



DIAGNÓSTICO

DOS CONSELHOS DE

EDUCAÇÃO

2019

Ficha Técnica:**Realização:**

Gabinete Conselheiro Cezar Miola
Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS)
Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB)

Coordenação:

Leo Arno Richter

Pesquisa e elaboração dos textos:

Priscila Pinto de Oliveira

Aplicação da pesquisa e extração de dados:

Assessoria Técnica da Direção de Controle e Fiscalização do TCE-RS

Gráficos:

Fabiano Francesco Rizzo

Revisão:

Alice Damm Santos

Contribuição:

União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Rio Grande do Sul (UNCME-RS)

CIP – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

T822d Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

Diagnóstico dos conselhos de educação do Rio Grande do Sul / Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul e Instituto Rui Barbosa. Comitê Técnico da Educação – Porto Alegre, 2019.

30 p. il.

1. Conselhos de Educação. 2. Rio Grande do Sul. 3. Conselho Estadual de Educação I. Instituto Rui Barbosa. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do Tribunal de Contas do Estado do RS

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo do presente relatório, desde que citada a fonte de referência. Os dados abordados neste estudo foram extraídos de questionários enviados aos conselhos de educação por meio dos Controles Internos dos respectivos Municípios.

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

TCE-RS – Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

TCU – Tribunal de Contas da União

UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

Lista de gráficos

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 - Existência de repasse de recursos para formação continuada

Gráfico 21 - Suficiência de valores para atender às necessidades de formação continuada

Gráfico 22 - Principal ferramenta utilizada para a disseminação de informações

Sumário

Apresentação	5
Metodologia.....	8
I – Conselhos Municipais de Educação.....	10
1. Atividades administrativas	10
1.1 Instituição e regulamentação das atividades dos conselhos de educação	10
1.2 Dotação orçamentária.....	10
1.3 Equipe administrativa.....	11
1.4 Composição dos CMEs e duração do mandato	11
1.5 Representatividade	13
2. Infraestrutura das unidades.....	15
2.1 Veículo de transporte.....	16
3. Atuação.....	16
3.1 Atribuições.....	17
3.2 Acompanhamento dos planos de educação	18
3.3 Busca ativa.....	19
3.4 Consultas públicas	20
4. Perfil dos conselheiros de educação	21
4.1 Faixa etária	21
4.2 Escolaridade.....	21
4.3 Forma de remuneração	21
4.4 Oferta de capacitações	22
5. Comunicação com a sociedade e transparência	23
II - Conselho Estadual de Educação	24
Considerações finais.....	26

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 de 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 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”.

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 Federal – 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, da eficácia da aplicação dos programas de governo.

Este estudo é fruto desse esforço, com foco nos conselhos municipais de educação (CMEs) do Rio Grande do Sul. Além de oferecer subsídios para a atuação dos agentes públicos na busca do aprimoramento das políticas de educação, o levantamento pretende subsidiar a atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). A pesquisa é um dos projetos desenvolvidos pelo Comitê Técnico da Educação

do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), em parceria com o TCE-RS, o qual deverá ser colocado à disposição das demais Cortes de Contas do país, a fim de dispor dessa mesma radiografia em âmbito nacional.

Os dados extraídos de um questionário aplicado aos 497 Municípios do Estado e à Secretaria Estadual de Educação 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 deve 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.

Porto Alegre, maio de 2019.

Conselheiro Cezar Miola,
Presidente do Comitê Técnico da Educação do IRB.

Metodologia

A pesquisa foi realizada tendo como referencial comparativo dispositivos da Constituição de 1988, que estabeleceu princípios de gestão democrática do ensino público e de garantia de padrão de qualidade (art. 206, VI e VII), da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), em seu artigo 9º, § 1º, e da Meta 19¹ da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (Plano Nacional de Educação – PNE). Ressalta-se que não há legislação que obrigue os Municípios a formarem conselhos locais. Onde não estão constituídos, as demandas ficam a cargo do conselho estadual². Embora os órgãos sejam autônomos, precisam respeitar as diretrizes e 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.

O presente diagnóstico resulta da aplicação de um questionário eletrônico, respondido pelos 497 Municípios do Rio Grande do Sul, com 64 perguntas sobre as atividades administrativas, infraestrutura das unidades, atuação, perfil dos conselheiros de educação e comunicação com a sociedade e transparência.

Salienta-se que o questionário ficou disponível aos conselhos de 12 a 23 de novembro de 2018, por meio do “Espaço do Controle Interno”, uma ferramenta que permite a interação do TCE-RS com os responsáveis pelo Controle Interno dos Municípios. Assim, embora as declarações tenham sido prestadas pelos próprios conselhos, foram intermediadas pelo Poder Executivo local, responsável pelo preenchimento e envio do formulário ao Tribunal.

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 <http://www.ceed.rs.gov.br/conteudo/9293/leis-e-regimentos-do-ceed-rs>.

