municipal é apenas ângulo de um todo. De um todo, que é, ao mesmo tempo, local, regional, estadual, nacional e até planetário.**

3.3 – A educação não é um fim em si mesma. Ao contrário, é um meio e cumpre com o relevante papel de colaborar com o processo de construção do mundo econômico, sócio-político e ético-cultural.

A educação não pode ser vista como um eterno e distante “investimento a longo prazo” nem com o vago objetivo de “preparar para a vida”, se atribuirmos à vida a conotação de um **ponto sempre futuro**. Educação, hoje, é ferramenta básica do desenvolvimento, em sua dimensão econômica, social e humana. Ela é instrumento para a geração e a difusão do conhecimento. E conhecimento, sob a forma de tecnologia, agora é elemento com **status** de importante fator da produção, ao lado do clássico tripé “natureza, trabalho e capital”. Ela prepara, sim, para a vida. Mas a vida não é uma realidade distante e apenas futura. A vida começa a acontecer, agora e aqui. Ninguém deixa de viver enquanto se educa, como se tivesse de hibernar (ou de se congelar) num suposto *estágio vestibular de preparação para a vida*. Vivemos também **enquanto buscamos** a escola. Vivemos também **enquanto estamos na escola**. Logo, a vida não começa quando deixamos a escola. Educação e vida, pois, são realidades que se irmanam simultâneas. A educação participa da vida ao contribuir, nos termos do Art. 205 da Lei Maior de nossa Nação, para: a) o pleno desenvolvimento da pessoa (a formação do mundo ético-cultural); b) o exercício da cidadania (a construção do mundo sócio-político); c) a qualificação para o trabalho (a arquitetura do mundo econômico).



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

Nos tempos como os de agora, onde tudo tem origem nos fins, os conselhos de educação têm de se pautar em direção a esse horizonte: – toda e qualquer ação educacional tem um sentido, que é formar o ser humano, em suas dimensões de **profissional, de cidadão e de pessoa**. Em outros termos, colaborar com o processo de construção da vida, em seu aspecto econômico, sócio-político e ético-cultural. Só assim, tendo um porto, conseguirão navegar. Do contrário, poderão, com muito esforço, apenas remar, patinando em mesmices, sem sair do lugar.

3.4 – É meta urgente o compromisso com a universalização e a qualidade do ensino

A educação é um constitucional direito de todos (Art. 205). E, em contrapartida, é um dever do Estado não apenas sob a modalidade do “ensino fundamental, obrigatório e gratuito” como da “progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio” (Art. 208, Incs, I e II). Por isso, a universalização do atendimento escolar e a melhoria da qualidade do ensino são metas permanentes do plano nacional de educação, em suas versões plurianuais (Art. 214). E deverão ser os parâmetros constantes de toda a ação educacional a ser orientada e induzida pelos conselhos de educação, nos três níveis de nossa federação.

4. O papel

Que papel hão de ter os conselhos municipais? Nossa tradição, no País, é confiar-lhes um tríptico papel: a) **consultivo**; b) **deliberativo**; c) **normativo**. E, em decorrência dele, uma função crescente de **avaliação**, onde se quer, inserida, a tarefa da **inspeção e da fiscalização escolar**.

4.1 – a função consultiva

Essa é a função mais comum a qualquer conselho. Trata-se da natural função de **aconselhar**, de **dar consultas**, de **emitir opinião**. Quando no exercício dessa função, os conselhos (provocados ou antecipando-se a eventuais provocações) opinam sobre um dado assunto, num processo de orientação a governos, sistemas escolares, organizações não-governamentais, escolas e interessados em geral.



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

As consultas (embora, quase sempre, se origemem de situações concretas) são emitidas pelos conselhos, em tom genérico e em tese. Por exemplo, um secretário de educação deseja saber a opinião do conselho: se é legítimo ou recomendável utilizar a verba de educação, oriunda dos 25% da arrecadação municipal, para gastar com educação superior, antes de resolver o problema da universalização da educação fundamental.

4.2 – a função deliberativa

A deliberação, ao invés, é o exame de uma situação concreta, com vista a uma decisão. É a análise de um problema, um fato ou uma questão, sob o enfoque da legislação, interpretada e aplicada pelo Conselho. Um conselho de educação, dessa forma, exerce a sua função deliberativa quando, por exemplo, examina o projeto de uma escola e lhe concede o credenciamento (autorização ou reconhecimento) para que possa funcionar.

