

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Dissertação de Mestrado

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

- A Experiência do Conselho de Educação do Distrito Federal -

Cristina Elsner de Faria

Matrícula: 02/0913

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	4
1.1 Processo Histórico	7
<i>Origem Histórica dos Conselhos de Educação</i>	10
1.2 Objetivo e Desenvolvimento do Trabalho	14
2. METODOLOGIA	16
3. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	19
3.1 Referencial Teórico	23
<i>Pizzorno</i>	24
<i>Pateman</i>	25
<i>Olson</i>	29
4. EDUCAÇÃO E POLÍTICA	33
<i>Freire e Bourdieu</i>	34
4.1 Educação no Brasil	43
<i>Educação no Brasil em Dados</i>	50
4.2 Marco Legal da Educação	54
<i>Constituição Federal de 1988</i>	55
<i>Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996</i>	58
<i>Conselhos de Educação no Panorama da</i>	63
<i>Legislação Nacional</i>	
5. CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL	66
<i>Conselhos como Instrumentos de Gestão Democrática</i>	70
<i>Estrutura e Composição</i>	79
<i>Desafios e Possibilidades</i>	81

5.1 Estudo de Caso: Conselho de Educação do Distrito Federal	84
<i>Histórico</i>	84
<i>Composição Atual</i>	87
<i>Estrutura e Funcionamento</i>	95
<i>Funções</i>	96
<i>Normativas para o Sistema de Ensino</i>	104
6. ANÁLISES FINAIS	108
7. BIBLIOGRAFIA	114
<i>Livros</i>	114
<i>Publicações</i>	114
<i>Páginas de Internet</i>	115
<i>Entrevistas</i>	115

1. INTRODUÇÃO

Após a Constituinte de 1988, o país vem passando por um processo político de democratização e descentralização que se caracteriza pela disseminação de valores políticos tais quais o controle social e a participação. Os movimentos políticos e sociais, especialmente das duas últimas décadas, romperam com o paradigma da concentração do poder decisório no âmbito federal e firmaram um novo ideal de emancipação política e econômica do poder municipal. A Federação passou a compreender a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Os municípios, desde então dotados de autonomia político-administrativa e financeira, tornaram-se um ator importante para a formulação e implementação de políticas públicas que visam o desenvolvimento urbano e social. O processo de descentralização da administração pública, a nível municipal, favoreceu a crescente formação de municípios, apresentando um crescimento de cerca de 40% entre 1988 e 2001, segundo dados do IBGE¹.

Enquanto a esfera federal estabelece sua posição num papel normativo e de fomento ao desenvolvimento equitativo das políticas públicas nas diversas regiões do país, a esfera municipal gradualmente se fortalece ao conquistar maior poder decisório para a definição e implementação de políticas públicas locais, acompanhado por instrumentos participativos e de controle social, como é o caso dos Conselhos de Educação.

Diante das mudanças do cenário institucional brasileiro fundamentado numa filosofia democrática de participação política e controle social, observa-se um novo contexto político, social e econômico, o que resultou na necessidade de repensar a implementação de políticas sociais que garantam aos cidadãos seus direitos básicos, como a educação, a saúde e a assistência social. A reformulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei nº 9.394/96) em 1996 preconizou o início de uma reforma educacional que abrangeria a administração pública, a gestão orçamentária e a organização dos sistemas de educação junto aos entes federados, bem como envolvia inovações curriculares, conceituais e novas práticas. Em conformidade com o pacto

¹ www.ibge.com.br

federativo entre os entes das três esferas de governo, tornou-se atribuição dos sistemas municipais de educação o atendimento universal obrigatório da educação infantil e ensino fundamental. E aos sistemas estaduais de educação foi atribuída a responsabilidade pela oferta do ensino médio e, apenas em caráter complementar às ações municipais, oferecer o ensino fundamental.

A partir da LDB foi fomentada a criação dos Conselhos de Educação, tanto estaduais como municipais, materializando em sua formação os primeiros passos de descentralização administrativa dos sistemas de ensino no País. Em seu Artigo 9º § 1º, consta a obrigatoriedade de criação de um Conselho Nacional de Educação permanente, com função normativa e fiscalizadora, ficando entretanto a cargo dos estados e municípios a criação e organização de seus sistemas de ensino, os órgãos municipais de educação e as normas da gestão democrática do ensino. *"A lei atualmente não obriga mas parece indicar que o órgão com funções normativas da educação e dentro da lei específica da educação é aquele simétrico ao Conselho Nacional de Educação nos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios."*² (Cury). Este processo de descentralização política fomentado pela legislação educacional vigente tornou-se um marco na transformação da gestão pública municipal.

É neste contexto de acréscimo de responsabilidades no âmbito municipal que será analisado o papel dos conselhos municipais de educação. Estes conselhos são constituídos por lei municipal e compostos por representantes da sociedade civil bem como por representantes governamentais. Eles se inserem na estrutura do sistema de ensino do município como um instrumento de gestão democrática que permite uma integração entre a comunidade e o poder público local, já que em sua maioria os CMEs possuem atribuições normativas, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras. Embora os conselhos não assumam responsabilidades governamentais e nem respondam pelo Estado, eles atendem formalmente aos anseios da sociedade por maior transparência política, controle social e participação nas decisões políticas locais.

² Cury, Carlos Roberto Jamil; A Definição dos Conselhos de Educação em Legislação Nacional; texto produzido para fins de estudo e reflexão dos conselheiros para as reuniões do Conselho Nacional de Educação.

Como os CMEs são instâncias públicas de criação e difusão recente no país, ainda não há uma análise consolidada da sua trajetória de funcionamento no que se refere às conquistas e dificuldades. Serão portanto utilizados para este estudo os documentos e referências existentes de participação e controle social no âmbito das atribuições legais dos conselhos. Para a análise foram elegidos dois princípios políticos – participação e controle social – que nortearão o foco do referencial conceitual e do estudo de caso.

A participação é um dos mais importantes princípios políticos numa sociedade democrática por estabelecer instrumentos de diálogo, expressão e escolha coletiva. Já o controle social traz consigo o debate da transparência enquanto princípio norteador do processo de tomada de decisões, de forma a permitir maior publicidade das ações políticas adotadas no município. Ambos os princípios têm sua relevância assentada no processo de democratização e descentralização da política no Brasil. Promover uma mudança política não é apenas uma questão de leis e normas, nem mesmo de definição de novas estratégias de implementação das políticas públicas. Toda mudança requer uma reavaliação dos princípios que orientam as decisões políticas e determinam a cultura política predominante na sociedade. A cultura política reflete uma identidade e condicionamento social capaz de reproduzir princípios, condutas e padrões decisórios dos agentes sociais, determinando assim sua posição no debate político.

Ao analisar a composição e o funcionamento dos conselhos municipais de educação são observadas eventuais dificuldades no cumprimento de suas atribuições, bem como distorções do seu caráter participativo e de controle social. A título de ilustração, pode-se citar alguns dos principais desafios enfrentados nos conselhos: i) assegurar a permanência da institucionalidade e da continuidade das políticas educacionais no município, apesar da transitoriedade dos mandatos do poder executivo; ii) garantir a representatividade das vontades da sociedade, sustentando assim os princípios democráticos e de participação tão fomentados na gestão pública brasileira; e iii) viabilizar a execução e fiscalização das leis, normativas e diretrizes previstas. Mantendo em perspectiva este enquadramento situacional, de desafios e oportunidades de mudança, tem-se que esta pesquisa se dispõe a fazer uma reflexão acerca do modelo instituído e do funcionamento dos Conselhos de Educação.

1.1 PROCESSO HISTÓRICO

O registro histórico dos conselhos enquanto fóruns coletivos de deliberação remonta à Grécia antiga e à história da democracia, uma vez que neste período a organização da vida em coletividade e a institucionalização da sociedade foram sendo estabelecidas por meio de decisões e deliberações do coletivo. A própria constituição das cidades-estado na Grécia antiga previa mecanismos públicos de resolução de conflitos e tomada de decisões decorrentes de deliberações comunitárias. Nestes fóruns coletivos de deliberação sobre o bem público a decisão do Estado era a própria expressão da comunidade.

Ao longo da história os conselhos sempre existiram como forma direta ou indireta de representação democrática, com o intuito de resolver conflitos resultantes de interesses distintos – entre grupos, quer sejam eles populares ou de elite. Os conselhos representam essa interface entre o Estado e a sociedade, e recentemente de forma mais incisiva têm buscado a gestão compartilhada das políticas públicas. Ao promover estratégias para a gestão compartilhada dessas políticas, os conselhos passam necessariamente a abranger atribuições de ações formulação, normatização e fiscalização de políticas, como também contemplar em sua composição representantes das categorias sociais de base.

No Brasil, a origem histórica recente dos conselhos enquanto instrumento de controle social remete à mobilização da sociedade e aos debates públicos que precederam a formulação da Constituição de 1988. Em 1937, através da lei 378, constituiu-se o Conselho Nacional de Saúde em caráter consultivo e normativo – quando convocado pelo poder público. Dedicado a assessorar em questões técnicas o então Ministério da Educação e Saúde, em conjunto com o Conselho Nacional de Educação, era composto por um colegiado de especialistas em assuntos de saúde pública e educação. Na década de 80, por meio do Movimento Sanitarista, o setor da saúde promoveu uma experiência piloto de gestão compartilhada entre sociedade civil e Estado, por meio do Conselho Consultivo de Administração de Saúde Previdenciária. A partir da década de 90, ainda no

âmbito da Reforma Sanitária, a descentralização da política de saúde foi caracterizada pela difusão do modelo de gestão que passou a incluir os conselhos como órgãos colegiados institucionalizados no interior do poder executivo.