³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm, http://www.cnedu.pt/pt/apresentacao/lei-organica#artigo_6 e <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP/RI.pdf>.

⁴ Cruxên, Isadora Araújo, et al. "Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros." (2013).

De acordo com as respostas extraídas dos questionários, apenas um Município não possui conselho de educação instituído. Devido a divergências em informações apresentadas por 75 Municípios, não se pode declarar com exatidão o número atual de conselheiros no Rio Grande do Sul, mas é possível afirmar que existem, pelo menos, 6,1 mil pessoas desempenhando a função nos conselhos 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. Atividades administrativas

1.1 Instituição e regulamentação das atividades dos conselhos de educação

Os dados obtidos por meio dos questionários apontam que 99,4% dos conselhos de educação criados estão em funcionamento. Apenas um Município declarou não ter criado a estrutura. Os Municípios que informaram ter conselhos inativos (0,6%) declararam que os principais motivos para a ausência de atividades são falta de pessoal (33%), de espaço físico (33%) e de capacitação (33%).

A maioria (98,6%) dos respondentes afirmou que o conselho de educação é instituído por lei, 1% por decreto, 0,2% por portaria e 0,2% 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.

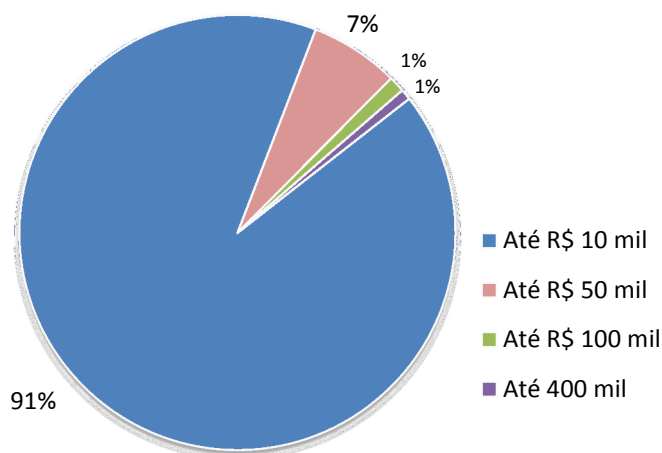
Além disso, 95% deles têm atividades regulamentadas por regimento interno. Tal norma fortalece a atuação do conselho, pois explicita procedimentos e critérios de atuação, permitindo que as ações sejam executadas com mais segurança, padronização e organização.

1.2 Dotação orçamentária

Entre as despesas necessárias para o funcionamento, manutenção e execução das atividades dos conselhos, estão aquelas relacionadas, por exemplo, com mobiliário, água, luz, telefones fixo e móvel, internet, computadores e outros; espaço adequado para a sede do 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 (71%) declarou não possuir dotação orçamentária anual própria. Dos que possuem (29%), 91% têm dotação de até R\$ 10 mil.

Gráfico 1 – Dotação orçamentária



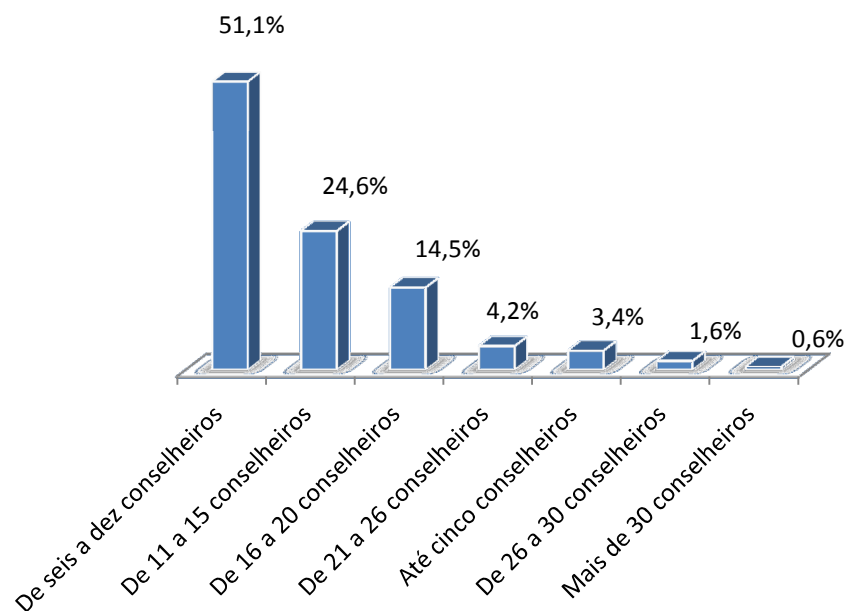
1.3 Equipe administrativa

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, 71% não dispunham, em 2018, de estrutura de pessoal para auxiliar no exercício das atividades sob a responsabilidade dos colegiados. Entre aqueles que responderam ter equipes, a maioria (99,%) declarou manter até cinco servidores atuando nas atividades.

