

DIAGNÓSTICO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS



Instituto Rui Barbosa
www.irbcontas.org.br
A Casa do Conhecimento dos Tribunais de Contas



Comitê Técnico da
Educação
do Instituto Rui Barbosa



Trabalho inspirado na experiência do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e recomendado pelo Comitê de Educação do Instituto Rui Barbosa

FICHA TÉCNICA COMITÊ TÉCNICO DE EDUCAÇÃO INSTITUTO RUI BARBOSA

PRESIDENTE

Conselheiro Cezar Miola (TCERS)

INTEGRANTES

Conselheira Carolina Matos Alves Costa (TCEBA), Conselheiro Cláudio Couto Terrão (TCEMG), Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima (TCECE), Conselheiro Felipe Galvão Puccioni (TCMRJ), Conselheiro-Substituto Gerson dos Santos Sicca (TCESC), Conselheiro Gildásio Penedo Filho (TCEBA), Conselheiro José Euler Pereira de Mello (TCERO), Conselheira Naluh Maria Lima Gouveia (TCEAC), Conselheiro Raimundo Moreira (TCMBA), Conselheira Susana Maria Fontes de Azevedo Freitas (TCESE), Secretária de Controle Externo da Educação Vanessa Lima (TCU).- =

ASSISTENTES TÉCNICOS

Alex Cerqueira de Aleluia (TCMBA), Ana Roberta Roberti da Fonseca (TCESE), Fernando Mees Abreu (TCERS), José Luis Galvão Pinto Bonfim (TCEBA), Josimere Leal de Oliveira (TCEBA), Júlia Cordova Klein (TCERS), Jumara Novaes Sotto Maior (TCMBA), Ketzka Cardoso (TCMRJ), Laiana Freire Neves de Aguiar (TCERO), Leo Arno Richter (TCERS), Madalana Sá Freitas (TCESE), Maíra Oliveira Noronha (TCMBA), Marcus Vinícius Pinto da Silva (TCMRJ), Maria Aparecida Silva de Menezes (TCEBA), Mariana Santos Coutinho da Silva (TCEBA), Naila Garcia Mourthé (TCEMG), Nelson Nei Granato Neto (TCEPR), Paulo Eduardo Panassol (TCERS), Priscila Pinto de Oliveira (TCERS), Raimir Holanda Filho (TCECE), Raimundo Paulo Dias Barros Vieira (TCERO), Renato Costa (TCESC), Solange Spector (TCEBA), Thaiz Silveira Braga (TCEBA), Valéria Rocha Lacerda Gruenfeld (TCESC), Viviane Pereira Grosser (TCERS).

**FICHA TÉCNICA TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
DE MINAS GERAIS (TCEMG)**

PRESIDENTE

Conselheiro Mauri José Torres Duarte

VICE-PRESIDENTE

Conselheiro José Alves Viana

CORREGEDOR

Conselheiro Gilberto Pinto Monteiro Diniz

OUVIDOR

Conselheiro Durval Ângelo

CONSELHEIROS

Wanderley Geraldo de Ávila
Sebastião Helvécio Ramos de Castro
Cláudio Couto Terrão

REALIZAÇÃO E EXTRAÇÃO DE DADOS

Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo

COORDENAÇÃO DA PESQUISA

Naila Garcia Mourthé

APLICAÇÃO DA PESQUISA

Superintendência de Gestão e Finanças e Superintendência de
Controle Externo do TCEMG

LISTA DE SIGLAS

CTE-IRB – Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa
CME – Conselho Municipal de Educação
CMEs – Conselhos Municipais de Educação
CEED – Conselho Estadual de Educação
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOA – Lei Orçamentária Anual
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPA – Plano Plurianual
PNE – Plano Nacional de Educação
TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
TCERS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TCU – Tribunal de Contas da União

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Dotação orçamentária
Gráfico 2 – Composição dos conselhos municipais de educação
Gráfico 3 – Representantes de pais
Gráfico 4 – Representantes de professores
Gráfico 5 – Representantes de funcionários
Gráfico 6 – Representantes de estudantes
Gráfico 7 – Representantes do Judiciário
Gráfico 8 – Representantes do Executivo
Gráfico 9 – Representantes de entidades não governamentais
Gráfico 10 – Mobiliário satisfatório
Gráfico 11 – Equipamentos de informática adequados
Gráfico 12 – Boas condições de higiene e limpeza
Gráfico 13 – Acesso à internet
Gráfico 14 – Atuação
Gráfico 15 – Número de pareceres emitidos
Gráfico 16 – Número de resoluções produzidas e que estão em vigor
Gráfico 17 – Número de indicações produzidas
Gráfico 18 – Busca ativa
Gráfico 19 – Faixa etária
Gráfico 20 – Escolaridade dos Conselheiros
Gráfico 21 – Existência de repasse de recursos para formação continuada
Gráfico 22 – Suficiência de valores para atender às necessidades de formação continuada
Gráfico 23 – Dificuldades encontradas para o cumprimento das atribuições
Gráfico 24 – Principal ferramenta utilizada para a disseminação de informações
Tabela 1 – Caracterização

SUMÁRIO

Apresentação.....	11
Metodologia.....	13
I – Conselhos Municipais de Educação.....	13
1 Atividades Administrativas.....	14
1.1 Istituição e regulamentação das atividades dos conselhos de educação.....	14
1.2 Dotação Orçamentária.....	14
1.3 Equipe Administrativa.....	15
1.4 Composição dos CMEs.....	15
1.5 Representatividade.....	16
1.6 Duração do mandato.....	20
2 Infraestrutura das unidades.....	20
2.1 Veículo de Transporte.....	22
3 Atuação.....	23
3.1 Atribuições.....	24
3.2 Acompanhamento dos planos de educação.....	26
3.3 Busca Ativa.....	26
3.4 Consultas públicas.....	27
4 Perfil dos conselheiros de educação.....	28
4.1 Faixa etária.....	28
4.2 Escolaridade.....	29
4.3 Oferta de Capacitações.....	29
5 Comunicação com a sociedade e transparência.....	31
II – Conselho Estadual de Educação.....	33
Considerações finais.....	33

APRESENTAÇÃO

Os conselhos de educação são instâncias importantes na concretização da gestão democrática ao permitir a participação da sociedade civil nas decisões políticas. Esses colegiados possuem gestão autônoma, com composições que variam de acordo com a unidade da Federação à qual pertencem e estão vinculados. Cabe a eles também atuar como mediadores e articuladores da relação entre a sociedade e os gestores públicos, em um espaço no qual deve ocorrer a articulação e a negociação de demandas sociais pela garantia do direito à educação escolar de qualidade. Quando estruturados e capacitados, os conselhos têm condições de fiscalizar as ações em educação, contribuindo, assim, para a boa aplicação dos recursos e para o controle social das atividades. Como interlocutores do poder público e da sociedade, os conselhos atuam na defesa dos direitos educacionais assegurados nas leis em vigor.

A efetivação da gestão democrática da educação também é uma das metas do Plano Nacional de Educação. A Meta 19 prevê, entre outras questões,

estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional.

Ao desempenhar suas atividades, de maneira proativa e efetiva, os conselhos de educação têm potencial para complementar a atuação dos órgãos de controle. Os tribunais de contas – no cumprimento de suas competências, além de executar a fiscalização de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de seus jurisdicionados, como expressamente previsto no artigo 70 da Constituição da República – têm promovido estudos e análises que possam servir de base para a avaliação, tanto por parte dos agentes de controle da sociedade quanto dos responsáveis pelo estabelecimento das políticas públicas nas mais diversas áreas, na eficácia da aplicação dos programas de governo.

Este estudo é fruto do esforço, com foco nos conselhos municipais de educação (CMEs) de Minas Gerais. O diagnóstico busca oferecer subsídios para a atuação dos agentes públicos na busca do aprimoramento das políticas de educação e para futuras ações do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). A pesquisa é um dos projetos desenvolvidos pelo Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), em parceria com o TCERS, o qual foi colocado à disposição das demais Cortes de Contas do país, a fim de dispor dessa mesma radiografia em âmbito nacional.

Os dados foram extraídos de um questionário aplicado aos 853 Municípios do Estado de Minas Gerais e à Secretaria Estadual de Educação e são apresentados nas próximas páginas, organizados em cinco eixos: atividades administrativas; infraestrutura das unidades; atuação; perfil dos conselheiros de educação e comunicação com a sociedade e transparência. A partir do diagnóstico, o CTE-IRB irá lançar ações de qualificação dos atores ligados aos conselhos e demais áreas da educação interessadas, além de contribuir para a disseminação de informações à população.

Belo Horizonte, Junho de 2020.

Conselheiro Cezar Miola

Presidente do Comitê Técnico da Educação do IRB.

METODOLOGIA

A pesquisa realizada teve como referencial comparativo dispositivos tanto da Constituição de 1988, que estabeleceu princípios de gestão democrática do ensino público e de garantia de padrão de qualidade, como do art. 206, VI e VII, da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), quanto do art. 9º, § 1º, e da Meta 19¹ da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação – PNE). Onde não estão constituídos, as demandas ficam a cargo do conselho estadual².

Embora os órgãos sejam autônomos, precisam respeitar as diretrizes e as bases nacionais³.

A Constituição brasileira definiu a participação social necessária para algumas políticas específicas, mas, para outras, abriu espaço para a reivindicação da partilha de poder. Assim, alguns conselhos foram criados a partir da regulamentação dessas políticas constitucionalmente previstas, como os de saúde, de assistência social e de direitos da criança e do adolescente. Outros conselhos são resultado de demandas por participação em políticas para as quais ainda não tinham sido construídos sistemas nem institucionalidades específicas⁴.

Salienta-se que o questionário ficou disponível aos conselhos entre o período de setembro de 2019 a janeiro de 2020, no Portal do TCEMG. Foi encaminhado ao Executivo dos municípios por meio da Central de Relacionamento com o Jurisdicionado (CRJ) em duas oportunidades. Assim, as declarações foram prestadas pelo próprio Poder Executivo local, responsável pelo preenchimento e envio do formulário ao Tribunal.

O presente diagnóstico resulta da aplicação de um questionário eletrônico, respondido por 837 dos 853 municípios de Minas Gerais, sendo 64 perguntas sobre as atividades administrativas, a infraestrutura das unidades, a atuação, o perfil dos conselheiros de educação, a comunicação com a sociedade e, ainda, a transparência.

De acordo com as respostas extraídas dos questionários, 59 municípios não possuem conselho de educação instituído. Outros 16 não responderam à solicitação de preenchimento. Foi possível apurar ainda, que mais de 10 mil pessoas desempenham a função de conselheiro de educação em todo o Estado.

I CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

A seguir, são apresentados os resultados da pesquisa, organizados em cinco seções: atividades administrativas, infraestrutura das unidades, atuação, perfil dos conselheiros de educação e comunicação com a sociedade e transparência. Cada seção é desdobrada em subseções para facilitar a sistematização das informações.

¹ A Meta 19 prevê “estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo”.

² Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-sao-e-como-funcionam-os-conselhos-municipais-de-educacao>. Acesso em: 7 maio 2020

³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm, http://www.cnedu.pt/pt/apresentacao/lei-organica#artigo_6 e <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP/RI.pdf>. Acesso em: 7 maio 2020

⁴ Cruxên, Isadora Araújo, et al. Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros, 2013.

1 ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS

1.1 INSTITUIÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DAS ATIVIDADES DOS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO

Os dados obtidos por meio dos questionários apontam que 89% dos conselhos de educação criados estão em funcionamento. Os municípios que informaram ter conselhos inativos declararam como principais motivos para a ausência de atividades: 13% falta de pessoal; 20,5% falta de interesse; 28,5% falta de capacitação e 38% não informaram o motivo.

A maioria, 71% dos respondentes, afirmou que o conselho de educação é instituído por lei; 14,5%, por decreto; 12%, por portaria e 2,5% por outra norma. Ressalta-se que a formalização legal se mostra essencial para o exercício das competências dessas estruturas, visto que é um fator gerador da autonomia prevista na Constituição e na LDB, amparada pelos fundamentos da gestão democrática e do exercício da cidadania pela participação.