Nesta ocasião estavam sendo estabelecidas as bases políticas e institucionais para organização da sociedade civil e movimentos sociais com o objetivo de garantir o direito de participação política e controle social das políticas públicas. Inicialmente as possibilidades se restringiam à função consultiva, ao apresentar sugestões para a formulação e implementação das políticas, bem como realizar audiências públicas para debate – expressão fundamental do pensamento político. Com a criação do Novo Conselho Nacional de Saúde, fundamentado pelos princípios e metas do Sistema Único de Saúde, os conselhos passam a ter poder legal, função normativa e caráter deliberativo sobre os assuntos de saúde pública, determinando através de resoluções periódicas medidas práticas e de alocação de recursos a serem acatadas pelo Ministério da Saúde.

Um manifesto, com cerca de 400 mil assinaturas, foi encaminhado e aceito pela Assembléia Constituinte na década de 1980. Este desejo de participação popular foi assim expresso ao Estado, de forma a garantir aos cidadãos seus direitos de participação livre e democrática na política brasileira. Durante o processo da Constituinte, a sociedade não apenas teve sua iniciativa de participação garantida na formulação do regimento interno da Assembléia, mas também durante as audiências públicas das subcomissões temáticas. Foram colhidas mais de 12 milhões de assinaturas para respaldar 168 propostas de emendas à Constituinte, elaboradas pela sociedade civil. E destas propostas, cerca de 60% foram aprovadas e constam do texto da Constituição de 1988.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, três grandes princípios foram adotados: i) a promoção controle no sistema gerencial e processos decisórios; ii) a garantia da transparência fiscal; e iii) o fortalecimento de estratégias de acesso à informação e de participação pública. Estes princípios constituem um ponto de referência na promoção de um sistema de gestão pública orientado em resultados, na

determinação de diretrizes nacionais e no fomento à descentralização política. É lançado um desafio aos valores tradicionalmente predominantes nas instituições públicas, de centralização nacional, baixa disseminação de informações, e ausência de participação e controle social. A participação social tornou-se o princípio fundamental para a construção de modelos para as políticas sociais subseqüentes, apoiados pela estratégia de autonomia local e descentralização da implementação.

A Constituição de 1988 prevê como princípio constitucional a participação da sociedade civil na formulação, implementação, fiscalização e avaliação das políticas públicas, por meio da existência de instâncias de caráter representativo, com composição mista (Estado e sociedade). Conforme previsto no Artigo 1º, parágrafo único, *"todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente"*. E ainda inspirado em novos conceitos de gestão pública, cabe destacar o Artigo 194, que menciona o *"caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados."* (p. 113; Constituição de 1988).

Tem-se, portanto, que a criação de órgãos colegiados – tais quais os conselhos – está assegurada pela Constituição Federal de 1988 e é efetivada mediante a apresentação e aprovação de projeto de lei ao poder legislativo competente, submetendo proposta de formação do conselho nas esferas federal, estadual ou municipal, bem como seu regimento interno. Mediante a aprovação e apoio do poder executivo competente, o conselho poderá obter atribuições consultiva, normativa, deliberativa, mobilizadora e fiscalizadora, o que altera significativamente o processo decisório, a formulação e a implementação das políticas públicas.

A proposta para a política de saúde previa a construção de um Sistema Único de Saúde (SUS), caracterizado pela descentralização e democratização das ações e serviços de saúde. Para a implementação desta proposta, é indispensável uma efetiva participação e controle social no âmbito dos conselhos. Os conselhos municipais de saúde estão previstos na legislação como órgãos integrantes do SUS e sua composição é necessariamente paritária entre representantes sociedade civil e governo local.

Conforme estabelecido por lei, os conselhos de saúde são de caráter permanente e deliberativo, e também dispõem de mecanismos que assegurem aos cidadãos acesso à informação, participação política e controle das políticas de saúde no município. O controle é entendido como o exercício da cidadania, transcendendo portanto a ação estatal e exigindo apenas a legitimidade e intervenção ativa da sociedade civil organizada.

A experiência brasileira dos conselhos de saúde é importante por disseminar um novo modelo de gestão das políticas públicas no âmbito municipal e por permitir estabelecer critérios de comparação para o estabelecimento de outros conselhos. Diante do exemplo de sucesso instituído a partir da criação dos Conselhos de Saúde, diversos outros conselhos tiveram sua criação prevista por lei posteriormente. Pode-se citar a criação dos Conselhos de Assistência Social, previstos por dispositivos legais com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993. Neste caso consta a exigência de paridade entre governo e sociedade civil na composição de seus representantes.

Origem Histórica dos Conselhos de Educação

No caso da educação, a origem histórica dos conselhos de educação no Brasil remete aos conselhos de “notáveis”, com funções essencialmente consultivas e intervenção junto ao poder público apenas em assuntos de assessoramento especializado na gestão dos sistemas de ensino. Pouca participação foi registrada em questões de formulação de políticas públicas, fiscalização de sua implementação ou normatização.

No período do Império foi instituído o Conselho Geral de Instrução Pública, em 1842, o primeiro conselho na área de educação inserido na estrutura da administração pública. Era composto por servidores públicos e com competências restritas à organização e inspeção de escolas. Em 1911 foi instituído o Conselho Superior de Ensino (Decreto 8.659/ 1911), seguido pelo Conselho Nacional de Educação (Decreto 19.850/ 1925), cuja composição era indicada pelo governo e pelas respectivas categorias profissionais. Sua função era de resolver todas as questões de interesse para os institutos de ensino, nos casos não previstos pela lei, bem como funções deliberativas sobre o orçamento e

questões pertinentes ao sistema de ensino, fiscalização das políticas públicas e proposição de melhoramentos necessários à educação. Embora tenham por previsão legal plena autonomia de seu funcionamento, não há relatos das ações desenvolvidas pelo conselho neste período. Em 1931 o Conselho Nacional de Ensino foi transformado em Conselho Nacional de Educação e conquistou a competência de formular o Plano Nacional de Educação. Neste período foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, o que destacava a educação como prioridade do governo e com a Constituição de 1934 foram criados os sistemas de ensino. Entretanto, diante do regime instaurado no país no período de Vargas, o perfil democrático do conselho conforme era previsto em legislação anterior foi substituído por um modelo centralizado, em que os conselheiros eram nomeados pelo Presidente da República e suas funções foram reduzidas apenas às de caráter consultivo.

O Conselho Federal de Educação foi criado em 1960 (Lei 4.024/1960) e foi seguido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1961, que normatizava o sistema federal e estadual do ensino. Criado numa perspectiva de redemocratização e descentralização da política de educação, o Conselho Federal teve sua atuação caracterizada neste período por uma forte articulação com os conselhos estaduais de educação. E por fim o Conselho Nacional de Educação (CNE) veio a substituir o Conselho Federal de Educação por meio da Medida Provisória 661 de 1994 e foi aprovado posteriormente pela Lei 9.131/ 1995. O CNE foi consolidado como fórum nacional de formulação de políticas educacionais e suas funções são essencialmente normativas, consultivas e deliberativas. A definição de políticas e sua colaboração com o Ministério da Educação para o desempenho de suas funções ocorre por meio de deliberações colegiadas e plurais, visto que os representantes do conselho são eleitos tanto por indicação do governo, como também por entidades nacionais de educação.

Os conselhos estaduais, por sua vez, foram sendo sucessivamente criados a partir da década de 1960, nos moldes do Conselho Federal de Educação. A Lei 4.024/ 1961, como estratégia de descentralização da gestão do ensino, instituía como órgão normativo dos sistemas estaduais de ensino os conselhos de educação dos estados e do Distrito Federal. Mas apenas a partir da década de 1990 passaram a apresentar em sua

composição representantes de categorias profissionais ou entidades profissionais. Já os sistemas de ensino municipais foram estabelecidos e dotados de atribuições próprias e distintas das atribuições estaduais pela Lei 9.394/1996, quando da reforma do Estado Brasileiro e o fomento à descentralização política. Os conselhos municipais, embora previstos pela Lei 5.692/1971, ganharam autonomia apenas a partir da Constituição de 1988 e assumiram características de conselhos de representação popular com a LDB de 1996.

*"A descentralização tem sido pensada como ampliação do papel dos governos estaduais e, sobretudo, municipais na definição e execução de políticas públicas. E, no interior dessas instâncias de governo, como transferência de poderes de decisão e de execução para níveis administrativos mais próximos dos beneficiários. (...) Ampliar a participação significa criar mecanismos que incentivem o envolvimento organizado da sociedade na solução de seus problemas e que tornem possíveis captar as aspirações da população com relação a políticas. A participação também tem possibilitado uma significativa expansão dos mecanismos de controle social sobre as políticas públicas, trazendo aumento de eficiência e dando a elas maior transparência."*³.

Entretanto, a história registra dificuldades e conflitos no funcionamento dos conselhos como mecanismos de participação política e controle social. Os conselhos constituem-se idealmente num fórum representativo da vontade plural e de deliberação democrática. Embora a criação dos conselhos esteja prevista por lei e os mesmos se integrem como parte da estrutura administrativa do sistema de ensino, os jogos de interesses diversos e de poder ocorrem ao longo da trajetória de funcionamento e atuação dos conselhos. Conseqüentemente, a relação entre os conselhos – tanto estaduais como municipais – com a Secretaria de Educação ou com o Ministério da Educação têm com freqüência se mostrado tensas e conflitantes.

³ Coletânea: Política e Resultados – 1995 a 2002; Livro: Descentralização e Participação; Publicado pelo Ministério da Educação em 2002, sob a coordenação de Maria Helena Guimarães Castro.