1.4 Composição dos CMEs e duração do mandato

A composição mais frequente dos CMEs é de 6 a 10 vagas (51,1%), seguida por de 11 a 15 (24,6%), de 16 a 20 membros (14,5%), de 21 a 26 conselheiros (4,2%), até cinco conselheiros (3,4%), de 26 a 30 (1,6%) e mais de 30 membros (0,6%). Pelo menos 82,2% dos conselheiros exercem carga horária de trabalho de até 10 horas semanais, 10,4% de até 20 horas, 7% de até 40 horas e 0,4% de mais de 40 horas semanais.

Gráfico 2 – Composição dos conselhos de educação



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 da participação de organizações não governamentais.

A tendência, quando predomina a indicação pelo Executivo, por vinculação a cargos ou livre nomeação, é de que o conselho expresse a voz do governo com maior frequência. Já quando há pluralidade de representação, os conselhos assumem a natureza de órgãos de Estado. No Rio Grande do Sul, 49,6% dos Municípios declararam ter como forma de composição a escolha por segmento, 20,13% a indicação pelo Executivo, 18,3% a nomeação pelo Executivo de indicados pela comunidade escolar, 9,1% a forma mista de eleição e indicação e 2,7% a eleição pela comunidade escolar. Ou seja, quase metade dos Municípios optou 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 informaram⁵ um cenário no qual se destaca a baixa presença de representantes dos estudantes (20%). Por outro lado, chama atenção o alto índice da existência de representantes dos Executivos (87,3%). Quando estes predominam, o conselho tende a expressar a voz do governo. Em 94% dos conselhos há mais de um representante dos professores.

Gráfico 3 - Representantes de pais

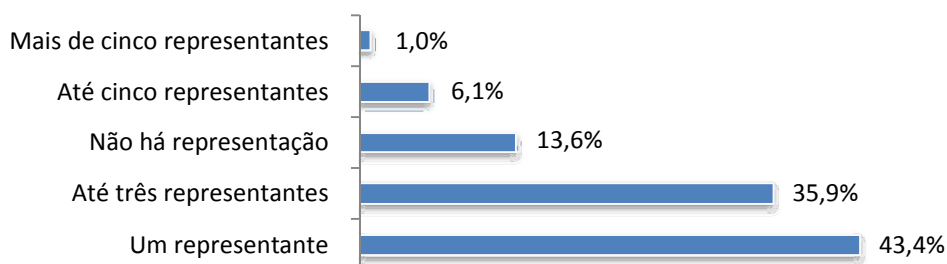
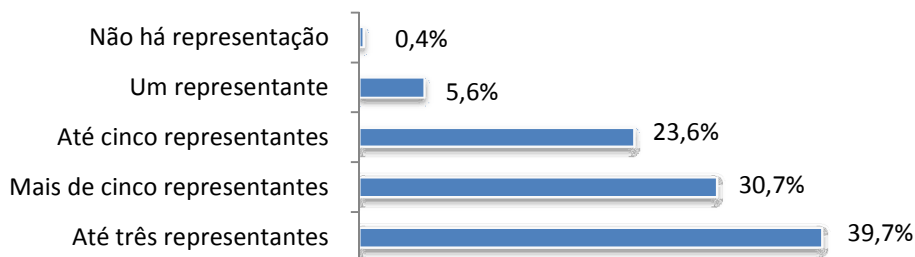


Gráfico 4 - Representantes de professores



⁵ 47,18% dos respondentes informaram ter ainda outras representações, diferentes das expressas no questionário.