4.3 – a função normativa

A função normativa é uma decorrência da natureza legislativa que detêm os conselhos de educação. Na verdade, no âmbito de sua competência, tais órgãos exercem, uma função complementar em relação ao Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembléia Legislativa e Câmara Municipal), na medida em que lhes cabe orientar e disciplinar a vida educacional, por meio de normas, diretrizes e indicações sobre atitudes e comportamentos.

Um conselho de educação exercer seu papel normativo quando, por exemplo, estabelece condições e limites para que um prefeito realize despesas com educação, em seu município.

4.4 – a função avaliadora

Avaliação é função que, cada vez mais, vem sendo exigida por nossa sociedade, em relação ao trabalho de educação. É curioso. Vivemos tempos em que valores como “liberdade”, “autonomia” e “criatividade” são bandeiras de forte apelo. No entanto, parece que, nesse contexto, bandeiras outras como as do “controle social”, da “transparência” e da “busca da qualidade” constituem-se em contrapontos com força dialeticamente complementar. É que a sociedade, vigilan-



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

te, deseja uma gestão da coisa pública, de um lado, atuante e sem peias. Mas, de outro, monitorada e avaliada, E, nesse sentido, os conselhos de educação têm, inegavelmente, um papel a cumprir.

5. Competências

No exercício de suas funções, os conselhos de educação têm, sobre seus ombros, um diversificado leque de responsabilidades. No caso dos municipais, suas atribuições distinguem-se em dois tipos.

- a) as que lhes são próprias por natureza e em decorrência de lei;
- b) as que lhes são confiadas por delegação do Conselho Estadual de Educação.

5.1 – As próprias

Arrolemos, aqui, a título de exemplo, algumas dessas atribuições que, por natureza e por lei, caberiam aos conselhos municipais de educação:

- formular, em cooperação com o Poder Público, as diretrizes da política educacional, no Município;
- aprovar o Plano Municipal de Educação bem como outros instrumentos de planejamento educacional, na esfera municipal;
- estabelecer, em articulação com o Conselho de Educação do Estado, diretrizes para o processo de autorização das escolas pertencentes ao sistema municipal de ensino;
- assistir e orientar o Poder Público local na condução dos assuntos relacionados com a educação;
- opinar sobre projetos educacionais a se realizar no Município, mesmo que esses estejam fora de sua competência específica mas que, de algum modo, tenham eventual repercussão sobre a educação municipal;
- propor critérios para o funcionamento dos serviços escolares no Município;
- zelar pelo cumprimento das disposições constitucionais, legais e normativas, em matéria de educação, no território municipal;
- aprovar convênios de ação inter-administrativa que envolvam o Poder Público Municipal e as demais esferas tanto da área pública quanto da privada;
- exercer outras atribuições que, por delegação ou força de lei, lhes forem confiadas.



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

5.2 – As delegadas

Aos conselhos municipais, no entanto, não deverão ser confiadas apenas aquelas atribuições que, por natureza e filosofia, lhes competiriam. É que, no País, de forte tradição centralizadora, está correndo, nos tempos de agora, uma saudável aragem desconcentradora. E a orientação a que ora assistimos é a de uma gradativa delegação de competência das instâncias federativas mais amplas em direção às intermediárias e, dessas, às básicas. No caso dos conselhos de educação: do Conselho Nacional para os Conselhos Estaduais e, desses, para os Municípios.

No Ceará, a tradição é a existência quase solitária do Conselho de Educação do Ceará a se responsabilizar não só pelo sistema estadual de educação quanto pelos municípios, de acordo com o que prescreve o Art. 230, Inc I, da Constituição Estadual. Daí a necessidade premente, prevista pela própria Constituição, no sentido de que o CEC proceda, como uma de suas funções, a um gradual processo no sentido de “desconcentrar suas atribuições por meio de comissões de âmbito municipal” (Art. 230. Inc. IV).

A idéia dominante no CEC é que esse processo se faça de modo gradual e crescente, e não fruto de uma desresponsabilização por atacado, que não leve em contra os estágios de prontidão e de vontade política, em cada município. Daí, a necessária parceria dos municípios, nesse processo.