A disparidade entre interesses de grupos sociais representados no conselho e grupos políticos no poder local, a falta de legitimidade dos representantes da sociedade nos conselhos, os obstáculos burocráticos, a desarticulação de programas entre as esferas de governo, a carência de informações para o processo decisório e elaboração de pareceres, a não autonomia orçamentária dos conselhos, a comunicação deficiente com estados e Governo Federal, o clientelismo político, a falta de capacitação de gestores locais e conselheiros, e inclusive a má interpretação dos direitos e deveres institucionais previstos em lei são algumas das dificuldades observadas no funcionamento dos conselhos de educação.

A superação de uma herança histórica marcada pelo centralismo, bem como por práticas politicamente elitistas e socialmente excludentes, constituem portanto no desafio central para o pleno funcionamento de conselhos de educação em sua nova concepção – descentralizado, participativo e com controle social.

1.2 OBJETIVO E DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO

O objetivo desta pesquisa é fazer uma análise da concepção, implementação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil. Os CMEs foram escolhidos como objeto deste estudo por se enquadrarem como um espaço legal de debate político que dispõe de mecanismos de participação e controle social, onde interesses públicos e privados interagem na deliberação, implantação e fiscalização das políticas públicas locais. A pergunta central da investigação e análise realizadas é: de que forma a participação e o controle social são assegurados por meio dos Conselhos de Educação na condução das políticas públicas em âmbito local?

Esta pesquisa está dividida em quatro etapas de desenvolvimento: i) o referencial conceitual; ii) o diagnóstico da política educacional no Brasil; iii) o estudo de caso do conselho de educação do Distrito Federal, incluindo um levantamento da implementação dos conselhos municipais de educação no país; e iv) a análise dos resultados obtidos a partir dos dados do estudo de caso.

Na primeira etapa será feita uma reflexão sobre o referencial conceitual a ser utilizado ao longo da pesquisa, focalizado nos princípios políticos de participação e controle social. A reflexão conceitual ressalta o impacto da cultura política vigente na sociedade no processo decisório, em específico na formulação e gestão de políticas públicas, bem como a possibilidade de promover mudanças no cenário político local marcado por interesses entre os diversos agentes sociais.

Na segunda etapa, de diagnóstico da política educacional no Brasil, a educação é entendida como um processo amplo de formação do indivíduo – seu caráter, princípios, preferências e conduta social. Para uma reflexão acerca dos rumos adotados pela política educacional, duas vertentes de análise serão adotadas. A primeira vertente de análise é a de Pierre Bourdieu, que atribui ao sistema educacional o papel de reproduzir no campo social e político os princípios e a cultura política vigentes numa sociedade, limitando assim a percepção crítica dos cidadãos. Já a segunda vertente de análise

baseia-se na visão de Paulo Freire, que versa acerca de um sistema educacional capaz de formar indivíduos críticos, com valores e preferências próprias, favorecendo assim um debate diversificado e plural nos espaços públicos de deliberação e tomadas de decisão política.

Na terceira etapa desta pesquisa será detalhado o estudo de caso do Conselho de Educação do Distrito Federal. Os conselhos de educação são espaços de diálogo entre agentes públicos e privados, que coletivamente passam a exercer poderes deliberativo, consultivo, normativo, mobilizador e/ ou fiscalizador das políticas públicas. Um panorama nacional será levantado, mapeando o estado da arte dos conselhos de educação no Brasil enquanto órgãos colegiados que objetivam a participação e controle social das políticas públicas. Dados de formação, composição e funcionamento dos conselhos municipais, agrupados por estado, serão expostos sob a ótica dos princípios políticos e do referencial conceitual construído na primeira etapa da pesquisa.

Por fim, na quarta etapa serão analisados, à luz do referencial conceitual e do diagnóstico da política educacional, os resultados obtidos a partir dos dados do estudo de caso sobre i) a aplicabilidade dos princípios de participação e controle social nos processos decisórios do conselho de educação; e ii) a repercussão das deliberações, normatizações, denúncias de fiscalização e recomendações consultivas feitas pelo conselho na definição e condução da política educacional local.

2. METODOLOGIA

Conforme Amartya Sen⁴, um dos principais dilemas enfrentados pelos Estados modernos reside na capacidade de gerar soluções eficientes aos problemas de desenvolvimento social, especialmente na formulação e implementação de políticas públicas que reflitam uma alocação eficiente dos recursos existentes e promovam uma resolução pacífica de conflitos entre o Estado e a sociedade. Cada Estado encontra soluções de acordo com a sua cultura política e trajetória histórica. Um longo caminho de amadurecimento político vem sendo percorrido e cada vez mais mudanças na cultura política e na gestão pública estão sendo conquistadas. Se historicamente a prática política observada no Brasil tem sido a de exclusão da participação social e concentração do poder político em torno de interesses específicos, atualmente já pode ser observada uma mudança da cultura política rumo à ampliação da participação e controle social, princípios estes indispensáveis para o desenvolvimento de um modelo democrático da gestão pública.

Especificamente os conselhos municipais de educação se destacam no cenário da política brasileira como um dos instrumentos mais disseminados de fomento à integração entre sociedade e governo local, de descentralização da tomada de decisões e de acompanhamento local das políticas implementadas. Os conselhos municipais ressurgem portanto fortalecidos no Brasil nestas duas últimas décadas, destacando-se como uma estratégia importante no fomento ao processo de participação e controle social.

Para a consolidação do diagnóstico nacional dos Conselhos Municipais de Educação foram compilados dados acerca da estrutura educacional e administrativa dos CMEs e sua relação com os agentes políticos locais, verificando a representatividade social, a autonomia decisória, bem como os instrumentos de intervenção organizados que permitam a participação e o controle social. As informações utilizadas para este diagnóstico são provenientes de relatórios e documentos publicados do Programa Pró-Conselho do Ministério da Educação, destinado à formação e capacitação de

⁴ Sen, Amartya; *Desenvolvimento como Liberdade*, Ed. Schwarcz Ltda; 2002.

conselheiros municipais de educação, e refletem dados obtidos no período de 2003 a 2005.

Para o estudo de caso dos Conselhos Municipais de Educação, foi selecionado o conselho do Distrito Federal. O DF foi a unidade federativa escolhida para se realizar o estudo devido à facilidade de acesso para acompanhar as reuniões do conselho e suas respectivas assembléias, bem como por possuir um conselho já criado e em funcionamento regular. Deve-se, entretanto, fazer apenas uma ressalva quanto ao perfil das funções atribuídas ao conselho do DF, que congrega em si responsabilidades equivalentes tanto às de um conselho municipal (de acompanhamento das políticas da educação infantil e fundamental) como as de um conselho estadual (de acompanhamento das políticas do ensino médio, superior e profissional).

Inicialmente um histórico do Conselho de Educação do DF é descrito, de modo a traçar uma trajetória do perfil de atuação e das mudanças ocorridas desde sua criação. As informações levantadas são globais no que se refere ao funcionamento rotineiro do conselho e são provenientes de registros, atas, pareceres e relatórios das comissões temáticas, resoluções deliberativas, entrevistas com membros do conselho, bem como o perfil dos membros que compõem o Conselho.

Seqüencialmente serão estudados os seguintes aspectos: i) a aplicabilidade dos princípios de participação e controle social no processo decisório do conselho; e ii) a repercussão das deliberações, normatizações, denúncias de fiscalização e recomendações consultivas feitas pelo conselho na definição e condução da política educacional local. Com o objetivo de fazer uma análise universal dos documentos disponíveis, os dados utilizados são provenientes dos pareceres e resoluções emitidos pelo conselho durante o ano de 2005.

No primeiro aspecto, referente aos princípios de participação e controle social, serão analisados i) a composição e o mecanismo de indicação/ eleição dos membros e da presidência do conselho, de forma a investigar a natureza da representatividade dos membros da sociedade; ii) o mecanismo instituído para a condução de um diálogo

participativo e para a tomada de decisão junto às câmeras e plenária; iii) as funções atuais atribuídas ao conselho e o perfil das demandas; e iv) os instrumentos disponíveis para o exercício do controle social periódico, bem como sua integração na estrutura legal do poder executivo distrital.

No segundo aspecto, de repercussão na política educacional das ações do conselho, serão analisados i) os instrumentos existentes de interação do conselho com a sociedade, com o objetivo de identificar demandas sociais e proceder com a fiscalização de denúncias ou suspeitas; ii) o perfil do conteúdo político e educacional objeto de consulta e normatização pelo conselho; iii) a transparência, publicidade e estratégia de comunicação das decisões tomadas; e iv) o encaminhamento dado às recomendações e pareceres emitidos pelas comissões temáticas do conselho, incluindo sua integração com o plano distrital de educação.

Por fim são feitas considerações acerca da natureza da participação política da sociedade civil nos Conselhos Municipais de Educação, bem como o controle social exercido pelo referido conselho no âmbito da política local. O foco entretanto está nas atribuições da educação infantil e fundamental, de forma a haver uma equivalência do estudo de caso com o diagnóstico nacional dos CMEs.

3. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Ao analisar os acontecimentos políticos numa sociedade deve-se considerar as relações estabelecidas entre os agentes dos campos político e social, como também nas instituições – públicas ou privadas. As relações entre indivíduos são marcadas por um conjunto de atitudes e tendências, princípios e valores, juízos e opiniões, normas e regimentos, crenças e práticas, difundidos na sociedade e que são capazes de influenciar o comportamento político dos indivíduos e inclusive suas escolhas. Isso caracteriza uma cultura política. Frequentemente a cultura política não reflete um segmento hegemônico da sociedade, mas é composta por um conjunto de tradições que por sua vez traduzem interesses e perspectivas distintas de grupos diversos (profissionais, políticos, étnicos, econômicos, dentre outros). Além de não ser hegemônica, a cultura política é passível de mudanças no decorrer do processo histórico, de acordo com os novos interesses dos agentes, princípios políticos e contexto social.