Gráfico 5 - Representantes de funcionários

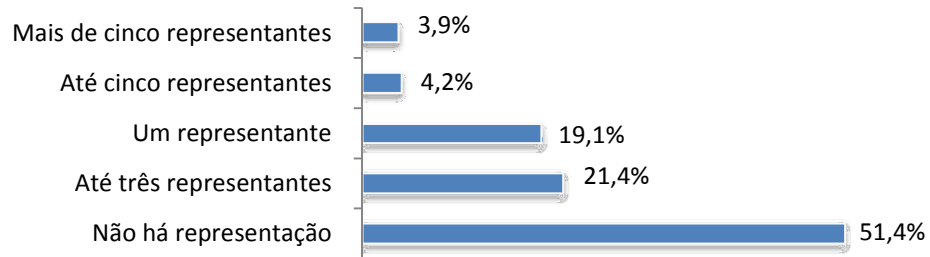


Gráfico 6 - Representantes de estudantes

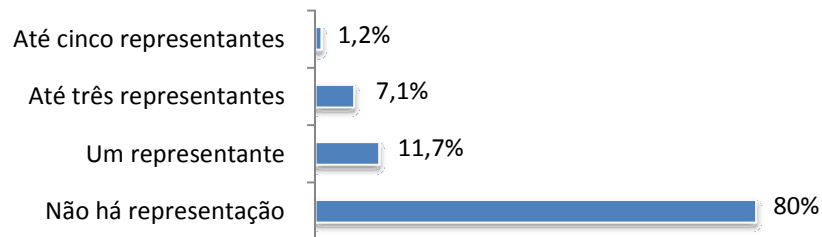


Gráfico 7 - Representantes do Judiciário

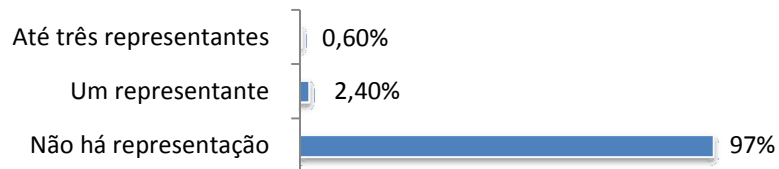


Gráfico 8 - Representantes do Executivo

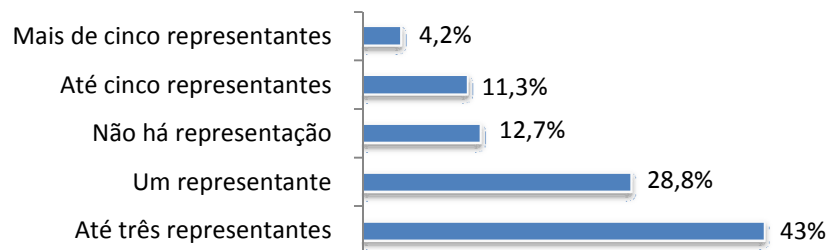
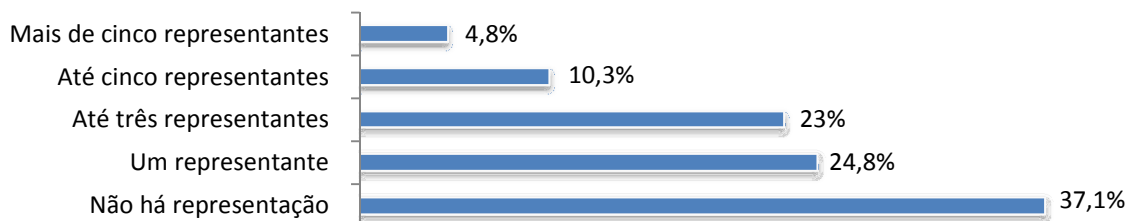


Gráfico 9 - Representantes de entidades não governamentais



1.6 Duração do mandato

Em relação à duração do mandato, um terço dos conselhos adota o período de até quatro anos, presente em 32,3% dos Municípios, seguido de até dois anos em 28,8%, de até três anos em 10,7% e de até cinco anos ou mais em 12,3% deles. Informaram possuir sistema misto (parte dos integrantes tem período de mandato diferente dos demais) 15,9% dos respondentes. A recondução à função é permitida em 95,6% 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 lhes atribui no sistema de ensino.

A maioria dos respondentes (59%) afirmou não possuir sede específica para o desempenho de suas funções, sendo que, em 71% dos casos, quando possuem sede, a mesma é compartilhada. A infraestrutura colocada à disposição é considerada satisfatória por 73% dos participantes da pesquisa.

Gráfico 10 - Mobiliário satisfatório

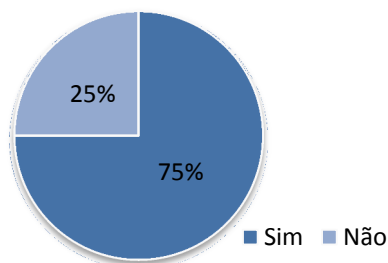


Gráfico 11 - Equipamentos de informática adequados

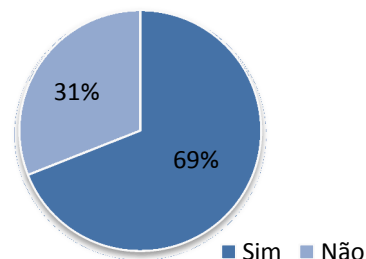


Gráfico 12 - Boas condições de higiene e limpeza

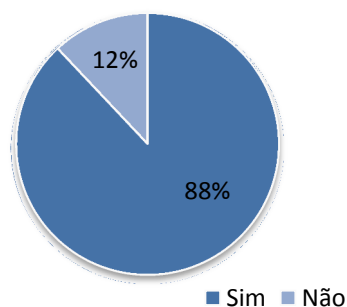
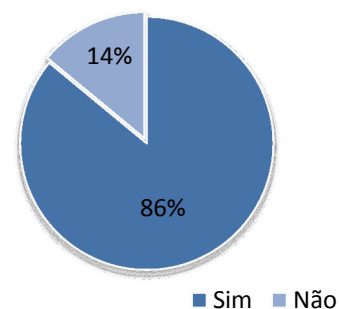