6. Estratégias

Não se criam conselhos simplesmente por leis, decretos ou resoluções. A experiência nos mostra que, de cima para baixo e por vias cartoriais, não se chega à participação social. E que têm fôlego curto as instituições nascidas desse frio processo. Por isso, a preocupação do Conselho de Educação do Ceará é não legislar no vazio. Mas, sim, acreditar que, sem o envolvimento dos diversos atores sociais (do Estado e dos Municípios), não lhe será possível desconcentrar sua ação. Daí, a proposição de uma estratégia que, no mínimo, obedeça aos seguintes passos mais amplos:

1º) Grupo de Trabalho Central

Criação, no âmbito do Conselho de Educação do Ceará, de um Grupo de Trabalho Central, composto de representantes do CEC, dos Municípios, da SEDUC, da DEMEC e do Magistério, para a coordenação geral do processo de criação e instalação dos conselhos municipais de educação.



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

2º) Articulação com a malha geral dos conselhos

Ação articulada entre o Grupo de Trabalho Central, de modo que a criação dos conselhos municipais de educação não se opere desvinculada da malha geral dos conselhos, no Estado e nos municípios. Para tanto, impõe-se uma ação conjunta entre o GTC e:

- a) a Coordenação Geral dos trabalhos para a implantação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, com o objetivo de não fazer da educação um fim mas um instrumento para a construção do mundo, que é, primariamente, econômico, social e político;
- b) a Comissão que, no âmbito da Secretaria de Educação, coordena os trabalhos com vistas à municipalização da educação;
- c) as instituições outras, como a Delegacia do Ministério da Educação, que apóiam o trabalho de implantação, nas escolas municipais, de conselhos outros como os escolares.

3º) Sensibilização dos atores

Envolvimento, no Estado e nos Municípios, dos principais atores (na área educacional e na sociedade em geral), com o processo de criação, instalação e funcionamento dos conselhos municipais de Educação.

4º) Definição dos Parâmetros

Discussão com os municípios com vista ao estabelecimento, por meio de resolução do Conselho de Educação do Ceará, dos parâmetros, critérios e condições a serem levados em conta no processo de criação, por legislação municipal, dos conselhos municipais de educação.

5º) Apoio e acompanhamento ao trabalho dos municípios

Apoio e acompanhamento pelo Grupo de Trabalho Central a cada um dos municípios no processo de criação e instalação de seu conselho municipal.

6º) Delegação de competências

Definição pelo CEC, em articulação com os municípios, do elenco de competências (bem como de suas condições) a serem repassadas ao Conselhos municipais.



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

7º) Treinamento e Avaliação

Treinamento dos conselhos municipais por técnicos do CEC com vistas à execução das competências a esses transferidas, e à avaliação periódica de todo o processo.

7. Conclusão

Decerto que, para o trabalho de configuração dos conselhos municipais, já existem alguns parâmetros, a esta altura, previamente estabelecidos. Com efeito, normas constitucionais, dispositivos legais é até a experiência de alguns conselhos municipais exitosos pelo País poderiam nos dispensar de todo um período de reflexão.

É oportuno e extremamente necessário que, mesmo assim, discutamos. Afinal, nestes tempos de reinvenção de tudo, que atravessamos, os próprios conselhos de educação, em todos os níveis, não escapam a essa onda. Por isso, melhor é não induzir, não condicionar e deixar que tudo seja posto em questão.

Haverá, seguramente, quem advogue, por caminhos diferentes, uma educação a não se estancar em um gueto e umbilicalmente vinculada a nosso projeto de desenvolvimento econômico, social e humano. Uns dirão que um conselho de educação, no município, exercerá melhor sua função se integrar, como câmara, a própria estrutura do Conselho Municipal de Desenvolvimento. Outros, porém, optarão por um conselho autônomo, oxigenado de uma forte representação social, capaz de orientar a educação em direção a seus fins sociais.

De igual modo, haverá quem queira os conselhos municipais predominantemente consultivos. E, aí, os conselheiros poderão ter um perfil onde mais pese a representatividade social. Outros, todavia, intentarão um conselho mais deliberativo e normativo. É, nesse caso, o perfil dos conselheiros terá traços onde valores como “notório saber” e “experiência”, em matéria de educação, hão de ter maior relevo.

Processo de escolha dos conselheiros, estrutura organizacional dos conselhos, tudo isso são questões a se discutir, de partida. Que se discuta. Criar e instalar um conselho de educação não é uma tarefa apenas técnica. É preciso se gerar uma “cultura” propícia a que se torne possível. Do contrário, esse organismo nascerá morto, de existência apenas formal. E ninguém deseja que isso aconteça.