A identidade dos indivíduos e grupos sociais é influenciada por fatores políticos, culturais e econômicos, e ao longo do tempo e do espaço sofre variações. A identidade social é construída pela educação e transformada ao longo da trajetória histórica à medida que no tempo se registra a diversidade de posições assumidas pelos agentes políticos e sociais. Por exemplo, uma determinada prática pode ser abandonada tão logo ela não mais atenda aos interesses defendidos. A cultura política é um condicionamento social capaz de reproduzir princípios e influenciar posições dos agentes no que se refere à definição da agenda política, à consolidação de posições em campos políticos e sociais, à formação da opinião pública e, principalmente, ao processo de tomada de decisões.

A cultura política predominante numa sociedade eventualmente se caracteriza pela quase inexistência de uma tradição social de deliberação e acompanhamento dos resultados obtidos na implementação das políticas públicas. Nestes casos, o desafio do ideal democrático é fomentar o envolvimento dos cidadãos nas atividades políticas, seja por meio da participação política ou do controle social. Enquanto a maioria da população

espera do setor público uma solução para os problemas enfrentados pela sociedade como um todo; apenas uma minoria de indivíduos se apropria de instrumentos públicos de participação, de modo a influenciar a agenda política, intervir no processo decisório e acompanhar a implementação das políticas públicas. Os princípios políticos de participação e controle social são abordados ao longo deste trabalho e posteriormente utilizados na análise aplicada aos Conselhos de Educação, objeto do estudo de caso.

Participação é um dos mais importantes princípios políticos. Aumentar a participação política é sem dúvida um dos maiores desafios para se concretizar uma democracia participativa nas relações entre o governo local e os cidadãos. Em uma sociedade onde diferenças culturais, religiosas, econômicas, sociais e étnicas são acolhidas, este princípio é capaz de estabelecer instrumentos de expressão e escolha coletiva, bem como harmonizar os diversos interesses existentes. A participação implica criar mecanismos legais de abertura do governo para escutar as opiniões sociais e considerá-las no momento de formular e implementar políticas públicas. E para a participação ser efetiva, ela deve vir acompanhada de controle social, ou seja, de transparência decisória e acesso a informações. A partir da reflexão conceitual feita anteriormente, serão utilizados ao longo desta pesquisa os conceitos de participação e controle social conforme seguem.

Participação política, ou tomar parte em algo, é entendido como a contribuição de um indivíduo ou um grupo – direta ou indiretamente – para uma decisão política de interesse público. Implica, portanto, na capacidade de identificar alternativas existentes e fazer escolhas capazes promover mudanças ou conservar a estrutura de valores e a cultura política de uma sociedade. Relacionado ao ideal de soberania popular, a participação política é um instrumento de legitimação, exercício de cidadania e fortalecimento da gestão democrática. O princípio da participação reflete um ideal democrático que *“supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher*

entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação.”⁵.

Por controle social entende-se o monitoramento dos poderes públicos por parte dos indivíduos acesso público à informação e participação social na formulação de políticas. Ou conforme descrito por Nelson Rodrigues dos Santos, o "*controle social é aqui entendido como o controle sobre o Estado pelo conjunto da sociedade organizada em todos os seguimentos sociais. Evidentemente, esse controle deve visar o benefício do conjunto da sociedade, e deve ser permanente. Por isso, quanto mais os segmentos da sociedade se mobilizarem e se organizarem, maior será a pressão e o resultado, para que seja efetivado o Estado Democrático.*"⁶.

O controle social caracteriza-se, portanto, pela aproximação entre a gestão pública e os cidadãos. No bojo do processo de descentralização, o controle permite que as decisões políticas no âmbito local sejam tomadas com transparência e focadas ao atendimento das demandas locais. Essa aproximação pode contribuir para a construção da confiança da sociedade no governo, bem como o apoio dos cidadãos na execução de ações políticas; permite que os governos se beneficiem de novas idéias e perspectivas; e promove um processo de tomada de decisões resultante de negociações transparentes a partir do processo de construção conjunta de alternativas e soluções aos conflitos existentes tanto no campo político como no social.

Os instrumentos de controle social permitem uma articulação transparente entre os diversos agentes políticos e sociais, o que tende a criar maior legitimidade às políticas públicas. Quando integrados à estrutura legal do Poder Executivo e com atribuições previstas em lei, fortalecem o modelo de gestão pública descentralizada e participativa. A sociedade civil organizada conquista assim um espaço no campo político.

⁵ Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; e Pasquino, Gianfranco; Dicionário de Política; Editora UnB; 1995; pg. 889.

⁶ Santos, Nelson Rodrigues; A Prática do Controle Social e os Conselhos de Saúde em 14 Reflexões; reflexão 11; Boletim Informativo publicado pelo Conselho Nacional de Saúde.

Cabe aqui fazer uma consideração sobre a principal característica dos instrumentos de controle social: a transparência de informações, de normativas e do processo decisório. Dentre os diversos princípios políticos preconizados pela gestão democrática, o controle social é o de implementação mais desafiadora, pois se por um lado ele prevê a transparência, por outro lado o poder político carrega em seu âmago o segredo como estratégia política para a tomada de decisões e principalmente para a superação de crises políticas. O saber, pressuposto da transparência, se opõe ao segredo. Este é o paradoxo existente na política, entre o princípio da transparência e o princípio da segurança do Estado. O segredo na esfera pública deve, portanto, ser debatido como uma exceção e não uma regra; e o saber deve ser almejado pelos cidadãos.

A participação e o controle social são princípios políticos adotados no modelo de gestão democrática, com o objetivo de promover uma maior interação entre o setor público e a sociedade civil na gestão descentralizada da política pública. Estes princípios apenas confirmam a soberania popular como característica fundamental da democracia. Trata-se, portanto, de uma gradual transição na cultura política que se dá por meio da participação democrática por parte dos agentes políticos e sociais. O princípio do controle social apenas será efetivo quando houver por parte dos cidadãos o exercício da participação política. Entretanto, sem o devido acesso a informações ou sem o devido acompanhamento e fiscalização da política pública, a participação social no processo de tomada de decisões é minorada por interesses de grupos políticos-econômicos predominantes.

Pierre Bourdieu traduz com clareza os impactos da ausência destes princípios numa sociedade, ao afirmar que *"o apolitismo, vinculado à ausência dos instrumentos de produção da opinião pública,... se expressa em um simples absentéismo e... se traduz em uma espécie de participação apolítica"*⁷.

⁷ Bourdieu, Pierre; Razões Práticas; Editora Papirus; 2005; pg. 16.

3.1 REFERENCIAL TEÓRICO

Para a análise dos princípios de participação e o controle social serão utilizados como base para a reflexão conceitual as contribuições desenvolvidas por Alessandro Pizzorno (1966), Carole Pateman (1992) e Mancur Olson (1965). As teorias desenvolvidas por estes autores têm como ponto de partida os escritos de Joseph Schumpeter, Bernard Berelson, Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill.

Os autores foram escolhidos por deterem-se numa questão central para a gestão democrática: a função e a viabilidade de aplicação dos princípios políticos de participação e controle social no sistema democrático moderno. Seus estudos evidenciam o acesso dos cidadãos ao processo decisório na política pública, a relação entre os diversos interesses individuais e coletivos, bem como os desafios encontrados na trajetória de implementação de políticas.

Debater sobre os princípios significa refletir sobre o começo ou o ponto de partida do processo de tomada de decisões. Embora a prática política tenha se mostrado distinta dos princípios, não se pode dissociá-los. Os princípios são em geral estabelecidos com a finalidade de coibir a violação e a corrupção na prática política e no convívio coletivo. Destaca-se aqui a citação de Norberto Bobbio sobre os princípios e sua influência sobre o processo de escolha ou decisão:

"... um princípio, uma norma, em geral qualquer proposição prescritiva cuja função seja aquela de influir no modo mais ou menos determinante no cumprimento de uma ação, permitindo-nos ao mesmo tempo julgar positivamente ou negativamente uma ação real com base na observação da conformidade ou deformidade desta em relação à ação abstrata na norma contemplada".⁸

⁸ Bobbio, Norberto; Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos; Ed. Campus; 2000; pg.195.

Pizzorno

Conforme a visão de Pizzorno, participação origina da palavra latina *participatio* ou *participatum*, que significa 'tomar parte em', compartilhar, associar-se por uma mesma causa ou pensamento. É entendido como a intervenção de um grupo ou indivíduo com no processo de tomada de decisão com o objetivo de influenciar uma política pública, mudando ou perpetuando os valores e estrutura organizacional de uma sociedade.

Para o autor, quatro variáveis importantes devem ser consideradas para entender o que motiva os cidadãos a participarem da vida política no âmbito local e, assim, romperem com seu isolamento social: i) a posição social ocupada por cada indivíduo; ii) a educação e conscientização individual ou de um grupo; iii) a percepção de que sua participação resultará em mudança ou na obtenção de resultados almejados; e iv) a identidade social e as redes de solidariedade construídas.

No primeiro contexto, a análise desenvolvida considera que a intensidade da participação é uma variável diretamente proporcional à posição ocupada pelos cidadãos na estrutura social. Ou seja, indivíduos que ocupam posições privilegiadas em relação à economia, ao ordenamento social ou à estrutura do poder público têm maior participação política. Já os indivíduos que ocupam uma posição social mais baixa, sem recursos materiais ou financeiros e sem o conhecimento de seus direitos políticos tendem a se sentir inibidos de participar, seja por sua baixa auto-estima ou pela carência de preparo político.