Além disso, 80% deles têm atividades regulamentadas por regimento interno. Tal norma fortalece a atuação do conselho, pois explicita procedimentos e critérios de atuação, permitindo que as ações sejam executadas com mais segurança, padronização e organização.

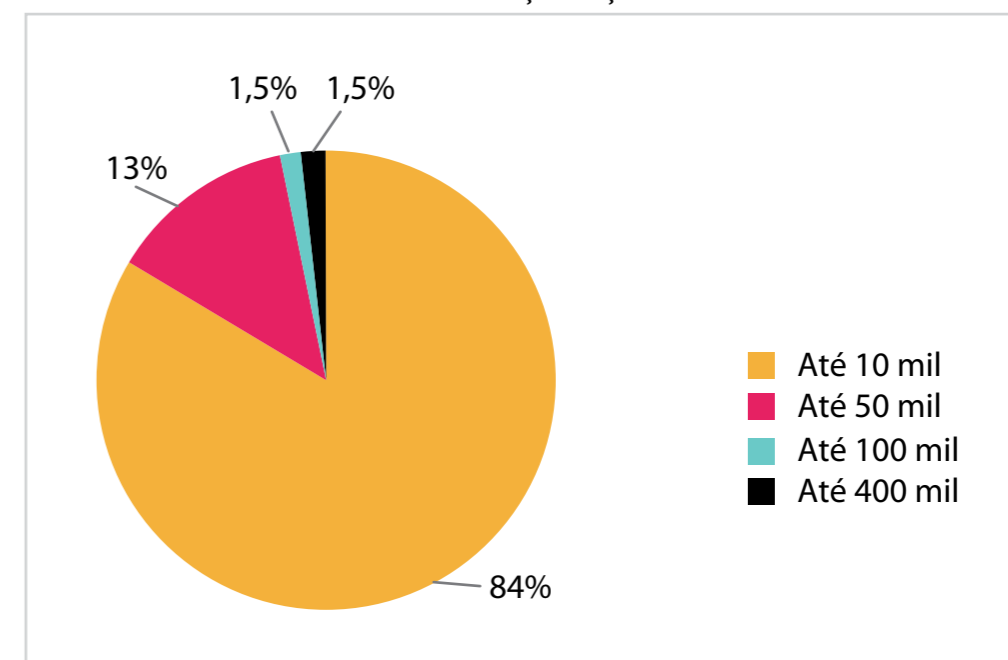
Tabela 1. Caracterização

Municípios que responderam o questionário	98%
Municípios respondentes com conselho constituído	93%
Municípios respondentes com conselhos constituídos mas inativos	11%
Conselhos instituídos por lei	71%
Conselhos instituídos por decreto	14,5%
Conselhos instituídos por portaria	12%
Conselhos instituídos por outras normas	2,5%
Conselhos que possuem regimento interno	80%

1.2 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Entre as despesas necessárias para o funcionamento, manutenção e execução das atividades dos conselhos, estão relacionadas, por exemplo: despesas com mobiliário, água, luz, telefones fixo e móvel, internet, computadores e outros; também espaço adequado para a sede do Conselho Municipal de Educação (CME), seja por meio de aquisição ou por locação, bem como sua manutenção; transporte adequado para o exercício da função, incluindo sua manutenção, e segurança da sede e de todo o seu patrimônio. A maioria dos CMEs, 91,5%, declarou não possuir dotação orçamentária anual própria. Dos que possuem (8,5%), apenas 84% deles têm dotação de até R\$10 mil.

Gráfico 1 – Dotação orçamentária



Fonte: dados extraídos da pesquisa

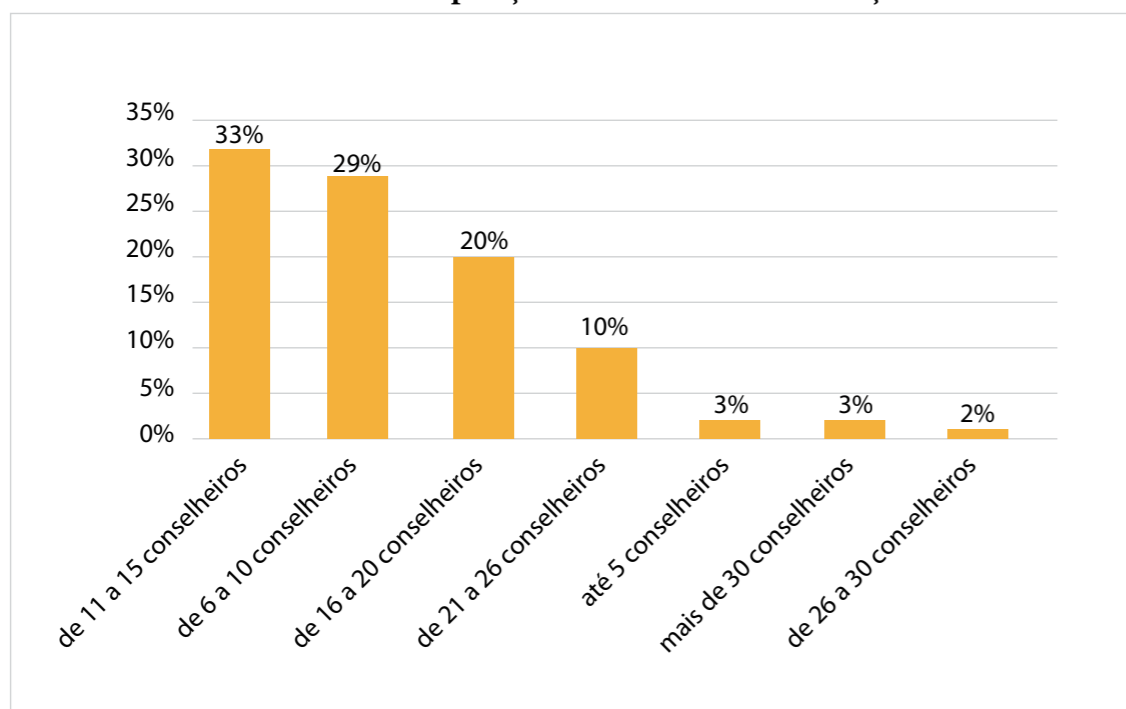
1.3 EQUIPE ADMINISTRATIVA

Para atender e melhor organizar as demandas frequentes dos CMEs, é essencial a manutenção de uma equipe administrativa permanente, com perfil adequado às especificidades das atribuições do órgão. Em relação ao ponto, registra-se que, entre os municípios pesquisados, 87% não dispunham, em 2019, de estrutura de pessoal para auxiliar no exercício das atividades sob a responsabilidade dos colegiados. Entre aqueles que responderam ter equipes, a maioria (97%) declarou manter até cinco pessoas atuando nas atividades.

1.4 COMPOSIÇÃO DOS CMES E DURAÇÃO DO MANDATO

A composição mais frequente dos CMEs é constituída de 11 a 15 vagas (33%), seguida por de 6 a 10 (29%); de 16 a 20 membros (20%); de 21 a 26 conselheiros (10%); até cinco conselheiros (3%); mais de 30 membros (3%), e de 26 a 30, (2%). Pelo menos, 78% dos conselheiros exercem carga horária de trabalho de até 10 horas semanais; 2,5%, de até 20 horas; 19,5%, de até 40 horas.

Gráfico 2 – Composição dos conselhos de educação



Fonte: dados extraídos da pesquisa

A forma de composição dos conselhos constitui um dado fundamental para avaliar sua autonomia e sua natureza. A presença de perfis de representantes de diferentes segmentos tende a garantir maior diversidade e representatividade social, além de estimular o respeito e a valorização dos diferentes saberes. Assim, a composição dos conselhos deve buscar o equilíbrio entre os representantes dos diferentes atores da comunidade escolar e da esfera governamental. Há, ainda, a possibilidade de participação de organizações não governamentais.

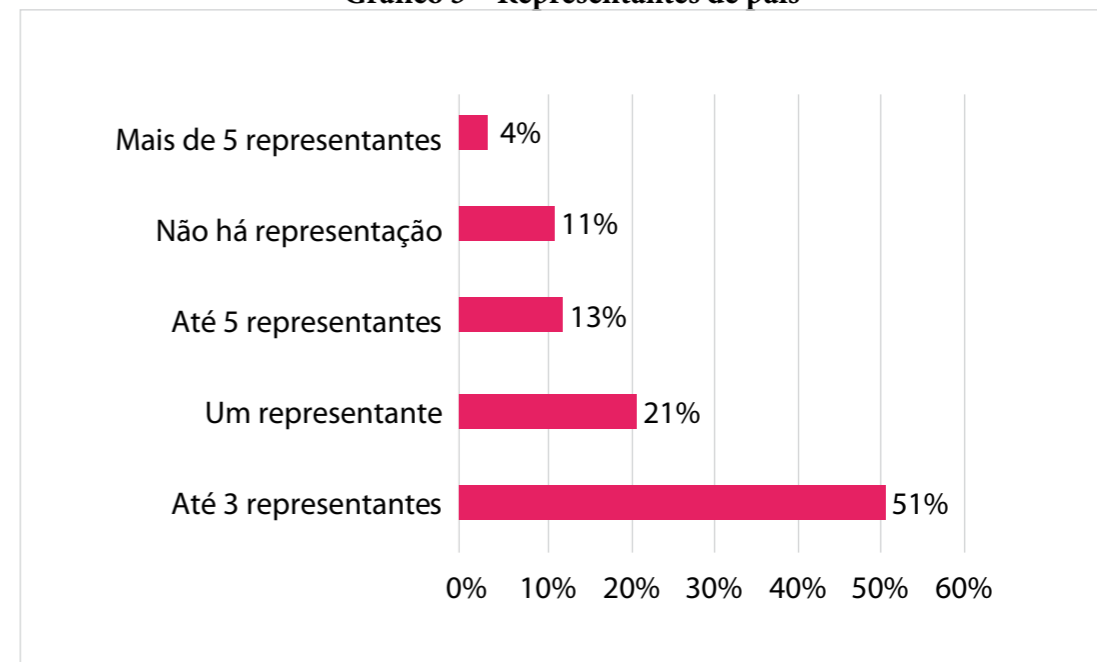
Quando predomina a indicação pelo Executivo, por vinculação a cargos ou de livre nomeação, há o risco de que o conselho expresse a voz do governo com maior frequência. Quando há pluralidade de representação, os conselhos assumem a natureza de órgãos de Estado. Em Minas Gerais, 37,5% dos municípios declararam ter como forma de composição a escolha por segmento; 20,5%, a indicação pelo Executivo; 17%, a nomeação pelo Executivo de indicados pela comunidade escolar; 15%, a forma mista de eleição e indicação e 10%, a eleição pela comunidade escolar. Ou seja, mais de um terço dos municípios optaram pelo modelo de composição mais aberto à diversidade e à representatividade social, mas ainda há um índice expressivo que permite a indicação exclusiva de integrantes pelo Executivo.