Gráfico 13 - Acesso à internet



2.1 Veículo de transporte

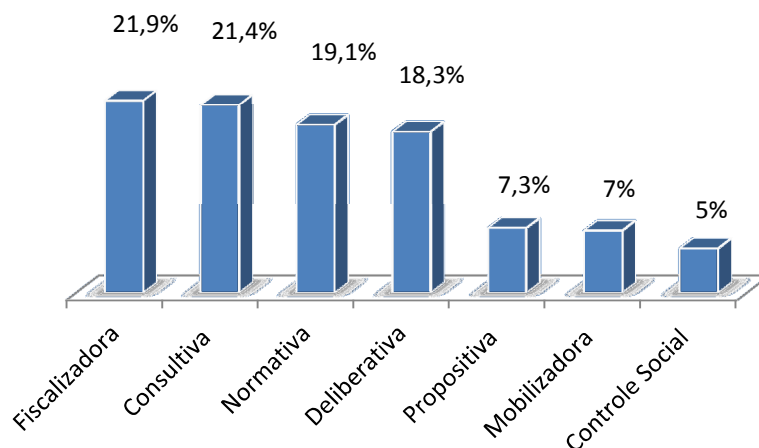
Dentre as atribuições dos conselhos, está a fiscalização da execução das políticas públicas na área da educação. Essa tarefa, entre outras demandas, impõe a necessidade de deslocamentos e, conseqüentemente, a disponibilização de um veículo de transporte adequado. Mesmo assim, apenas 1% dos conselhos têm veículo próprio e 80% compartilham com outras secretarias e órgãos dos Municípios. Além disso, 39% dos conselhos destacaram que o automóvel colocado à disposição não atende totalmente às 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



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 (64%). Há um número razoável de conselhos que adotam as reuniões bimensais (12%) e quantidades menos significativas que preveem encontros quinzenais (7%), trimestrais (7%), semanais (6%) e semestrais (4%).

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 redução da 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, comissões permanentes e 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

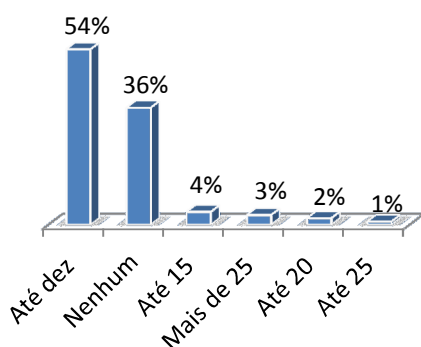


Gráfico 16 - Número de resoluções produzidas e que estão em vigor

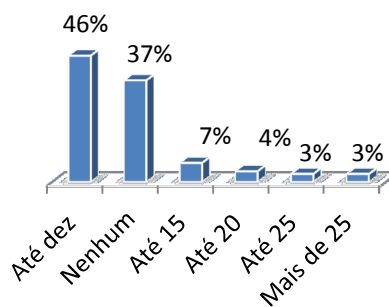
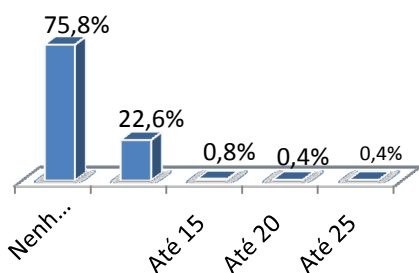


Gráfico 17 - Número de indicações produzidas



3.2 Acompanhamento dos planos de educação

Embora os CMEs tenham sido instituídos também com a finalidade de assessorar e monitorar as políticas públicas municipais de educação, 20% deles declararam não serem

consultados pelos Executivos na elaboração e execução das ações na área. A maioria (97%) afirmaram acompanhar a execução dos planos de educação, mas apenas 69% 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, 96% dos conselhos responderam positivamente.

3.3 Busca ativa

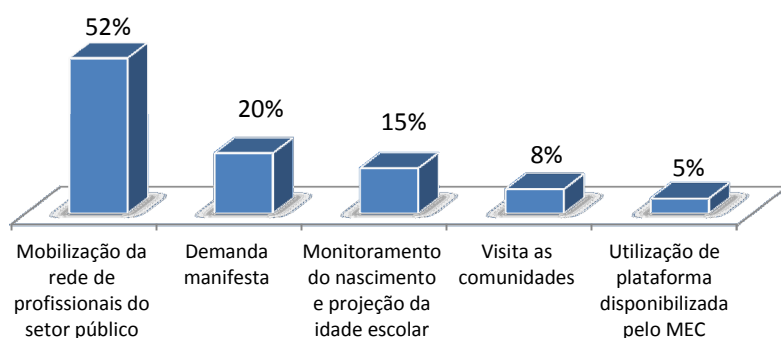
O Brasil possui aproximadamente 2 milhões de crianças e adolescentes de quatro a 17 anos de idade fora da escola, de acordo com dados da PNAD Contínua (2017), sabendo-se que, nessa faixa etária, a Constituição da República estabelece que o ensino é obrigatório e gratuito, configurando direito público subjetivo. Já na faixa de zero a três anos, há cerca de 7 milhões de crianças não atendidas em creches.