No segundo contexto, as variáveis identificadas são a educação e a consciência dos direitos e oportunidades de intervenção na política. Por educação entende-se uma educação política, em que os indivíduos são estimulados a conhecerem e reivindicarem seus direitos políticos, de forma a superar uma situação social de desigualdade ou exclusão. Neste caso, o amadurecimento da cultura política individual independe da posição social ocupada, como ocorre no primeiro contexto abordado. A educação e o processo de conscientização fomentam em todos os cidadãos uma reavaliação dos

princípios e valores individuais, de forma a promover mudanças na cultura política predominante e conseqüentemente na estrutura social.

No terceiro contexto, a percepção de que a participação individual ou de um grupo resultará em mudanças políticas ou na obtenção de resultados almejados segue o modelo da escolha racional. Ou seja, o princípio da participação não é primordial na cultura política dos cidadãos, pois se outros agentes sociais participantes do processo político se posicionarem de forma que os resultados obtidos sejam os mesmos por eles almejados, tais indivíduos “pegariam carona” na participação dos outros.

E por fim, de acordo com o quarto contexto apresentado, tem-se que as redes de solidariedade construídas fomentam a participação, pois criam uma identidade pessoal e social entre os diversos agentes participantes. A identidade social é um dos principais componentes de uma cultura política participativa, em que cada cidadão age em prol do benefício coletivo e em defesa de interesses partilhados por membros da rede social.

Pateman

Para Carole Pateman, a participação e controle social são princípios contemplados no âmbito do modelo de democracia deliberativa. A participação é um instrumento político da democracia destinado a se obter decisões políticas, no qual os cidadãos exercem o poder de escolha e deliberação – seja ele direto ou indireto – sobre uma questão de interesse coletivo. A participação, neste contexto, é entendida como a igualdade de oportunidade para influenciar o processo de tomada de decisões, de forma a assegurar que as reivindicações sociais sejam ouvidas e atendidas.

A reflexão da autora sugere um ideal de participação em que os cidadãos tenham interesse por participar de debates e deliberações políticos e também escolham aqueles que tomam decisões em prol do bem coletivo. A participação seja ela individual ou de um grupo se dá ao longo do processo de tomada de decisão, por meio do voto ou escolha de líderes, regras e políticas que melhor servirão a sociedade. Neste sentido, a participação teria a função de proteger os cidadãos das decisões arbitrárias dos líderes

que freqüentemente se posicionam em defesa de interesses privados. Entretanto a maioria dos indivíduos exerce seu poder de voto, ou seja poder de escolha, de forma desinteressada e sem um posterior acompanhamento da atuação política de seus representantes diretos.

Embora seja crescente a reivindicação popular por participação, observa-se que para a maior parte dos cidadãos ainda falta o interesse pelas atividades políticas, em especial aqueles que ocupam posições econômicas ou sociais desprivilegiadas e a classe média. Essa apatia política deve-se ou ao desconhecimento dos mecanismos e instrumentos de participação ou à descrença da população na gestão pública democrática como uma possibilidade efetiva para promover mudanças em âmbito local. A perpetuação de uma estrutura social verticalizada, de autoridade e subordinação, inibe a participação e o controle social. Altos índices de participação são observados com maior freqüência entre cidadãos que ocupam posições sociais de liderança, economicamente privilegiada ou pertencentes a famílias e/ ou grupos sociais de influência política.

Essa contradição observada na cultura política, entre a reivindicação por participação e a falta de interesse pela política, exerce uma função necessária de estabilizar o sistema político como um todo ao amortecer o choque das discórdias entre os diversos interesses. É freqüente haver diferenças de princípios e interesses entre os participantes de um processo decisório. O conflito é inerente ao debate político em que diversos interesses e preferências são disputados. A política é um instrumento criado para harmonizar a relação entre os homens e resolver conflitos corriqueiros da vida em sociedade, para amenizar diferenças ideológicas e de interesses, bem como promover a gestão eficiente dos bens coletivos e comuns. Mudanças ocorrem à medida que o conflito entre agentes sociais e políticos se acirra, seja em torno de um princípio ou de um ideal.

A intensificação dos movimentos sociais e sua reivindicação por colocar na prática a implementação de seus direitos, como o de participação e controle social das políticas públicas, suscita uma questão crucial: como a participação ocorre no contexto político da gestão democrática?

Para Pateman, o exercício da participação efetiva requer um “treinamento social” devido à falta de informação e capacitação popular quanto aos instrumentos e mecanismos legais existentes. Ela reforça a função educativa da participação ao ressaltar a importância dos cidadãos serem educados ou capacitados para exercer uma escolha responsável, em especial no que se refere ao desenvolvimento de uma consciência crítica quanto às demandas sociais e às decisões políticas. As políticas devem ser adotadas com o objetivo de atender às demandas coletivas e assim buscar soluções para problemas sociais, e não como uma vitória dos interesses de grupos mais influentes no campo político. O desafio, contudo, está em promover o desenvolvimento de capacidades individuais, por consequência implementar inovações nas instituições locais.

A oferta de informações e a transferência de conhecimento por parte dos especialistas ou técnicos é apenas um dos fatores associados ao desenvolvimento de capacidades. Outros fatores a serem também considerados são o interesse e comprometimento dos indivíduos em aprender, o ambiente político propício à transferência do conhecimento e da capacidade crítica, a capacidade das instituições locais em absorverem em sua rotina ou fluxo de trabalho uma nova perspectiva de atuação junto à comunidade, a integração das atividades produtivas locais com o conhecimento e as habilidades desenvolvidas, e o incentivo à auto confiança e potencial de liderança dos indivíduos.

Já o controle social ocorre como decorrência da participação dos indivíduos ou grupos ao longo do processo decisório, certificando que a discussão gira em torno do bem público, tratando de objetivos, ideais, ações e problemas coletivos, e não da defesa de interesses particulares. A transparência e a publicidade atribuídas ao debate de problemas e propostas de ações políticas, ao processo deliberativo e de tomada de decisões, bem como ao longo da implementação das políticas públicas são características indispensáveis para ocorrer um controle social efetivo das ações políticas e seus resultados obtidos.

A habilidade de criar interesses em comum, mesmo diante de um conflito entre participantes com diferenças culturais, sociais, de perspectiva e interesses, é a função primordial da comunicação democrática e determina os pontos que serão posteriormente objeto de controle social das políticas públicas. A pluralidade de posições e opiniões permite aos participantes compreenderem melhor a sociedade a que pertencem, suas demandas e as possíveis conseqüências da deliberação por uma política excludente ou marcada por interesses particulares. Portanto, preservar as diferenças e ainda assim ser capaz de criar pontos comuns de interesse é a base da transformação da cultura política.

Na colocação desenvolvida por Carole Pateman sobre controle social, as eleições funcionam como *"um ponto central do método democrático porque elas fornecem o mecanismo através do qual pode se dar o controle dos líderes pelos não-líderes."*⁹. Ou seja, os cidadãos podem exercer na prática o controle social das ações políticas por meio da escolha consciente de seus representantes. No entanto, não se deve associar o controle social apenas à participação no processo eleitoral, visto que a maioria dos cidadãos se mostra desinteressado pelo debate e acompanhamento das políticas públicas implementadas.

Pateman desenvolve sua reflexão agregando ao debate sobre controle a visão de Rousseau sobre o Contrato Social, que *"as leis, e não os homens, devem governar..."*¹⁰. Na teoria de Rousseau há uma estreita relação entre a participação e o controle social. Sobre a participação os cidadãos possuem liberdade de escolha, ainda que forçada; já sobre o controle social cada indivíduo é forçado a agir com responsabilidade social e sempre em obediência às leis criadas pela própria sociedade para ela mesma. Deste modo, tem-se que tanto a sensação de liberdade de escolha e ação, como o dever obrigatório induzem à relação estreita entre participação e controle social sobre aqueles eleitos para deliberar e executar as leis a favor do coletivo. Entende-se portanto por controle social *"um sistema no qual os líderes são controláveis pelo eleitorado e devem*

⁹ Pateman, Carole; Participação e Teoria Democrática; Editora Paz e Terra; 1992.

¹⁰ idem

prestar contas a ele, no qual o eleitorado pode escolher entre os líderes ou a elite em competição”¹¹.

Olson

Mancur Olson em seu livro “A Lógica da Ação Coletiva” analisa a lógica de participação política a partir dos indivíduos e seus respectivos grupos de interesses, oferecendo uma explicação do porque alguns grupos são capazes de exercer maior influência que outros junto aos governos e no processo de tomada de decisão. A formação de grupos de interesse, seja ela um processo intrínseco da natureza humana ou uma característica da sociedade moderna, é responsável por organizar a ação coletiva dos indivíduos. Cada indivíduo está orientado por seus princípios e interesses privados, mas havendo algum benefício particular eles estão dispostos a se associarem a um grupo e atuarem em consonância com os objetivos e estratégias coletivas do grupo. Ou seja, se todos os membros de um grupo têm interesses em comum ou são motivados por um objetivo semelhante, estes indivíduos são capazes de agir coletivamente para conquistar estes interesses.

Entretanto, para Olson embora os indivíduos tenham interesses em comum, nem sempre essa convergência de interesses resulta na formação de grupos. Segundo o autor, os indivíduos agem em prol de interesses particulares e quando reunidos em um grupo com interesses comuns o conflito de interesses é inerente, pois nem sempre os indivíduos teriam as conquistas pessoais atingidas visto que elas seriam partilhadas entre os membros do grupo.