1.5 REPRESENTATIVIDADE

Quanto à pluralidade de representantes, os CMEs informaram um cenário no qual se destaca a média de presença de representantes dos estudantes (45,5%). Por outro lado, chama atenção o alto índice da existência de representantes dos executivos (79%). Quando estes predominam, o

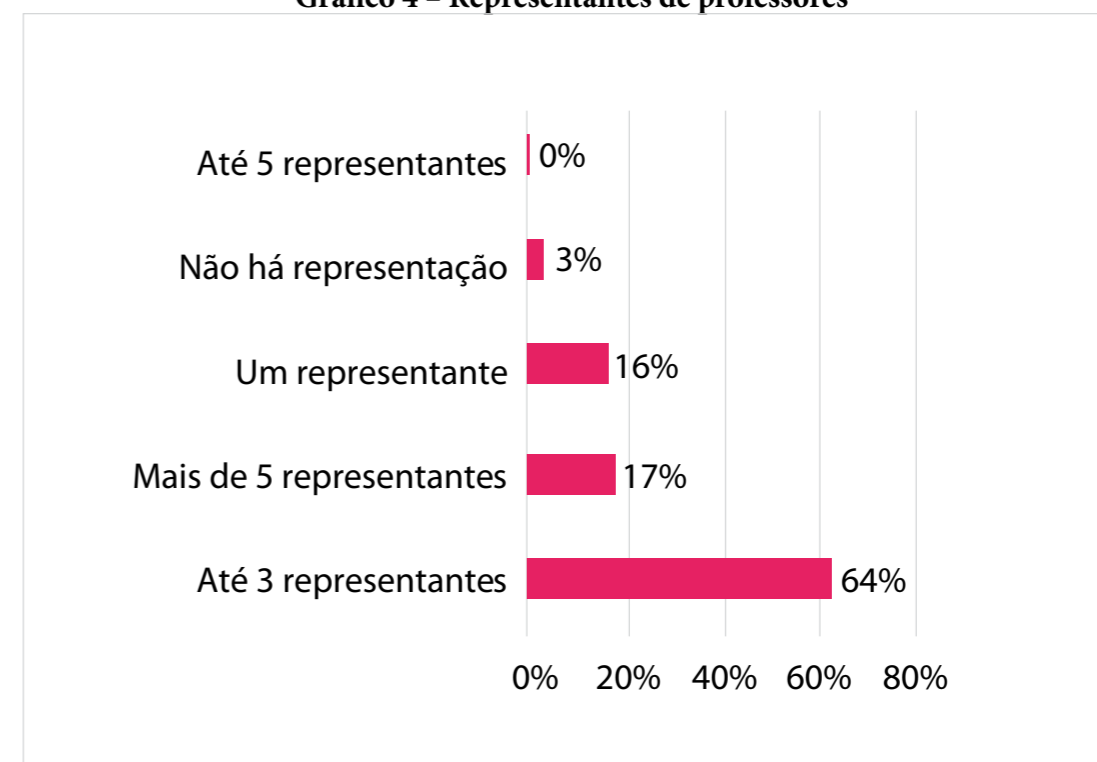
conselho tende a expressar a voz do governo. Em 81% dos conselhos, há mais de um representante dos professores⁵.

Gráfico 3 – Representantes de pais



Fonte: dados extraídos da pesquisa

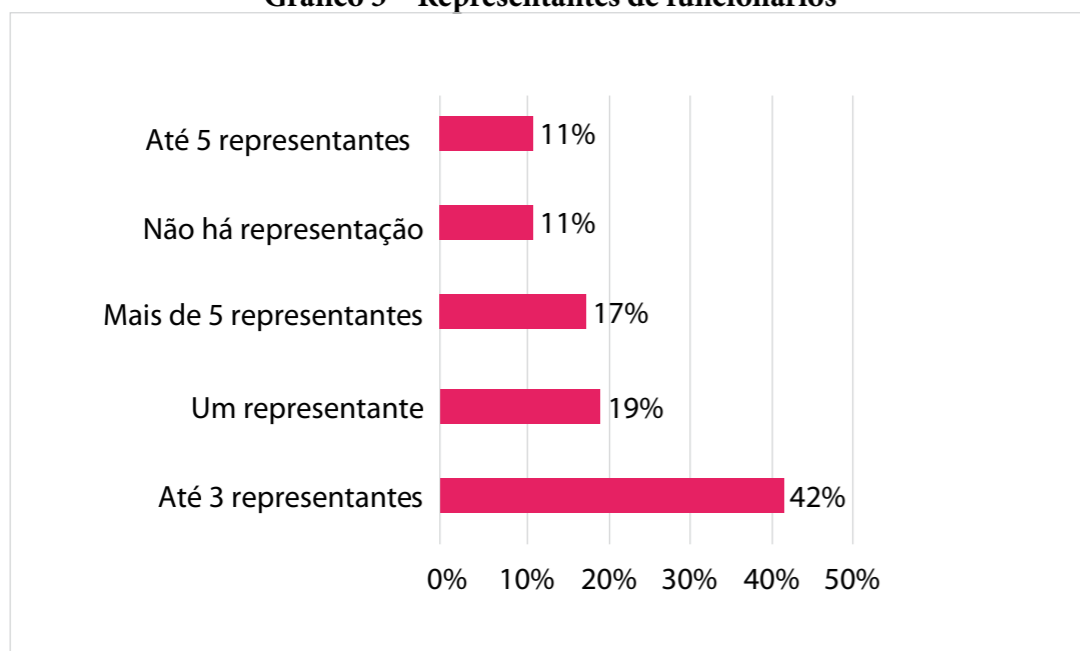
Gráfico 4 – Representantes de professores



Fonte: dados extraídos da pesquisa

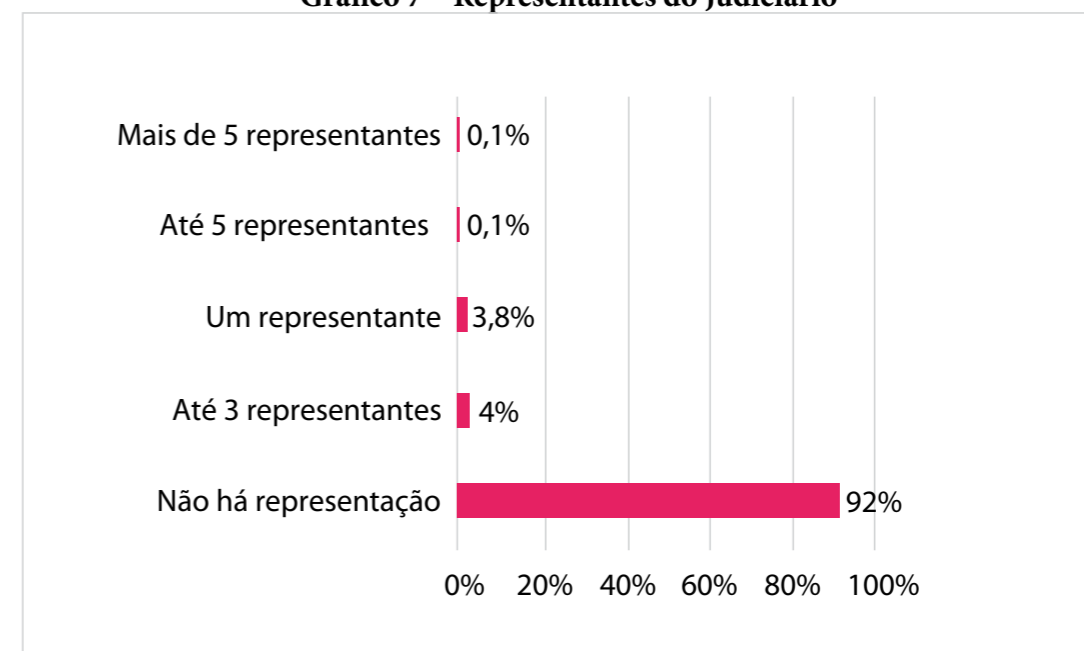
⁵ 68% dos respondentes informaram ter ainda outras representantes, diferentes das expressas no questionário.