Para localizar a população que se encontra fora dos estabelecimentos de ensino, Metas do 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, os conselhos de educação deveriam estar inseridos nas ações de fiscalização voltadas a garantir o acesso dessa população, que, seja por desconhecimento, dificuldade ou outros impedimentos, está à margem da escola. A exclusão escolar impacta principalmente aqueles mais pobres.

Questionados sobre a sua atuação na busca ativa, 22% deles não acompanham se o Município realiza a atividade. Dos 78% que responderam realizar, 52% participam de mobilização da rede de profissionais do setor público (assistentes sociais, agentes de saúde e conselheiros tutelares), 20% consideram a demanda manifesta, 15% consultam e monitoram o nascimento de crianças e projeção da idade escolar, 8% visitam as comunidades, e 5% utilizam a plataforma Busca Ativa Escolar, que é uma ferramenta gratuita para ajudar os Municípios a combater a 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, 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



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 22% dos conselhos realizam consultas públicas à comunidade escolar.

Além de viabilizar a participação da comunidade, o colegiado também deve fiscalizar se essa garantia está efetivamente sendo cumprida junto às escolas. Uma dessas

⁶ Fonte: <https://buscaativaescolar.org.br>.

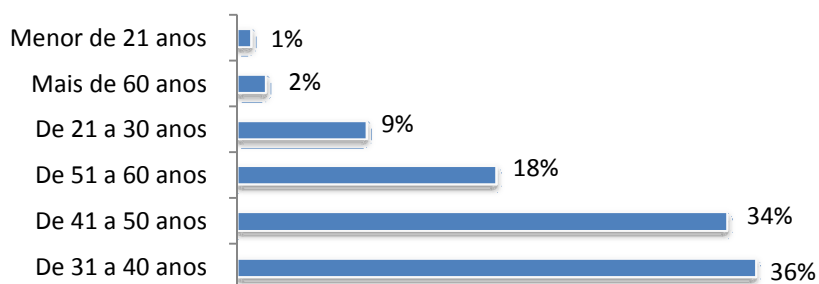
possibilidades é a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares. No Rio Grande do Sul, apenas 18% dos conselhos se certificam efetivamente quanto a essa participação.

4. Perfil dos conselheiros de educação

4.1 Faixa etária

Um terço (36%) dos conselheiros de educação 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



4.2 Escolaridade

Em relação à escolaridade, os respondentes afirmaram que 54% dos conselheiros possuem pós-graduação completa, 2% pós-graduação incompleta, 21% ensino superior completo, 3% superior incompleto, 14% ensino médio completo, 1% ensino médio incompleto, 4% ensino fundamental completo e 1% ensino fundamental incompleto.

4.3 Forma de remuneração

Apesar de a legislação estadual⁷ do Rio Grande do Sul prever o pagamento de jeton e gratificação aos conselheiros de educação, apenas 1,2% dos conselhos municipais prevê

⁷ “É natural que os conselhos municipais existentes tenham se organizado com base no modelo dos Conselhos Estaduais de Educação, pois essa seria sua principal referência”.

o pagamento de jeton e 0,6% de gratificação. A maioria (95%) não recebe nenhum tipo de remuneração. Os demais estão assim divididos: 2,2% têm remuneração fixa mensal, 0,6% honorários e 0,4% parcela indenizatória.

4.4 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. Por ser constituído por profissionais de diversas formações e experiências, tal necessidade se torna ainda mais essencial. Em 62% dos conselhos não há previsão de repasse de recursos para investimentos em formação continuada. E, não obstante 38% dos conselhos declararem que o Executivo destina recursos para capacitação, 61% afirmaram que os valores não são suficientes para atender às necessidades de formação.

Gráfico 20 - Existência de recursos para formação continuada

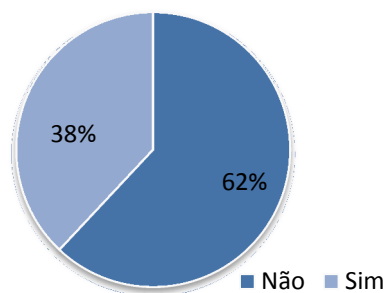
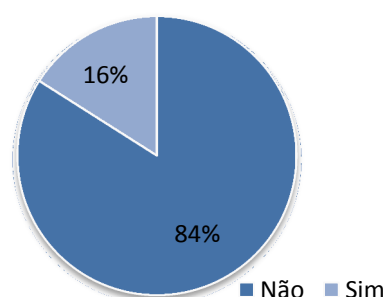


Gráfico 21 – Satisfação quanto aos valores voltados à formação



Quando questionados sobre qual a principal dificuldade encontrada para o cumprimento das atribuições, 27% consideraram as deficiências estruturais e orçamentárias como principal motivo, 14% a insegurança no exercício da atividade, 12% a falta de oferta de capacitações frequentes, 8% a ausência de articulação entre os demais atores da comunidade escolar e 39% consideraram outros fatores não constantes nas opções do questionário estruturado da pesquisa.