“Não é verdadeira a idéia que os grupos agirão em seu próprio interesse como uma decorrência lógica da premissa de um comportamento racional e de interesses particulares. Isso não decorre, pois todos os indivíduos de um grupo ganhariam se eles atingissem os objetivos do grupo, que eles atuariam para atingir aqueles objetivos, mesmo se todos eles fossem racionais e com interesses próprios. De fato a menos que o número de indivíduos num grupo seja muito pequeno, ou a menos que haja coerção

¹¹ idem

ou algum outro tipo de estratégia que faça os indivíduos agirem pelo interesse comum, os indivíduos racionais e com interesses próprios não atuariam para atingir interesses comuns ou do grupo.”¹².

A partir desta colocação de Olson, tem-se um contexto de competição perfeita entre os agentes da sociedade. A escolha racional tem como um fundamento o entendimento que o indivíduo tem livre competência para fazer suas escolhas e decisões de forma a maximizar seus interesses. A busca individual pela maximização destes interesses por si só é capaz de regular o comportamento da sociedade. Mas a decisão tomada no coletivo é o resultado decorrente da aplicação de um critério de juízo em um conjunto de alternativas, com o propósito de escolher um curso de ação único, que idealmente implique no melhor benefício para os integrantes do grupo. Deve-se portanto considerar o fato de nem toda escolha racional, feita com objetivos de maximizar os benefícios individuais, repercutir necessariamente em benefício maximizado para a sociedade ou um grupo de indivíduos.

O benefício individual em alguns casos é obtido às custas de prejuízos sociais, pois a percepção de utilidade individual é variada para cada indivíduo. Num contexto de democracia participativa tem-se que as decisões sofrem influência de diversos grupos que disputam entre si o poder político em relação às decisões pertinentes a seus interesses específicos. Estes grupos inclusive chegam a ter a influência de regular as trocas estabelecidas entre atores da sociedade. Assim sendo, as decisões tomadas seriam essencialmente resultantes de jogos de interesses, barganhas e capacidade de influenciar atores chave no processo decisório.

Refletir sobre a participação no processo de tomada de decisões, numa ótica de ação coletiva, não se resume a avaliar as normas e regras definidas, a avaliar os interesses que estão em disputa ou mesmo identificar as alternativas existentes. É importante avaliar o tamanho do grupo, as possíveis conseqüências de cada decisão, as informações disponíveis, os riscos envolvidos e o contexto político-econômico e social. Princípios e objetivos são as forças motrizes da tomada de decisões individuais, pois

¹² Olson, Mancur; A Lógica da Ação Coletiva; Editora Edusp; 1999.

agregam ou não os diversos interesses. Porém, quando num grupo, ainda os indivíduos sejam motivados por interesses privados, a decisão é resultante do debate coletivo, da análise dos interesses individuais e coletivos em jogo, bem como da negociação entre os indivíduos para se atingir um juízo em comum sobre o assunto em debate.

Ainda sobre a participação política, Olson alerta para o risco dos "caronas", isto é, indivíduos que não participam ativamente das ações ou decisões do grupo e apenas se beneficiam do trabalho dos demais membros de um grupo. Os "caronas" buscam atingir seus interesses privados a partir da percepção que uma intervenção resultante da ação do coletivo tende a ter mais força política e representatividade social. Em grupos maiores, em que os membros não têm a oportunidade de se conhecerem, é mais freqüente observar o efeito "carona", bem como a competição interna entre os indivíduos em busca de benefícios particulares em detrimento do objetivo coletivo. Já em grupos pequenos estes riscos são diminuídos, tanto pela facilidade de controle e conhecimento das ações do grupo, como pela possibilidade de negociação entre os indivíduos diante de uma situação de divergência de interesses.

Na abordagem desenvolvida pelos três autores, a educação e a formação da identidade social dos cidadãos é portanto um campo privilegiado para construir uma cultura de participação e controle social nas políticas públicas. Ademais, tem-se que estes princípios vêm a fortalecer o ideal de descentralização e autonomia decisória no âmbito local, objetivos estes almejados pelo modelo de gestão democrática.

As colocações de Pizzorno sugerem que o processo de participação política sofre a influência de externalidades, tais como a posição social ocupada pelo indivíduo e o acesso à educação e informações necessárias, bem como de perspectivas individuais, como a identidade social construída pelo cidadão e o desejo por mudança.

Para Pateman a igualdade de oportunidades de intervenção no processo decisório, favorecida pela capacitação dos indivíduos e pela oferta de informações, é o ponto crucial para o efetivo exercício da participação política. Já o controle social é percebido por Pateman como uma função essencial na gestão pública, com o objetivo de

assegurar as decisões em torno do bem público. Neste contexto, o eleitorado exerce sobre os representantes públicos um controle das decisões tomadas e do encaminhamento dado às políticas locais.

As ponderações feitas por Olson quanto ao exercício da participação revelam que embora possa haver convergência de interesses, os indivíduos nem sempre se organizam em grupos devido à competição existente entre os agentes sociais. E quando formados os grupos, a informação e a negociação fundamentam o processo de tomada de decisão num fórum coletivo. O controle, por sua vez, é exercido com maior facilidade em grupos pequenos, visto que o número reduzido de agentes facilitam a disseminação da informação e evitam o efeito "carona".

A partir destas reflexões, os conceitos dos princípios de participação e controle social serão utilizados para a pesquisa sobre os Conselhos de Educação no Brasil.

4. EDUCAÇÃO E POLÍTICA

A educação deve ser percebida como um processo amplo de formação do indivíduo, que se desenvolve no contexto familiar, na convivência coletiva, no ambiente profissional, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, bem como nas manifestações culturais. De acordo com o relatório da UNESCO, da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, a educação está ancorada em quatro pilares: i) aprender a conhecer; ii) aprender a fazer; iii) aprender a conviver; e iv) aprender a ser. A educação é portanto um processo extra-escolar como também escolar, o que a torna permanente ao longo da vida de um indivíduo.

A família deve ser considerada na análise da educação e da política, pois é no ambiente familiar que ocorre a transmissão de princípios éticos, a definição da conduta social e a formação cultural do indivíduo. Além disto, a escolaridade dos pais é uma variável diretamente relacionada à escolaridade dos filhos, ao incentivo à formação escolar e conseqüentemente à manutenção da posição de agentes no espaço político e social. Isso explica o interesse de famílias privilegiadas – culturalmente, economicamente ou politicamente – em dedicarem-se à educação e despertarem interesse pela participação e controle da política educacional, seja por meio de conselhos locais ou de cargos políticos.

Destaca-se aqui que, no percurso da história mundial, os privilégios hereditários prevaleceram na determinação da cultura e do posicionamento no campo social e político. Tanto o é que o patrimonialismo é uma variável existente na cultura política de países desenvolvidos e também em desenvolvimento. Contudo, com o fortalecimento do processo de participação democrática e controle social das ações do Estado, a educação ganhou visibilidade no campo político como estratégia de mudança na estrutura social. A educação caracteriza-se pela possibilidade de desenvolver aptidões pessoais, permitir uma forma meritocrática de acesso ao trabalho e assim garantir uma oportunidade aos agentes para se deslocarem na estrutura político-social. Entretanto, observa-se que o sistema educacional e seus instrumentos de participação e controle social em diversos

casos não estão sendo utilizados para romper com a cultura dos privilégios herdados e excludentes. A oportunidade de acesso à educação de qualidade e em níveis avançados, necessários para o indivíduo ocupar uma posição de mando no campo social ou político, ainda permanece como um privilégio de poucos.

A educação escolar é um mecanismo da sociedade que tem por objetivo a formação integral do indivíduo para o exercício da cidadania, para o trabalho e a vida em sociedade. A educação escolar associa a dimensão intelectual do conhecimento e informação ao desenvolvimento de habilidades, atitudes e valores compatíveis com a cultura política e social vigente na sociedade. A política educacional é uma construção orientada pelo Estado e que integra o espaço social e político.

Freire e Bourdieu

Para fins de análise da política educacional serão utilizados dois modelos teóricos - o de Paulo Freire e o de Pierre Bourdieu. Estes dois modelos estabelecem entre si um contraponto para a análise da educação, bem como seu impacto no amadurecimento político e desenvolvimento econômico de uma sociedade. Por um lado, Paulo Freire destaca as imensas possibilidades que o sistema educacional detêm no processo de mudança social. Nesta visão o sujeito é o foco do sistema educacional, uma vez que a educação é um processo permanente e contínuo de conscientização individual. O sistema educacional tem o papel de oferecer a oportunidade de acesso a informações privilegiadas e principalmente de desenvolver a capacidade crítica dos cidadãos. É por meio da educação que a sociedade pode promover mudanças na sua cultura e desenvolver condições para questionar as contradições existentes e a exclusão de grupos minoritários.

Por outro lado, numa sociedade em que os princípios de participação e controle social não estão assegurados no processo de definição e acompanhamento de políticas públicas, é freqüente observar o controle do poder público por grupos específicos com o interesse de perpetuar certos valores sociais e cultura política. É nesta perspectiva que Pierre Bourdieu constrói um contraponto à visão de Paulo Freire, ao afirmar que "a

*escola é a escola do Estado, na qual transformamos jovens em criaturas do Estado...*¹³ (Bourdieu, 2005). Para o autor, o sistema educacional define o modo de reprodução no campo social e político, que faz com que o capital econômico e cultural, bem como a estrutura social tendam a se perpetuar. As decisões do Estado quanto à política e ao sistema educacional são impostas à sociedade, conferindo assim uma característica natural às arbitrariedades decisórias e transmitindo princípios que perpetuam a cultura e a ordem do espaço social. É deste modo que as sociedades perpetuam sua estrutura e organização, bem como mudam sua cultura devido às contradições entre o modo de reprodução escolar e alargamento do acesso à educação por grupos excluídos ou minoritários.