Gráfico 5 – Representantes de funcionários



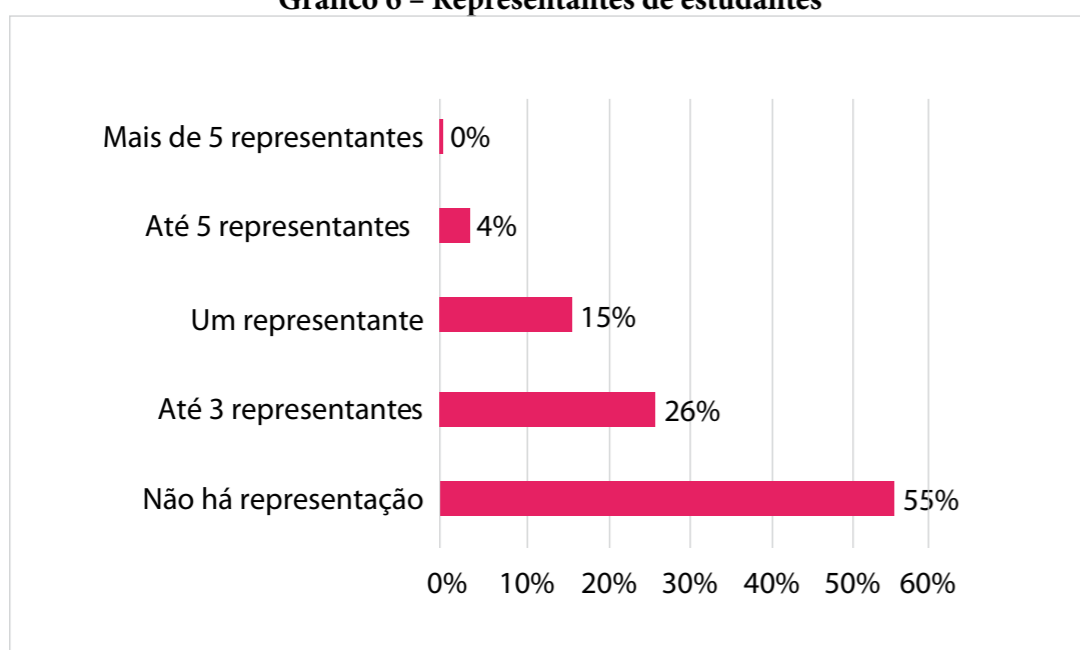
Fonte: dados extraídos da pesquisa

Gráfico 7 – Representantes do Judiciário



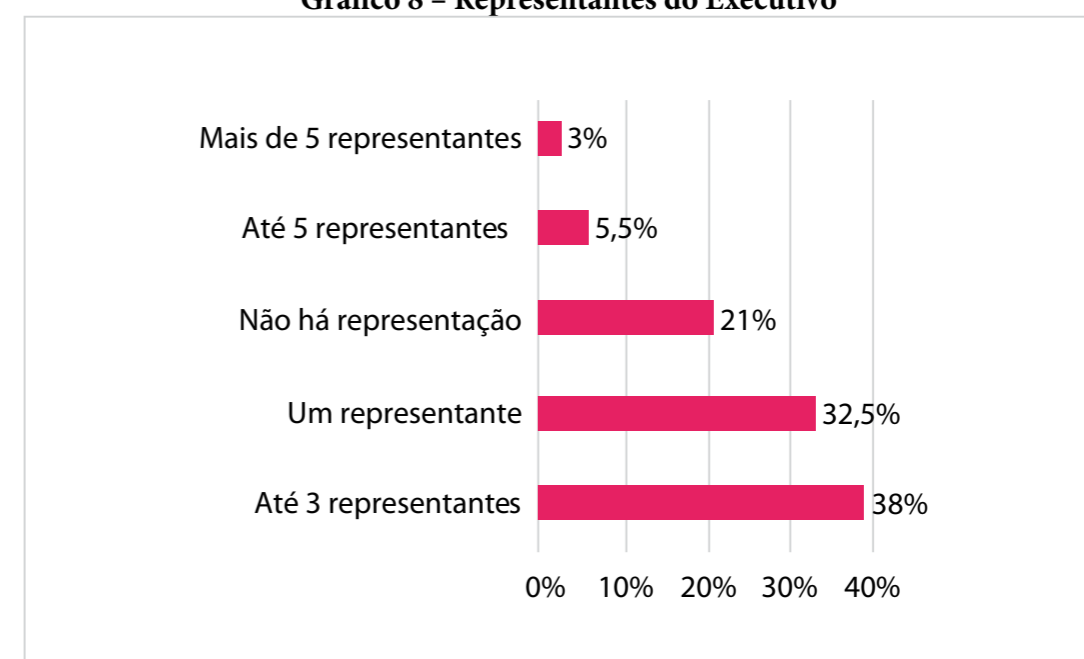
Fonte: dados extraídos da pesquisa

Gráfico 6 – Representantes de estudantes



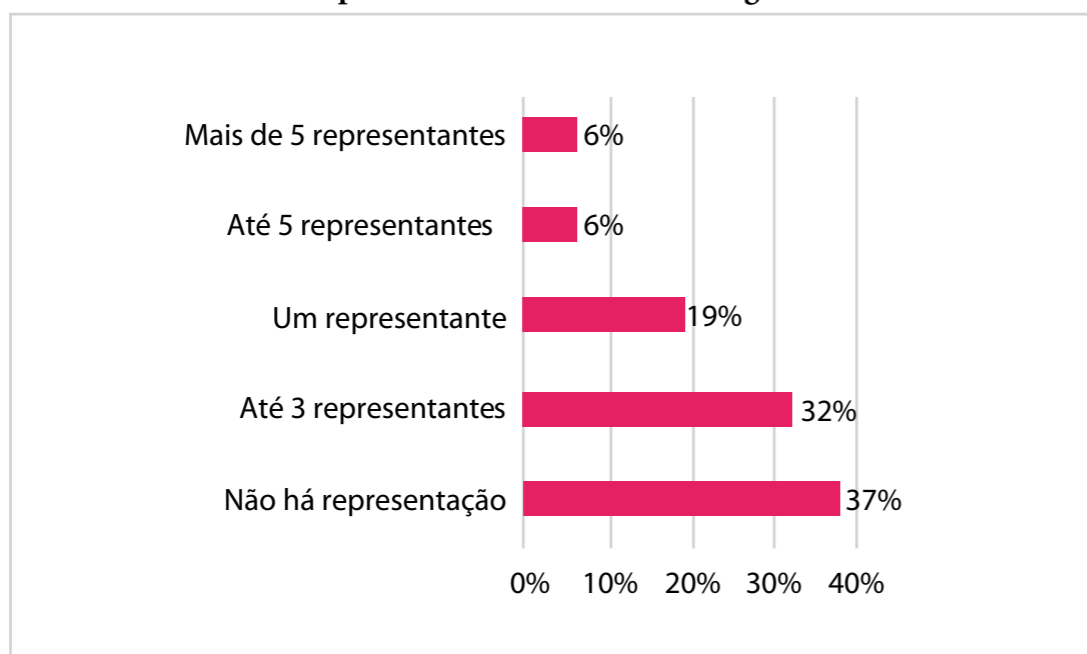
Fonte: dados extraídos da pesquisa

Gráfico 8 – Representantes do Executivo



Fonte: dados extraídos da pesquisa

Gráfico 9 – Representantes de entidades não governamentais



Fonte: dados extraídos da pesquisa

1.6 DURAÇÃO DO MANDATO

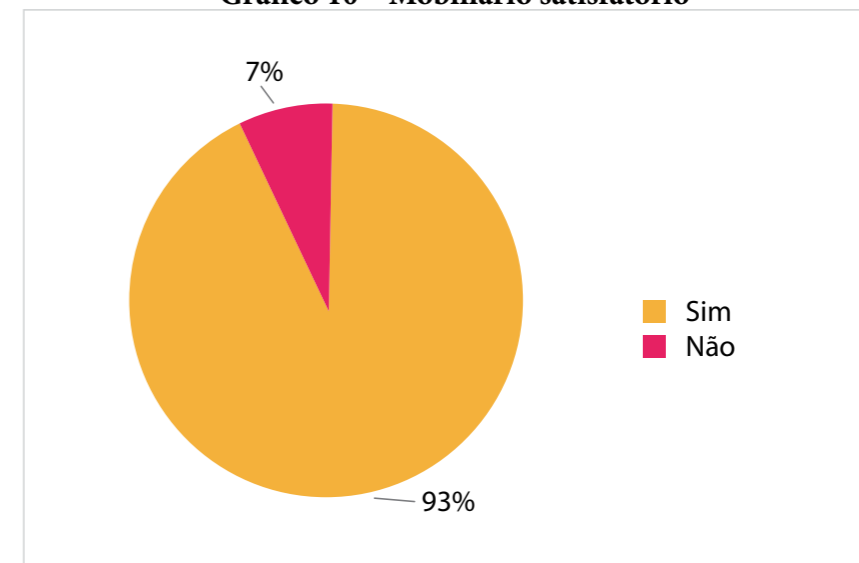
Em relação à duração do mandato, 71% dos municípios adotam o período de até dois anos; seguido de até três anos, em 14%; de até quatro anos, em 13,5% e, de até cinco anos ou mais, em 0,4% deles. Informou possuir sistema misto (parte dos integrantes tem período de mandato diferente dos demais) 1% dos respondentes. A recondução à função é permitida em 93% dos colegiados. Ressalta-se que mandatos curtos podem dificultar a estabilidade e a sequência das atividades desenvolvidas por essas estruturas. Por outro lado, quando mais longos, tendem a reduzir a desejável inovação frente às mudanças da realidade.

2 INFRAESTRUTURA DAS UNIDADES

A existência de instalações físicas adequadas, em local de fácil acesso, contribui para o desempenho das atribuições dos conselheiros e para o acolhimento digno ao público interessado. As condições de funcionamento dos CMEs podem indicar também, em boa medida, a importância que o município atribui a eles no sistema de ensino.

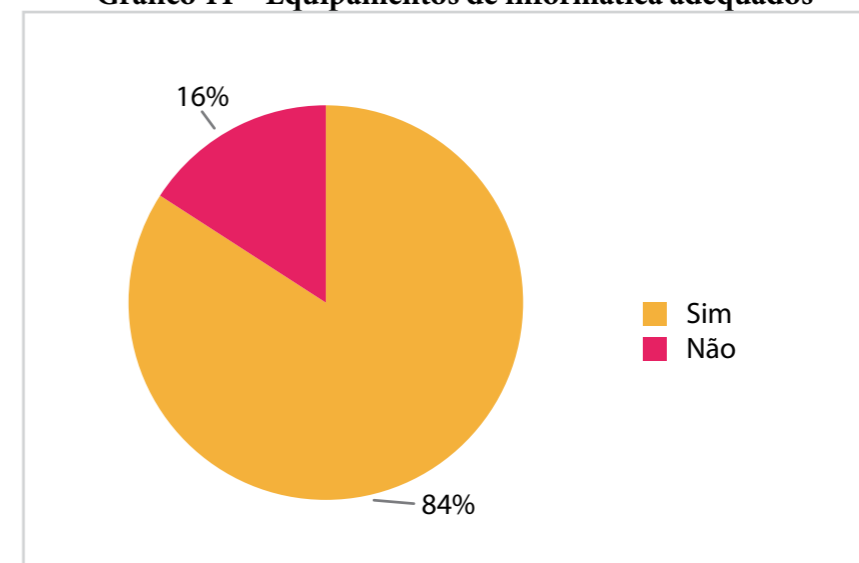
Do total dos respondentes, 86% afirmou não possuir sede específica para o desempenho de suas funções, sendo que, em 95% dos casos, quando possuem sede, a mesma é compartilhada. A infraestrutura colocada à disposição é considerada satisfatória por 92% dos participantes da pesquisa.

Gráfico 10 – Mobiliário satisfatório



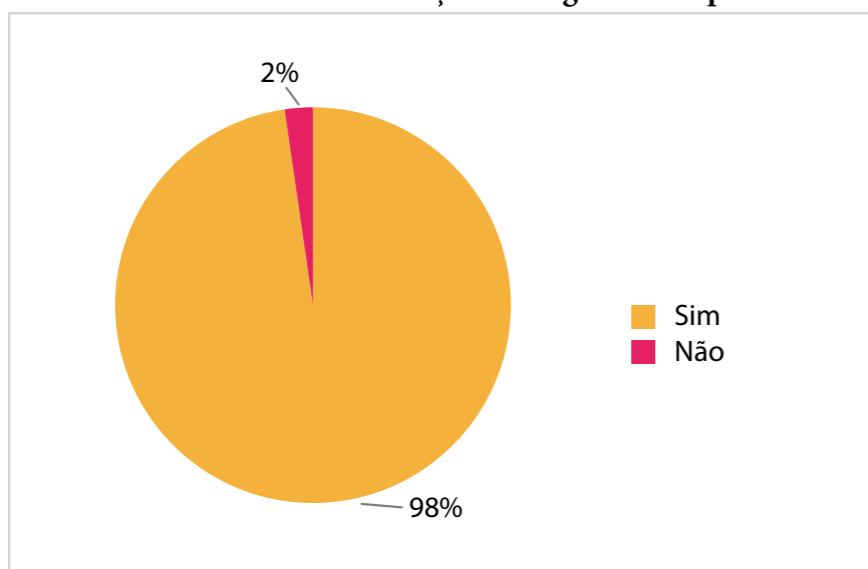
Fonte: dados extraídos da pesquisa

Gráfico 11 – Equipamentos de informática adequados



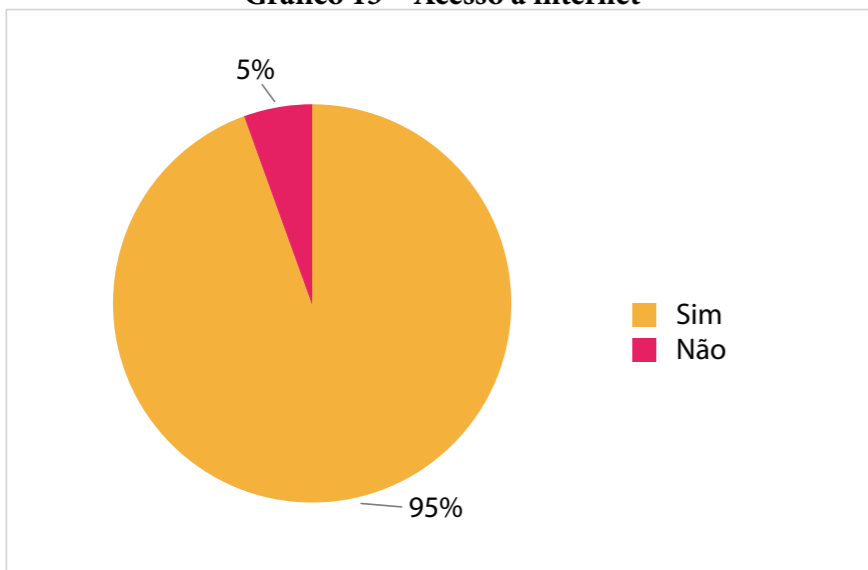
Fonte: dados extraídos da pesquisa

Gráfico 12 – Boas condições de higiene e limpeza



Fonte: dados extraídos da pesquisa

Gráfico 13 – Acesso à internet



Fonte: dados extraídos da pesquisa

2.1 VEÍCULO DE TRANSPORTE

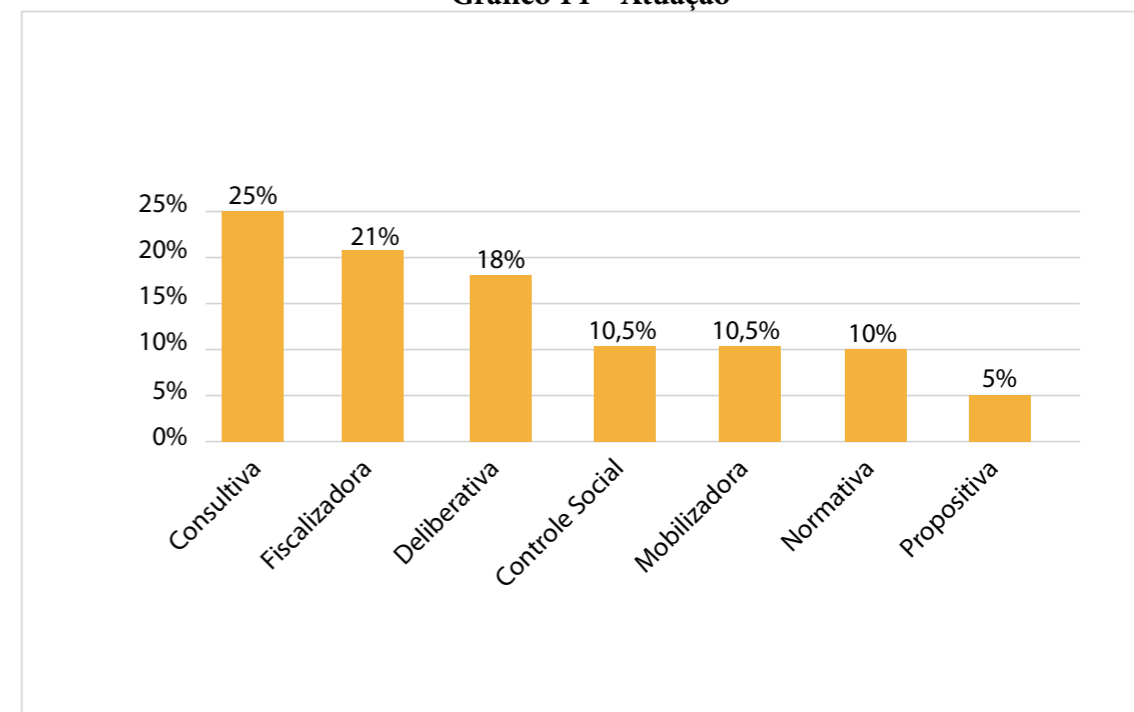
Dentre as atribuições dos conselhos, está a de fiscalização da execução das políticas públicas na área da educação. Essa tarefa, entre outras demandas, impõe a necessidade de deslocamentos e, conseqüentemente, a disponibilização de veículo de transporte adequado. Para municípios de pequena extensão territorial, a demanda de veículo pode ter menor impacto, enquanto para municípios extensos territorialmente e/ou com unidades de escolas do campo, o veículo é fundamental para o monitoramento realizado pelos conselhos.