5. Comunicação com a sociedade e transparência

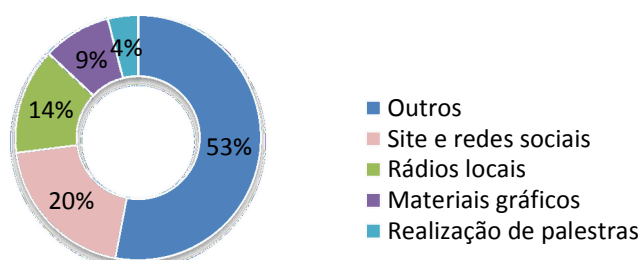
Com o objetivo de cumprir a sua missão, os conselhos de educação devem estimular o diálogo do cidadão com a Administração Pública. Para que isso ocorra, é preciso oferecer canais de comunicação com a população. As sessões realizadas pelo colegiado, por exemplo, são públicas e permitem a participação 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 dos 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, da legislação relativa à oferta da educação e sobre o funcionamento dessas estruturas pode auxiliar na orientação à população e no esclarecimento de dúvidas.

A maioria dos conselhos (84%) afirmou não disponibilizar o número de telefone no ambiente digital, 78% disseram não informar o endereço na internet e 90% responderam que não comunicam no ambiente digital os horários de atendimento. Praticamente a totalidade (97%) declarou que informa o prazo para a resposta de dúvidas e reclamações dos usuários dos serviços no ambiente digital, uma exigência da Lei nº 13.460/2017, que trata da participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Apenas 11% informam no ambiente digital as ações desenvolvidas e os resultados alcançados em sua área de atuação e 2% disponibilizam a prestação de contas. A legislação relacionada à área de atuação não é disponibilizada na internet por 84% dos conselhos.

Gráfico 22 - Principal ferramenta utilizada para a disseminação de informações



II - Conselho Estadual de Educação

O Conselho Estadual de Educação do Rio Grande do Sul (CEEd-RS) é regulado pela Lei Estadual nº 9.672, de 19 de junho de 1992, e tem as suas atividades regulamentadas por regimento interno. Os conselheiros são nomeados pelo Governador do Estado, dentre representantes da comunidade escolar, indicados pelas entidades de âmbito estadual, através de listras tríplexes. A composição do conselho e a forma de escolha dos seus membros se mostram plurais, potencializando a estrutura como um órgão de gestão democrática do sistema de ensino.

Em 2018, o CEEd possuía dotação orçamentária própria de R\$ 390 mil para a cobertura de despesas necessárias ao seu funcionamento, manutenção e execução das atividades. Entre elas estão aquelas relacionadas, por exemplo, com mobiliário, água, luz, telefone fixo e móvel, internet, computadores e outros. Além disso, dispõe de equipe administrativa de pelo menos 10 servidores para o apoio e assessoramento das atividades desempenhadas. Os conselheiros têm carga horária de trabalho de até 20 horas semanais.

Quanto à infraestrutura da unidade, o CEEd possui sede e veículo de transporte próprios para o desempenho das suas funções, com condições satisfatórias, segundo as informações declaradas.

Em 2018, foram emitidos até 20 pareceres e resoluções. O CEEd declarou que não é consultado pelo Executivo para elaborar políticas públicas voltadas à área da educação. Também afirmou não acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação (PNE), principal ferramenta de implementação de política pública na área educacional. Além disso, afirmou não fiscalizar se as peças orçamentárias contemplam as ações previstas no Plano Estadual de Educação. O CEEd informou, ainda, que não efetua ações de fiscalização quanto a realização de busca ativa de jovens e crianças fora da escola por parte dos Municípios. Declarou também que não verifica a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares. Segundo as informações declaradas, o CEEd faz consultas públicas à comunidade escolar.

Dos 22 conselheiros que compõem o colegiado, 13 possuem pós-graduação completa, 4 ensino superior completo e 5 incompleto. A forma de remuneração se dá por jeton aos conselheiros. O presidente e os vice-presidentes têm acréscimo de gratificação por representação. Não há previsão de recursos para investimentos em formação continuada.