A proposta de utilizar o pensamento de Pierre Bourdieu como um contraponto à visão de Paulo Freire é provocar um questionamento quanto ao pensamento e ao modelo social difundido pelo Estado, por meio do sistema educacional, que freqüentemente é carregado de preconceito e disposições à perpetuação de estruturas sociais. O questionamento é um caminho para a mudança dos campos social, político e cultural. A partir do questionamento de determinadas práticas do sistema educacional e da conscientização de uma possibilidade de mudança, os cidadãos são instigados a exercerem ativamente seus direitos de participação e controle social das ações do Estado. A participação qualificada da sociedade na tarefa de avaliar, definir e fiscalizar as políticas educacionais com o objetivo de garantir a universalização de seus direitos básicos é um ideal do exercício de cidadania.

Pierre Bourdieu, em sua análise do sistema e da política educacional, alerta para a capacidade de o Estado utilizar o sistema educacional como meio de perpetuação de suas estruturas e organização político-social, ao promover a manutenção de valores e condutas preconceituosas e separatistas. Em sua perspectiva, as instituições escolares contribuem para reproduzir uma cultura política de acomodação à ordem estabelecida:

"O sistema escolar age como o demônio de Maxwell: à custa do gasto de energia necessária para realizar a operação de triagem, ele mantém a ordem preexistente, isto é, a separação entre os alunos dotados de

¹³ Bourdieu, Pierre; Razões Práticas; Editora Papirus; 2005.

quantidades desiguais de capital cultural. Mais precisamente, através de uma série de operações de seleção, ele separa os detentores de capital cultural herdado daqueles que não o possuem. Sendo as diferenças de aptidão inseparáveis das diferenças sociais conforme o capital herdado, ele tende a manter as diferenças sociais preexistentes."¹⁴.

A identidade social e política dos cidadãos é criada com base na educação escolar; e o sistema educacional universal é o responsável por transmitir a cultura e os princípios no espaço social. Essa identidade política e social é um elemento fundamental para a construção de um Estado-Nação sólido. A universalização favorece a criação de um espaço social com princípios políticos partilhados coletivamente, e ela pode se associar tanto ao conformismo às regras como à ampliação de acesso à informação e formação.

Pierre Bourdieu afirma que o sistema educacional determina universalmente a reprodução das posições de agentes no campo social e político, o que resulta na perpetuação do capital econômico e cultural, bem como da estrutura social. A cultura é elemento unificador de estruturas sociais e mentais, por isso decorre o crescente interesse participação e controle da política educacional.

*"Ao impor e inculcar universalmente (nos limites do seu âmbito) uma cultura dominante assim constituída em cultural nacional legítima, o sistema escolar, particularmente através do ensino da história e, especialmente, da história da literatura, inculca os fundamentos de uma verdadeira 'religião cívica' e, mais precisamente, os pressupostos fundamentais da imagem (nacional) de si."*¹⁵.

A partir da análise acima, tem-se que o sistema educacional assegura a perpetuação de princípios e estruturas político-sociais. As práticas reproduzidas pela educação estão intimamente ligadas aos princípios e interesses de agentes dominantes (seja no campo social, político, econômico ou cultural), e assim mantém marginalizados do sistema formal os princípios e interesses de agentes minoritários ou excluídos da participação política. A lógica das ações destes grupos dominantes, conforme anteriormente

¹⁴ Bourdieu, Pierre; Razões Práticas; Editora Papirus; 2005.

¹⁵ Idem

analisado por Olson, tendem a beneficiar os membros deste grupo ainda que às custas de não se atingir um ideal coletivo da universalização de uma educação de qualidade.

O espaço social está organizado segundo uma lógica de diferenciação nas posições relativas ocupadas por cada indivíduo ou grupo, seja devido ao capital econômico ou cultural adquirido por cada um. É por meio do sistema educacional que são reproduzidos os princípios pelos quais se organiza a sociedade. A escola torna-se assim o foco de atuação do sistema educacional, pois a função principal da escola e dos profissionais da educação é garantir a formação e aprendizagem por parte dos alunos dos conteúdos instituídos e aprovados pelo Estado. A ação dos professores porém nem sempre são racionais, pois a reprodução destes princípios que perpetuam a organização social ocorre geralmente de modo inconsciente, ainda que individualmente estes professores tenham princípios interesses distintos. Conforme mencionado por Pierre Bourdieu:

*"...a ação do sistema escolar é resultante de ações (...) que, por suas escolhas ordenadas de acordo com a ordem objetiva (as estruturas estruturantes são, como tenho lembrado, estruturas estruturadas), tendem a reproduzir essa ordem sem saber, ou querer."*¹⁶.

Princípios como a inteligência, competição e sucesso econômico refletem os valores reproduzidos pelo sistema educacional e segundo Pierre Bourdieu:

*"é brutalidade psicológica que a instituição escolar impõe seus julgamentos totais e seus vereditos sem apelação, que classificam todos os alunos em uma hierarquia única de formas de excelência... Os excluídos são condenados em nome de um critério coletivamente reconhecido e aprovado... o da inteligência..."*¹⁷.

Contudo, a organização da sociedade é passível de sofrer mudanças, devido às influências dos indivíduos e grupos que nela atuam. A mudança sem dúvida reflete o início de um conflito de interesses, sejam eles políticos, econômicos ou sociais. Rupturas com determinadas estruturas sociais e mentais causam conflitos e tendem a promover mudanças. Promover uma mudança política não é apenas uma questão de leis e

¹⁶ Bourdieu, Pierre; Razões Práticas; Editora Papirus; 2005.

¹⁷ Idem

normas, nem mesmo de definição de novas estratégias de implementação das políticas públicas. Toda mudança requer uma reavaliação de princípios centrais, que sejam coerentes com os resultados esperados e capazes de transformar a posição de agentes. Pierre Bourdieu não descarta essa possibilidade de promoção de mudanças, ainda que em sua análise enquadre o sistema educacional como um mecanismo do Estado para perpetuação da estrutura social:

*"a posição ocupada no espaço social, isto é, na estrutura de distribuição de diferentes tipos de capital, que também são armas, comanda as representações desse espaço e as tomadas de posição nas lutas para conservá-lo ou transformá-lo."*¹⁸.

É nesta perspectiva de que a educação pode ser capaz de provocar mudanças na estrutura social que será analisada a contribuição de Paulo Freire. Considerando isto, para se compreender a educação é primeiramente necessário fazer uma reflexão sobre o indivíduo, bem como suas percepções e relações com o meio social. O homem é um ser inacabado e em constante processo de transformação de si próprio, seja devido às influências externas da sociedade ou por iniciativa própria. Quando o indivíduo se percebe como um 'ser inacabado' e portanto se percebe desta forma, ele é capaz de refletir sobre si e sobre seu contexto na sociedade. A reflexão e os questionamentos são a raiz da educação. Ou seja, a educação é percebida como um processo ao longo da vida do indivíduo com o objetivo de dar uma resposta às reflexões e questionamentos do homem. Segundo Paulo Freire:

*"A educação, portanto, implica uma busca realizada por um sujeito que é o homem. O homem deve ser o sujeito da própria educação. Não pode ser objeto dela. (...) A educação tem caráter permanente. (...) Estamos todos nos educando. (...) e a primeira característica desta relação é a de refletir sobre este mesmo ato. Existe uma reflexão do homem face à realidade."*¹⁹.

Na ótica de Paulo Freire, a educação caracteriza a possibilidade social de desenvolver aptidões pessoais e garantir uma oportunidade aos agentes para se posicionarem no

¹⁸ Bourdieu, Pierre; Razões Práticas; Editora Papirus; 2005.

¹⁹ Freire, Paulo; Educação e Mudança; Editora Paz e Terra; 2006.

campo político ou social. A proposta da política educacional é portanto disseminar novas informações e assim provocar um questionamento quanto ao pensamento e cultura política difundidos pelo Estado, os quais são carregados de preconceito e alusões à manutenção das posições dos agentes no espaço social e político. O questionamento é assim percebido como um caminho para se provocar uma mudança ou transformação política, cultural ou social.

Enquanto Pierre Bourdieu avalia a educação como um instrumento do Estado para reproduzir e fazer perpetuar princípios e estruturas sociais; Paulo Freire, por outro lado, faz um contraponto a esta visão ao afirmar que o indivíduo é capaz de fazer uma auto-reflexão, e também uma crítica dos princípios políticos vigentes e da organização social na qual está inserido. Nesta perspectiva a educação deve ser desinibidora e não restritiva. Ou seja, ela deve permitir o ímpeto individual de criação. Quando o indivíduo é capaz de apreender sua realidade, ele pode questionar e desafiar essa realidade, e desta forma criar soluções e provocar mudanças. Os princípios e a cultura política são passíveis de mudança ao longo do tempo, pois o espaço social é uma estrutura que sofre influência dos agentes que nela atuam. Esta consciência crítica é o começo do processo de desalienação, individual e coletiva, conforme abaixo mencionado por Freire:

*"O desenvolvimento de uma consciência crítica que permite ao homem transformar a realidade se faz mais urgente. Na medida em que os homens, dentro de sua sociedade, vão respondendo aos desafios do mundo, vão temporalizando os espaços geográficos e vão fazendo história pela própria atividade criadora."*²⁰.

Ao afirmar que os cidadãos são capazes de provocar um processo de mudança social em seu espaço político geográfico, Paulo Freire não nega com isto o fato de a educação e o sistema educacional eventualmente serem utilizados para perpetuar os princípios e a organização da sociedade. Observa-se que a condução da política educacional nem sempre foi utilizada para promover mudanças culturais.