Mesmo assim, apenas 0,8% dos conselhos têm veículo próprio e 82% compartilham-no com outras secretarias e órgãos dos municípios. Além disso, 33% dos conselhos destacaram que o automóvel colocado à disposição não atende totalmente as suas necessidades.

3 ATUAÇÃO

Com funções diversificadas, os conselhos de educação ajudam a estabelecer maior controle da gestão municipal de ensino e, quando bem conduzidos, são importantes atores da gestão democrática, garantindo a participação da sociedade nas decisões relacionadas à educação. Entre as funções a seguir, os conselhos declararam desempenhar com maior frequência:

Gráfico 14 – Atuação



Fonte: dados extraídos da pesquisa

O regimento interno dos conselhos é documento fundamental para o desempenho das suas atividades. Entre as normas previstas pelo regimento está a realização de reuniões. A periodicidade desses encontros, em tese, indica o grau de participação dos colegiados na gestão do sistema de ensino. As respostas coletadas em relação à periodicidade, exigida no regimento interno, indicam o predomínio das reuniões mensais (36,8%). Há um número razoável de conselhos que adotam as reuniões bimensais (26%); quantidades menos significativas que preveem encontros quinzenais (0,5); trimestrais (24%), semanais (0,2%) e semestrais (13%).

Quando questionados sobre a efetiva periodicidade das reuniões, os percentuais permaneceram próximos aos previstos nos regimentos, exceto as reuniões trimestrais (13%). Destaca-se que a baixa frequência de reuniões, como as semestrais e bimestrais, pode indicar a menor participação dos conselhos nas deliberações relativas ao sistema de ensino.

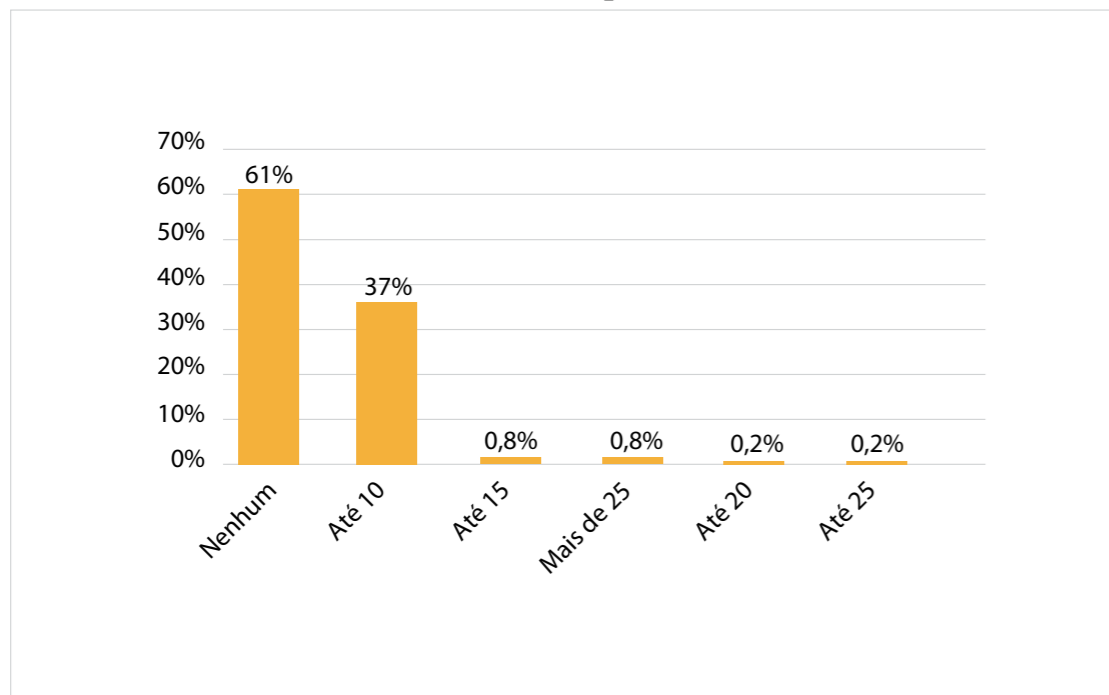
3.1 ATRIBUIÇÕES

São atos dos conselhos os pareceres, as resoluções e as indicações, conforme regimento interno de cada um. De maneira geral, os pareceres são manifestações conclusivas do plenário e das comissões permanentes sobre matéria de sua competência.

As indicações estabelecem orientações a respeito dos assuntos em pauta e as resoluções são os atos normativos de iniciativa de conselheiros, de comissões permanentes, do presidente do conselho, de interesse da organização e do funcionamento do sistema municipal de ensino.

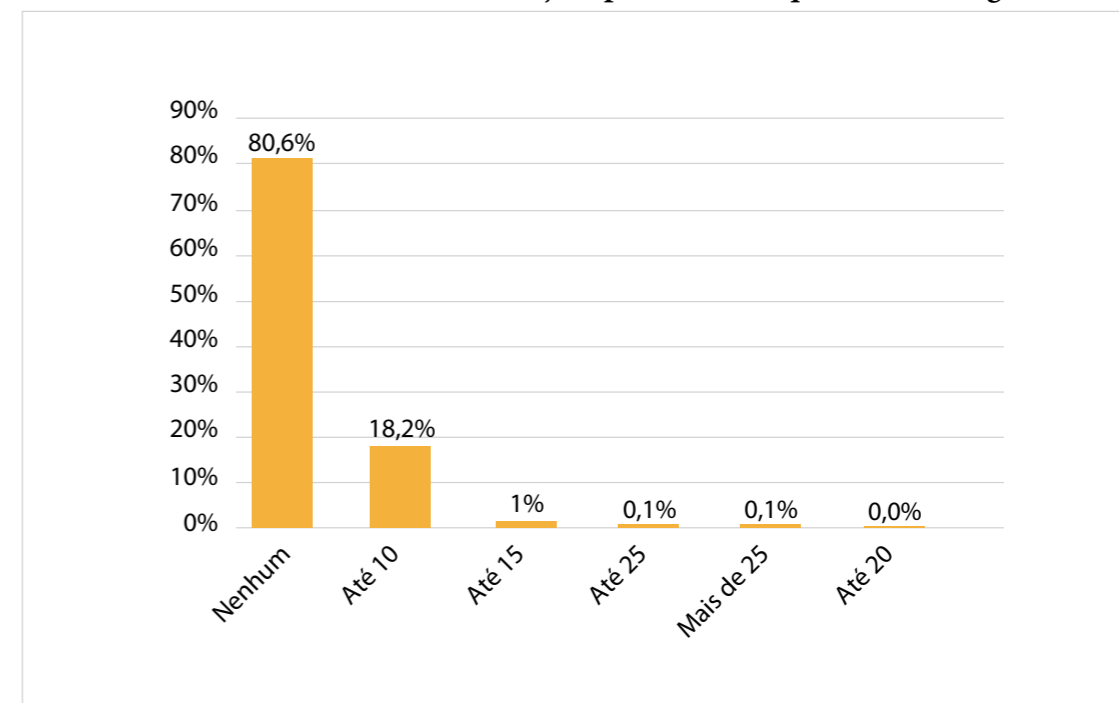
Entre as atribuições dos conselhos, por exemplo, está a emissão de pareceres acerca das consultas do governo ou da sociedade, referentes a projetos e programas educacionais, autorizativos para o funcionamento das instituições de educação do município e específicos sobre o Plano Municipal de Educação, o programa de formação continuada de professores, além de acordos, parcerias e convênios.

Gráfico 15 – Número de pareceres emitidos



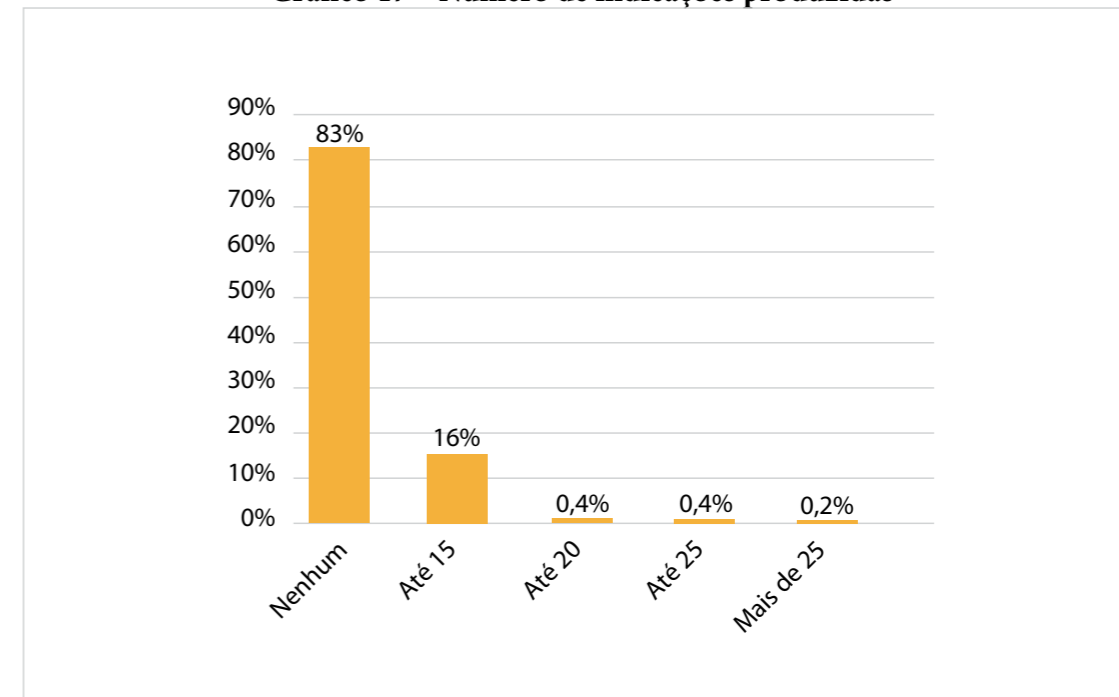
Fonte: dados extraídos da pesquisa

Gráfico 16 – Número de resoluções produzidas e que estão em vigor



Fonte: dados extraídos da pesquisa

Gráfico 17 – Número de indicações produzidas



Fonte: dados extraídos da pesquisa

3.2 ACOMPANHAMENTO DOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

Embora os CMEs tenham sido instituídos também com a finalidade de assessorar e de monitorar as políticas públicas municipais de educação, 26% deles declararam não serem consultados pelos executivos na elaboração e execução das ações na área. A maioria (88%) afirmou acompanhar a execução dos planos de educação, sendo que 61% verificam se as peças orçamentárias (PPA, LOA e LDO) contemplam as ações previstas por esses planejamentos.