O CEEed possui boas práticas de transparência no ambiente digital. Disponibiliza em site próprio informações como o telefone, o endereço da sede, horário de atendimento, as ações desenvolvidas e a legislação relacionada à sua área de atuação. Uma oportunidade de melhoria é a disponibilização da prestação de contas no ambiente digital, em linguagem didática e de fácil acesso. Questionado sobre as principais dificuldades encontradas para o cumprimento de suas atribuições, o CEEed afirmou que são os reduzidos recursos humanos e o orçamento insuficiente para o desempenho das suas atividades.

Considerações finais

O CTE-IRB e o TCE-RS realizaram o presente estudo com o objetivo de fornecer subsídios para as ações de fiscalização do órgão de controle e da sociedade, além de promover o debate, levantando informações sobre a infraestrutura 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 é a primeira pesquisa realizada pelo TCE-RS com a aderência dos 497 Municípios do Rio Grande do Sul. Da totalidade, 496 Municípios afirmaram possuir conselho de educação e, desses, 99,4% estão em funcionamento.

A maioria (98,6%) dos respondentes afirmou que o conselho de educação é instituído por lei, 1% por decreto, 0,2% por portaria e 0,2% por outra norma. Ressalta-se que a formalização legal é um fator essencial para o exercício das competências dessas estruturas, visto que auxilia na autonomia prevista na Constituição e na LDB, amparada pelos fundamentos da gestão democrática e do exercício da cidadania pela participação. Além disso, 95% deles têm atividades regulamentadas por regimento interno.

Quanto à dotação orçamentária própria, 91,4% afirmaram ter o custeio 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 por ser 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, 71,4% não dispunham, em 2018, de estrutura de pessoal para auxiliar no exercício de suas atribuições. Muitas vezes, esse assessoramento é prestado pelas equipes das próprias Secretarias de Educação, o que também impacta e pode impactar na 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 de que em 80% 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 a propositiva (7%), a mobilizadora (7%) e a de controle social (5%). Essas funções, embora exercidas com menor regularidade, são essenciais para a atuação dos conselhos, principalmente a propositiva e a de controle social. É importante que o conselho participe do 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 22% 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 nas questões educacionais, em defesa do direito de todos à educação de qualidade. Outro fator de importância da função mobilizadora é de que os conselhos devem ser espaços aglutinadores de esforços e das 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, 36% deles não produziram nenhum documento durante 2018. A maioria (97%) afirmou acompanhar a execução dos planos de educação, mas apenas 69% 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 sua atuação quanto à busca ativa, 22% 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 as deficiências estruturais e orçamentárias (27%), a insegurança no exercício da atividade (17%) e a falta de oferta de capacitações frequentes (12%). Em 14% dos conselhos, não são mantidas estruturas mínimas para o funcionamento, como o acesso à internet, e 39% deles destacam que o veículo colocado à disposição não atende totalmente às suas necessidades. Não obstante 38% dos conselhos declararem que o Executivo destina recursos para a capacitação, 61% afirmaram que os valores não são suficientes para atender às demandas de formação.

Quanto à transparência das ações e a comunicação com a sociedade, a maioria dos conselhos (84%) afirmou não disponibilizar o número de telefone no ambiente digital e 78% disseram não informar o endereço na internet. Apenas 11% informam no ambiente digital as ações desenvolvidas e os resultados alcançados em sua área de atuação e 2% disponibilizam a prestação de contas. Os dados demonstram que as iniciativas voltadas à prestação de contas quanto às atividades realizadas, à adoção de ferramentas virtuais de

participação e à transparência das ações ainda são práticas pouco frequentes desempenhadas por essas estruturas.

Por fim, embora o Conselho Estadual de Educação possua boas condições de funcionamento, como instalações e equipe administrativa adequadas, chama a atenção a ausência de acompanhamento do Plano Nacional de Educação e da adequação das peças orçamentárias às demandas desse planejamento em educação. Outra importante função não desempenhada é a fiscalização quanto à realização de busca ativa de jovens e crianças fora da escola pelos órgãos responsáveis pela atividade. O CEEEd afirmou também não ser consultado pelo Executivo na elaboração de políticas públicas voltadas à área da educação, uma importante função propositiva.

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 metodologia da pesquisa será colocada à disposição dos demais Tribunais de Contas do País dentro das ações de indução de melhorias propostas pelo CTE-IRB. A partir desse diagnóstico, o CTE-IRB, em parceria com outras Instituições, lançará ações de qualificação dos atores envolvidos. E, por último, é importante destacar que os resultados poderão subsidiar as ações de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado nessa seara, de forma a contribuir para a qualificação e o fortalecimento dos conselhos de educação.

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, estaduais e municipais. 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 metas previstas no Plano Nacional de Educação estão sendo atendidas pelos gestores públicos dentro dos prazos definidos na 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 estiverem descumprindo 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 se 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, com o estímulo à participação social, com o acompanhamento e o monitoramento da sua execução e com 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, tendo por objetivo contribuir 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 do projeto.