Questionados se acompanhavam a compatibilização do Plano Municipal de Educação com as metas, as estratégias e os prazos estipulados no Plano Nacional de Educação, 85,5% dos conselhos responderam positivamente.

3.3 BUSCA ATIVA

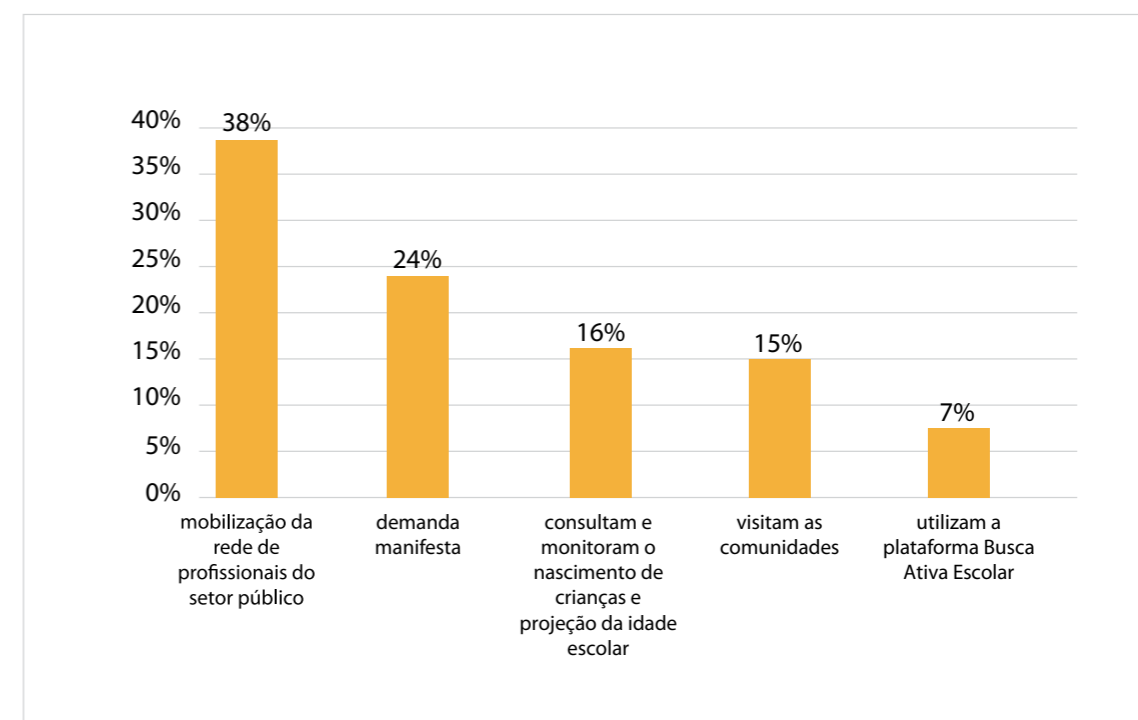
O Brasil possui aproximadamente dois milhões de crianças e adolescentes de quatro a 17 anos de idade fora da escola, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua, 2017). Sabe-se que, nessa faixa etária, a Constituição da República estabelece que o ensino seja obrigatório e gratuito, configurando, pois, direito público subjetivo. Já, na faixa de zero a três anos, há cerca de sete milhões de crianças não atendidas em creches.

Para localizar a população que se encontra fora dos estabelecimentos de ensino, metas do Plano Nacional de Educação (PNE) estabeleceram a realização da busca ativa: “promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude”. Essa conjugação de ações significa que a identificação de demanda por inclusão escolar deve acontecer em articulação intersetorial. Assim, por seu caráter fiscalizador, os conselhos de educação devem estar inseridos nas ações voltadas a garantir o acesso da população que, seja por desconhecimento, dificuldade ou outros impedimentos, está à margem da escola. A exclusão escolar impacta principalmente os mais pobres.

Questionados sobre a sua atuação na busca ativa, 29% deles não acompanham se o município realiza a atividade. Dos 71% que responderam realizar, 38% participam de mobilização da rede de profissionais do setor público (assistentes sociais, agentes de saúde e conselheiros tutelares); 24% consideram a demanda manifesta; 16% consultam e monitoram o nascimento de crianças e a projeção da idade escolar; 15% visitam as comunidades, e 7% utilizam a Plataforma Busca Ativa Escolar, que é uma ferramenta gratuita para ajudar os municípios no combate à exclusão escolar, desenvolvida pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e o Instituto TIM. A Busca Ativa Escolar reúne representantes de diferentes áreas – educação, saúde, assistência social e planejamento – dentro de uma mesma plataforma. Todo o processo é feito pela internet, e a ferramenta pode ser acessada

em qualquer dispositivo, como computadores de mesa, computadores portáteis, *tablets*, celulares (SMS) ou celulares (*smartphones*). Há também formulários impressos para agentes comunitários e técnicos verificadores, que não têm acesso a dispositivos móveis⁶.

Gráfico 18 – Busca ativa



Fonte: dados extraídos da pesquisa

3.4 CONSULTAS PÚBLICAS

Os conselhos de educação podem contribuir fortemente para uma gestão democrática, viabilizando a participação da sociedade na tomada de decisões, atuando como representantes de diversos atores da comunidade escolar, principalmente. A Meta 19.6 do PNE prevê o estímulo à

participação e à consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares.

Uma das formas de viabilizar essa participação é a realização de consultas públicas. De acordo com os dados coletados, apenas 31% dos conselhos realizam consultas públicas à comunidade escolar.

Além de viabilizar a participação da comunidade, os colegiados, que são instâncias importantes na gestão democrática, também devem fiscalizar se essa garantia está efetivamente sendo

⁶ Disponível em: <https://buscaativaescolar.org.br>. Acesso em: 07 maio 2020

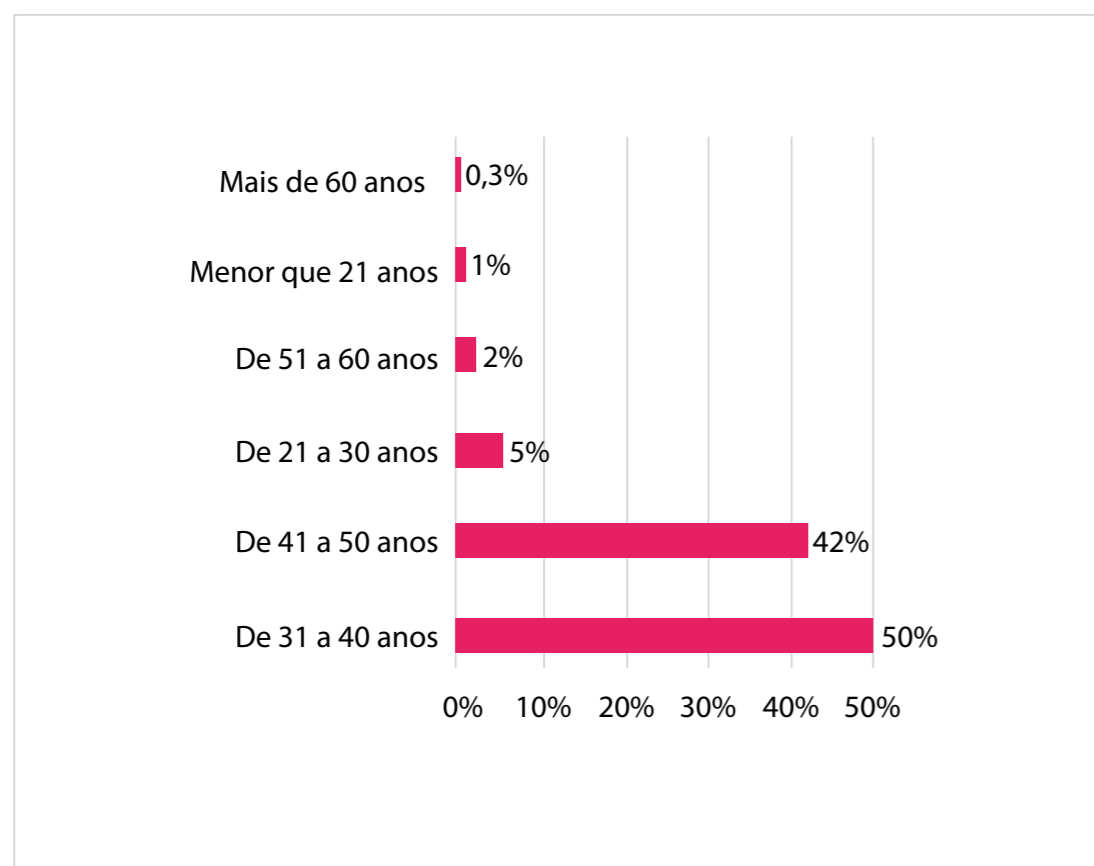
cumprida junto às escolas. Uma dessas possibilidades é a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares. Em Minas Gerais, apenas 12% dos conselhos se certificam efetivamente quanto a essa participação.

4 PERFIL DOS CONSELHEIROS DE EDUCAÇÃO

4.1 FAIXA ETÁRIA

Dos conselheiros de educação 36% se encontra na faixa etária de 31 a 40 anos; 34% têm idade entre 41 a 50 anos; 18%, entre 51 a 60 anos; 9%, entre 21 a 30 anos; 2% têm mais de 60 anos e apenas 1% tem menos de 21 anos.

Gráfico 19 – Faixa etária

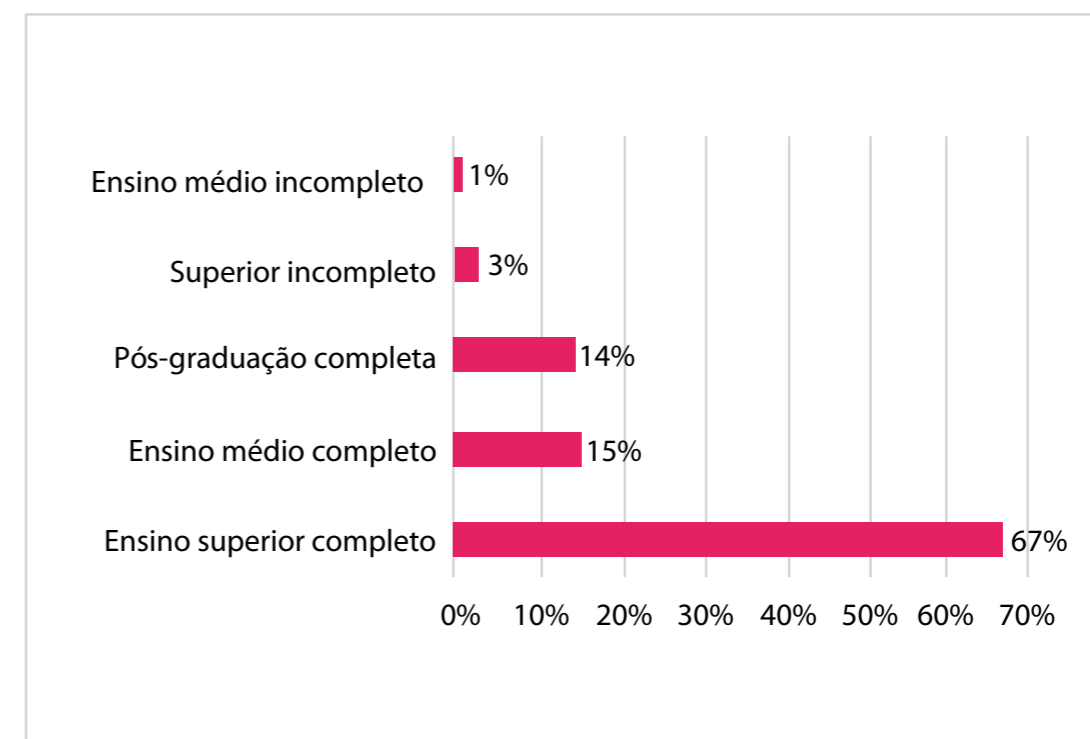


Fonte: dados extraídos da pesquisa

4.2 ESCOLARIDADE

Em relação à escolaridade, os respondentes afirmaram que 14% dos conselheiros possuem pós-graduação completa; 0,1%, pós-graduação incompleta; 67%, ensino superior completo; 3%, superior incompleto; 15%, ensino médio completo; 1%, ensino médio incompleto; 0%, ensino fundamental completo e 0%, ensino fundamental incompleto.

Gráfico 20 – Escolaridade dos Conselheiros



Fonte: dados extraídos da pesquisa

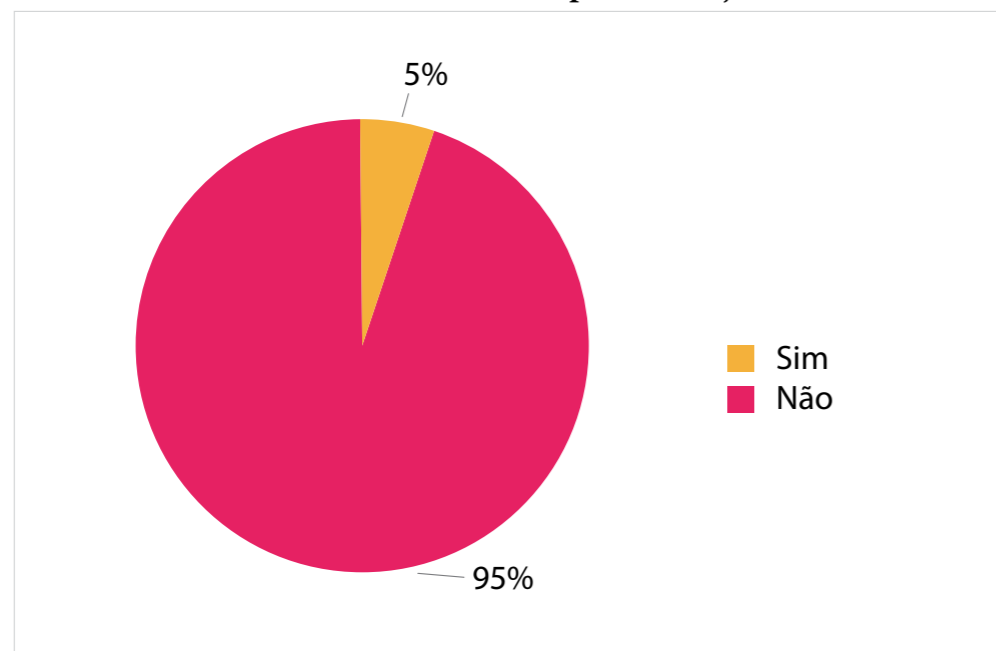
4.3 OFERTA DE CAPACITAÇÕES

O exercício da função de conselheiro, por se tratar de uma atividade que envolve conhecimentos técnicos específicos, exige frequente atualização sobre diferentes temas. Os conselhos são constituídos por profissionais de diversas formações e experiências e a necessidade de atualização se torna ainda mais essencial.

Em 95% dos conselhos, não há previsão de repasse de recursos para investimentos em formação continuada. Não obstante, 5% dos conselhos declararam que o Executivo destina recursos

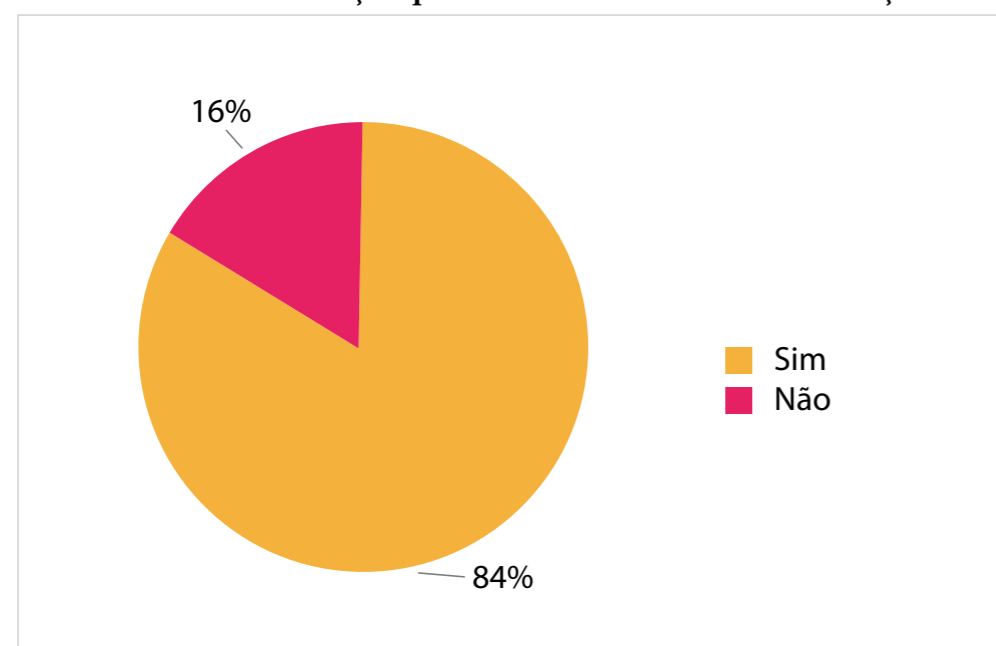
para capacitação e 16% afirmaram que os valores não são suficientes para atender às necessidades de formação.

Gráfico 21 – Existência de recursos para formação continuada



Fonte: dados extraídos da pesquisa

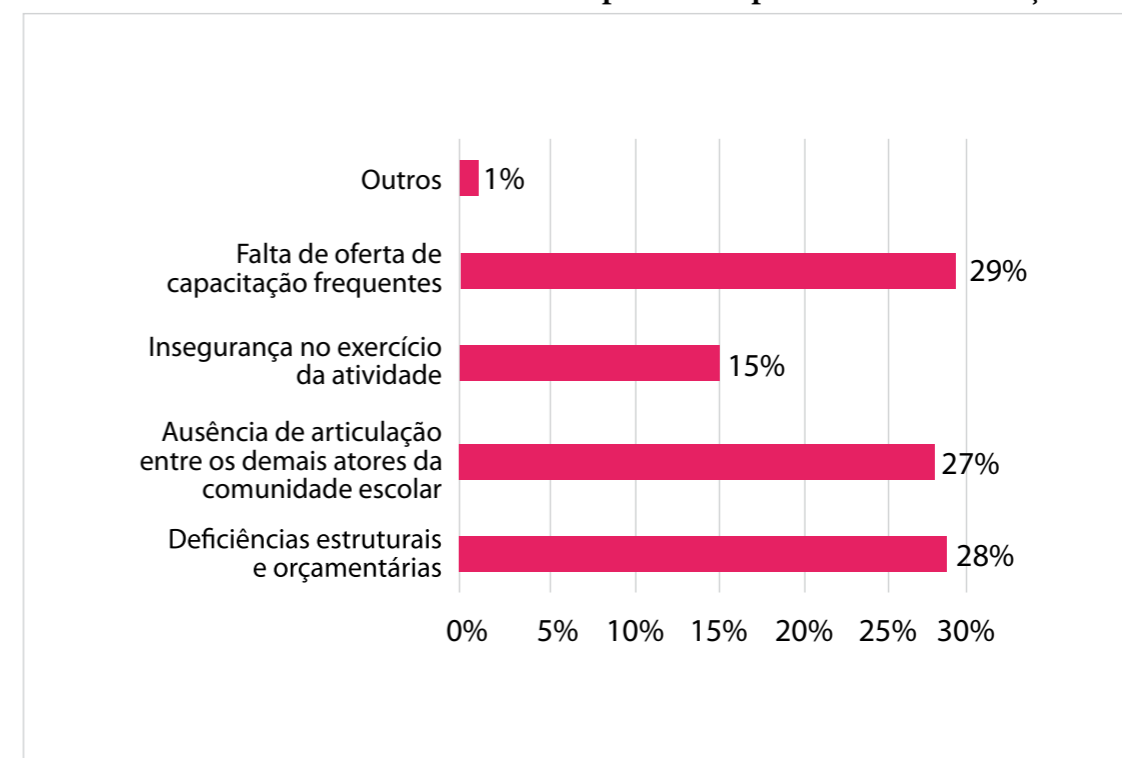
Gráfico 22 – Satisfação quanto aos valores voltados à formação



Fonte: dados extraídos da pesquisa

Quando questionados sobre qual a principal dificuldade encontrada para o cumprimento das atribuições, 28% consideraram as deficiências estruturais e orçamentárias como principal motivo; 15,5%, a insegurança no exercício da atividade; 29%, a falta de oferta de capacitações frequentes; 27%, a ausência de articulação entre os demais atores da comunidade escolar e 0,5, apontaram outros.

Gráfico 23 – Dificuldades encontradas para o cumprimento das atribuições



Fonte: dados extraídos da pesquisa

5 COMUNICAÇÃO COM A SOCIEDADE E TRANSPARÊNCIA

Com o objetivo de cumprir a sua missão, os conselhos de educação devem estimular o diálogo do cidadão com a Administração Pública. Para que isso ocorra, é preciso oferecer canais de comunicação com a população. As sessões realizadas pelo colegiado, por exemplo, devem ser públicas e permitem a participação da sociedade. Assim, os locais disponibilizados para os encontros devem ser acessíveis aos interessados, tanto física como virtualmente. A manutenção de espaços virtuais – como *sites* e contas em redes sociais, com dados sobre o endereço, o telefone e conteúdo informativo – é fundamental para facilitar e orientar o acesso aos que procuram os seus serviços.

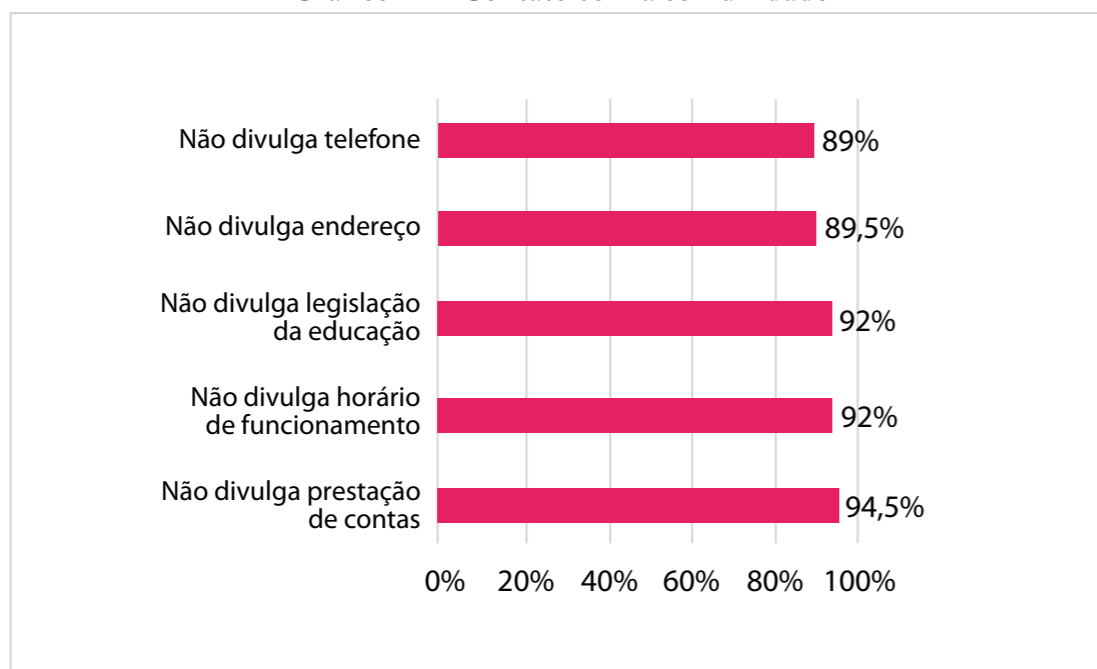
A divulgação de informações como as ações, os resultados obtidos e a prestação de contas

são boas práticas de transparência que, além de fortalecerem a atuação dos conselhos, estimulam o controle social. Além disso, a divulgação, nesses mesmos espaços, sobre a legislação relativa à oferta da educação e sobre o funcionamento dessas estruturas pode auxiliar na orientação à população e no esclarecimento de dúvidas.

Dentre os respondentes, 89% dos conselhos afirmaram não disponibilizar o número de telefone no ambiente digital; 90% disseram não informar o endereço na internet e 6,5% responderam que não comunicam, no ambiente digital, os horários de atendimento. Praticamente a totalidade, 93,5%, declarou que informa o prazo para a resposta acerca de dúvidas e reclamações dos usuários dos serviços no ambiente digital – uma exigência da Lei n. 13.460/2017, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública.

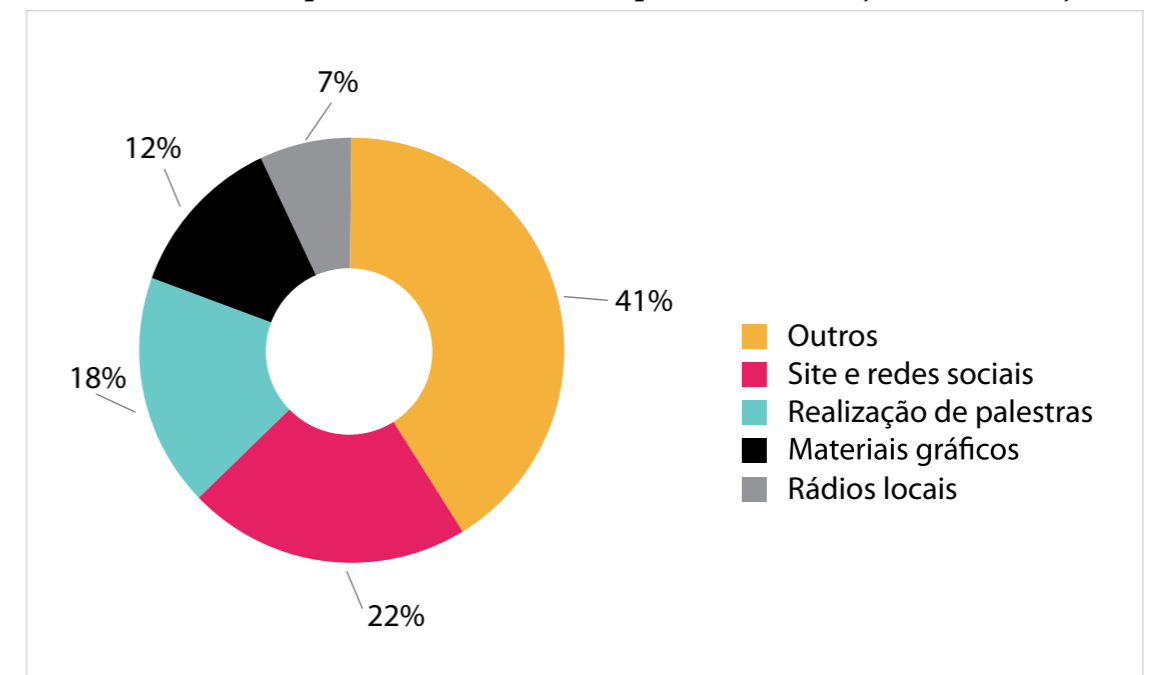
Apenas 8% informam, no ambiente digital, as ações desenvolvidas e os resultados alcançados em sua área de atuação e 5,5% disponibilizam a prestação de contas. A legislação relacionada à área de atuação não é disponibilizada na internet por 90% dos conselhos.

Gráfico 24 – Contato com a comunidade



Fonte: dados extraídos da pesquisa

Gráfico 25 – Principal ferramenta utilizada para a disseminação de informações



Fonte: dados extraídos da pesquisa

II CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

O Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais foi convidado a responder o questionário, mas não se manifestou.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O CTE-IRB e o TCEMG realizaram o presente estudo com o objetivo de fornecer subsídios para as ações do órgão de controle e da sociedade, além de promover o debate, levantando informações sobre a infraestrutura que é colocada à disposição dos conselhos, a sua atuação, o perfil de seus membros, bem como o nível de transparência e de comunicação com a sociedade.

Inicialmente, cabe registrar que, da totalidade, 778 municípios afirmaram possuir conselho de educação e, desses, 89% estão em funcionamento.

A maioria dos respondentes, 71%, afirmou que o conselho de educação é instituído por lei; 14,5%, por decreto; 12%, por portaria e 2,5%, por outra norma. Ressalta-se que a formalização legal é um fator essencial para o exercício das competências dessas estruturas, visto que auxilia a autonomia prevista na Constituição e na LDB, amparada pelos fundamentos da gestão democrática e

do exercício da cidadania pela participação. Além disso, 80% deles têm atividades regulamentadas por regimento interno.

Quanto à dotação orçamentária própria, 91,5% afirmaram não possuir o recurso e, dos 8,5% que afirmaram possuir o custeio, contam com um valor de até R\$10 mil. É importante destacar que, em muitos casos, os CMEs utilizam a estrutura da Secretaria de Educação. Se, por um lado, o compartilhamento das unidades é considerado uma medida de racionalização de recursos públicos, por outro, a subordinação gerada por essa situação pode afetar o grau de independência de funcionamento dessas estruturas.

Por desempenhar atividades que exigem conhecimento especializado, os conselhos necessitam de assessoramento técnico. Apesar disso, 82% não dispunham, em 2019, de estrutura de pessoal para o exercício de suas atribuições. Muitas vezes, esse assessoramento é prestado pelas equipes das próprias secretarias de educação, o que também pode impactar a independência de atuação.

O grau de pluralidade na composição dos conselhos traduz a concepção de democracia participativa que orientou a sua constituição. Um dado que chama a atenção é que, em 55% dos conselhos não há representação de estudantes. A situação pode afetar o equilíbrio entre representantes de dirigentes dos sistemas e dos usuários.

Entre as atividades desempenhadas, com menor frequência, estão: 5% a propositiva, 10% a normativa, 10,5% a mobilizadora e 10,5% o controle social. Essas funções, embora exercidas com menor regularidade, são essenciais para a atuação dos conselhos, principalmente a propositiva e a de controle social. É importante a participação dos conselhos no planejamento das políticas educacionais, propondo ações e emitindo opinião. Acompanhar a execução das políticas públicas e monitorar os resultados educacionais do sistema municipal são consideradas ações indutoras de melhorias e de geração de resultados positivos. Além disso, de acordo com os dados coletados, apenas 31% dos conselhos realizam consultas públicas à comunidade escolar, o que reforça a baixa atuação mobilizadora. É necessário que os conselhos atuem para sensibilizar a sociedade sobre as questões educacionais, em defesa do direito de todos à educação de qualidade. Outro fator de importância da função mobilizadora é que os conselhos devem ser espaços aglutinadores de esforços e de ações dos gestores públicos, das famílias e da comunidade escolar. Ainda que a emissão de pareceres seja uma das principais formas de deliberação e de posicionamento dos conselhos, haja vista que 61% deles não produziram nenhum documento durante 2018. A maioria, 88%, afirmou acompanhar a execução dos planos de educação, mas apenas 61% verificam se as peças orçamentárias (PPA, LOA e LDO) contemplam as ações previstas por esses planejamentos. A inserção da matéria no contexto dos orçamentos é um dos principais mecanismos para se assegurar a efetividade das metas e das estratégias definidas para a educação.

Questionados sobre a atuação quanto à busca ativa, 29% deles declararam que não acompanham se o município realiza a atividade. A busca ativa é uma importante ferramenta de combate à exclusão escolar, que alcança principalmente as camadas mais pobres da população, já privadas de outros direitos constitucionais.

Para os conselhos, as principais dificuldades encontradas quanto ao cumprimento das suas atribuições são: para 28% as deficiências estruturais e orçamentárias; para 15% a insegurança no exercício da atividade; para 29% a falta de oferta de capacitações frequentes; para 27% a ausência de articulação entre os demais atores da comunidade escolar, e 1% informou haver outros motivos. Em 95% dos conselhos, não são mantidas estruturas mínimas para o funcionamento, como o acesso à internet e 33% deles destacaram que o veículo colocado à disposição não atende totalmente as suas necessidades. Não obstante 5% dos conselhos declararem que o Executivo destina recursos para a capacitação; 84% afirmaram ainda que esses valores não são suficientes para atender às demandas de formação.

Quanto à transparência das ações e à comunicação com a sociedade, a maioria dos conselhos, 88,5%, afirmou não disponibilizar o número de telefone no ambiente digital, e 89,5% disseram não informar o endereço na internet. Apenas 8% informam, no ambiente digital, as ações desenvolvidas e os resultados alcançados em sua área de atuação, e 6% disponibilizam a prestação de contas. Os dados demonstram que as iniciativas voltadas à prestação de contas acerca das atividades realizadas, da adoção de ferramentas virtuais de participação e da transparência das ações ainda são práticas pouco frequentes e pouco desempenhadas por essas estruturas.

Por fim, embora o Conselho Estadual de Educação tenha sido chamado a participar desta pesquisa em várias oportunidades, o Tribunal não recebeu resposta do questionário enviado.

Espera-se, com o presente estudo, contribuir para a conscientização sobre a importância dessas estruturas para a sociedade, suas necessidades e demandas, bem como seus potenciais. A partir desse diagnóstico, o CTE-IRB, em parceria com outras instituições, lançará ações de qualificação dos atores envolvidos. E, por último, destaca-se que os resultados poderão subsidiar as ações do Tribunal de Contas do Estado nessa seara, de forma a contribuir para a qualificação e o fortalecimento dos conselhos de educação.

COMITÊ TÉCNICO DA EDUCAÇÃO DO INSTITUTO RUI BARBOSA (CTE-IRB)

O Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), formado por representantes dos órgãos de controle, objetiva desenvolver estudos e propor medidas capazes de induzir o atendimento das metas e estratégias dos planos de educação nacional, estadual e municipal. A iniciativa é uma continuidade do Grupo de Trabalho da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e do IRB.

Os planos de educação têm força de lei e estabelecem metas para que a garantia do direito à educação de qualidade avance nos próximos anos, nas diferentes modalidades de ensino, das creches às universidades. Nesse sentido, o CTE-IRB tem como uma de suas atividades sugerir parâmetros nacionais de controle das metas dos planos de educação aos tribunais de contas brasileiros, visando à melhoria da oferta do serviço.

SÍNTESE DAS INICIATIVAS PROPOSTAS PELO CTE-IRB

UTILIZAÇÃO DO TC EDUCA

O sistema permite verificar se as metas previstas no Plano Nacional de Educação estão sendo atendidas pelos gestores públicos dentro dos prazos definidos pela legislação. Possibilita, ainda, visualizar a situação dos percentuais do Brasil, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios selecionados, permitindo também uma comparação entre eles. O TC Educa viabiliza a emissão de alertas aos gestores que descumprirem alguma meta ou cujos resultados demonstrem risco de descumprimento no prazo estipulado.

MONITORAMENTOS PERIÓDICOS

O exame da execução dos planos de educação, mediante pesquisa, permite a elaboração de diagnósticos que identifiquem as principais carências e necessidades, além de induzir os gestores a monitorar a oferta educacional. Para auxiliar os tribunais de contas nessa tarefa, o CTE-IRB disponibiliza um modelo de questionário a ser aplicado aos entes da Federação.

Estímulo à compatibilização orçamentária

Um dos principais mecanismos para assegurar a efetividade das metas e estratégias definidas para a educação é a inclusão da matéria nos planos plurianuais (PPA), nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e nas leis orçamentárias anuais (LOA).

Os municípios devem estar compromissados com a divulgação do conteúdo dos planos orçamentários, estimulando, assim, a participação social, o acompanhamento, o monitoramento da sua execução e o planejamento de suas políticas, de acordo com a legislação.

PROJETO INTEGRAR

O Projeto Integrar, resultado de um acordo entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pretende melhorar a atuação do sistema de controle externo brasileiro por meio de uma estratégia sistematizada e coordenada para o aprimoramento dos serviços prestados ao cidadão na área da educação. O CTE-IRB atua como articulador e colaborador dos tribunais de contas subnacionais junto ao TCU no desenvolvimento desse projeto.