²⁰ Freire, Paulo; Educação e Mudança; Editora Paz e Terra; 2006.

Embora em sua visão a educação deva ser um processo libertador, criativo e não restritiva, o autor faz uma ressalva quanto à existência de sociedades fechadas em que a elite política ou econômica impõe seus interesses particulares sobre os cidadãos. Isto produz medo, insegurança e aversão ao novo, mantendo os cidadãos alienados e "*a alienação estimula o formalismo, que funciona como uma espécie de cinto de segurança*"²¹. Nestes casos, o cidadão deixa de ser criador e sujeito da educação, tornando-se apenas um objeto da educação.

*"A sociedade fechada se caracteriza pela conservação do status ou privilégio e por desenvolver todo um sistema educacional para manter esse status. Estas sociedades não são tecnológicas, são servis. Há uma dicotomia entre o trabalho manual e o intelectual. Nestas sociedades nenhum pai gostaria que seus filhos fossem mecânicos se pudessem ser médicos, mesmo que tivessem vocação de mecânicos."*²².

Conforme abordado na passagem acima, Paulo Freire assim como Pierre Bourdieu coloca a família como célula central da sociedade na educação dos indivíduos e na transmissão de princípios vigentes na estrutura social. Neste sentido, famílias que ocupam uma posição privilegiada na organização social buscariam manter essa posição para si e seus descendentes, fazendo assim a história e seus valores de época se perpetuarem.

Porém, na perspectiva da educação como criação e fortalecimento de uma consciência individual crítica, Paulo Freire identifica o início de uma mudança social quando surgem novos princípios coletivos, como por exemplo a participação política e o controle social das ações do Estado. Esta mudança, contudo, resulta não apenas em mudanças de legislação e normas vigentes. É necessário compromisso individual e participação política dos cidadãos. Compromisso individual significa assumir a responsabilidade de refletir enquanto estando no mundo e agir para transformá-lo. Ser capaz de distanciar-se e observar o próprio contexto no qual se está inserido, com o objetivo de identificar seus princípios e promover uma mudança, é uma habilidade que a educação pode oferecer aos indivíduos que estão comprometidos com a sociedade e seu desenvolvimento. O

²¹Freire, Paulo; Educação e Mudança; Editora Paz e Terra; 2006.

²² Idem

compromisso é nesta visão o primeiro passo para o cidadão exercer seu direito de participação política e controle social. Nas palavras de Paulo Freire, tem-se que:

"(...) se a realidade, criada pelos homens, dificulta-lhes objetivamente seu atuar e seu pensar autênticos, como podem, então, transformá-la para que possam pensar e atuar verdadeiramente? (...) Este compromisso com a humanização do homem, que implica uma responsabilidade histórica, não pode realizar-se através do palavreiro (...). O compromisso, próprio da existência humana, só existe no engajamento com a realidade (...)." ²³.

Quanto ao acesso universalizado da população à educação, a análise de Paulo Freire mantém em perspectiva a possibilidade do surgimento de novos princípios e conduta social, o que poderá determinar uma mudança brusca ou gradual da cultura política e da estrutura da sociedade. O processo de universalização e democratização ao acesso à educação, quando feito com o compromisso dos indivíduos, favorece o surgimento de pequenas mudanças no sistema educacional, o que por sua vez altera as posições de alguns agentes na estrutura social. Os professores, que passaram a dever ter níveis mais elevados de escolaridade; os alunos, que passaram a ter acesso um leque mais amplo de informações e deste modo tiveram oportunidades para exercerem outras profissões; os políticos, que passaram a ter cidadãos mais escolarizados e portanto com demandas por políticas públicas mais específicas; e as famílias, que aumentaram seu nível cultural. Essas mudanças, por menor que sejam, são responsáveis por promover uma grande mudança na cultura política do país.

Tais percepções, conforme apresentado no pensamento de Paulo Freire e de Pierre Bourdieu sobre a educação, serão utilizadas para a análise dos dados e informações obtidas no estudo de caso. Se por um lado o sistema educacional pode criar e disseminar uma identidade social e cultura política massificadas, capaz de submeter o indivíduo sem que ele perceba a uma estrutura pré-definida da sociedade; por outro lado é por meio da educação que há o aumento da capacidade crítica e de reflexão dos cidadãos, condição esta indispensável para a promoção de mudanças nos princípios

²³ Freire, Paulo; Educação e Mudança; Editora Paz e Terra; 2006.

políticos e na estrutura de organização social. Ou seja, a educação pode reproduzir padrões ou disseminar novos princípios pelos quais se estrutura a distribuição dos agentes no campo social e político.

4.1 EDUCAÇÃO NO BRASIL

No Brasil a educação teve como fator determinante para sua democratização, descentralização e universalização, em específico do ensino fundamental, ordenamento jurídico respaldado e fomentado pela Constituição Federal de 1988, e em seqüência pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação aprovada em 1996 e o Plano Nacional de Educação aprovado em 2001 pela Lei 10.172. A expansão e a melhoria dos serviços educacionais, bem como o acesso e permanência, com sucesso, no campo da educação é fundamental para a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Os maiores desafios enfrentados pelo governo brasileiro estão relacionados à qualidade do ensino e a oferta educacional capaz de suprir as demandas da sociedade.

O campo educacional sempre se mostrou uma área de interesse dos agentes políticos por dois fatores: a formação da identidade política e cultural dos cidadãos, por meio da transmissão de princípios e visões; e seu impacto no campo econômico, visto que o capital cultural dos indivíduos está diretamente relacionado ao capital econômico, e o desenvolvimento econômico do país por sua vez tem como pré-requisito um nível educacional diferenciado e com cidadãos capacitados às demandas do mercado. A melhoria na qualidade da mão-de-obra reflete na atração de investimentos e aumento do consumo, princípios estes fundamentais para a sustentabilidade do campo econômico.

Pode-se ressaltar que o crescimento econômico do país, especialmente entre as décadas de 1950 a 1970, atraiu parcela significativa da população brasileira para os centros urbanos em busca de empregos e melhores condições de vida. O perfil demográfico da população no país, que era cerca de 70% rural até então, sofreu mudanças profundas e tornou-se cerca de 80% urbano. Essa migração população para os centros urbanos aumentou significativamente a demanda social por investimentos na educação e, como consequência, levou o Estado a tornar-se agente responsável pela padronização e normatização mínima a nível nacional do campo educacional. Ademais deve-se destacar a crescente participação da mulher no mercado de trabalho, o que resultou em

demandas ascendentes de formação e qualificação profissional por um grupo de agentes sociais até então pouco representativo no campo da educação.

No Brasil, a educação está organizada em sistemas de ensino, nacional, estaduais e municipais. Um sistema compreende um conjunto de órgãos, funcionando de forma harmônica e interdependente. Conforme colocação sobre noções de sistema constante do Parecer CNE/CEB 30/2000 do Conselho Nacional de Educação:

"... sistema denota um conjunto de atividades que se cumprem tendo em vista determinada finalidade, o que implica que as referidas atividades são organizadas segundo normas que decorrem dos valores que estão na base da finalidade preconizada. Assim um sistema implica tanto a unidade e a multiplicidade em vista de uma finalidade comum quanto o modo como se procura articular tais elementos."

O conceito de sistema é aplicado à organização da educação no país devido ao caráter de colaboração entre os entes federados previsto na Constituição de 1988. A cada ente federado são atribuídas competências próprias e autonomia para sua execução. O sistema de educação, embora seja de abrangência global e tenha normas nacionais, é formado por uma articulação entre os sistemas de ensino da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Esta opção por um regime político normativo, plural e de atuação local fomenta a criação de mecanismos de participação social, o que amplia o número de agentes políticos capazes de tomar decisões. A dinâmica de sistemas fortalece assim o processo político de descentralização, a construção da democracia participativa e a consolidação do papel do município enquanto ente federado.

Os sistemas nacional e estaduais de educação, desde a década de 80, têm priorizado esforços para ampliar sua cobertura à toda a população, garantindo assim o princípio da equidade por meio da universalização e democratização do acesso à educação, aliados à gratuidade e obrigatoriedade do ensino. Já os municípios, conforme previsto na LDB de 1996, podem optar por criarem seus próprios sistemas ou integrarem aos sistemas estaduais de educação. Na maioria dos casos, em que o sistema municipal de educação é criado, os municípios assumem a atribuição de oferecer a educação infantil e o ensino

fundamental, enquanto os estados se responsabilizam pelo ensino médio e apenas em caráter complementar o ensino fundamental.

A educação obrigatória se justifica pela necessidade do Estado garantir uma formação mínima do cidadão, permitindo-o adquirir conhecimentos e compreensão do ambiente social, habilidades e valores essenciais para a posterior integração do indivíduo na sociedade. A obrigatoriedade se reveste do poder autoritário do Estado especialmente quando os pais ou responsáveis não cumprem com sua obrigação, como por exemplo a de matricular seus filhos a partir dos 7 anos de idade no ensino fundamental, que segundo previsto no ECA (Estatuto da Criança e Adolescente) pode acarretar em medidas de advertência, perda da guarda, destituição da tutela e inclusive suspensão e destituição do pátrio poder. Se a universalização e a democratização do acesso à educação por um lado garantem a equidade de oportunidades para a população; por outro lado, conforme análise anteriormente mencionada de Pierre Bourdieu, asseguram para o Estado possibilidade de replicação junto à toda a população de uma identidade cultural, social e política.

O ensino fundamental é uma etapa inicial de integração do indivíduo na sociedade e de construção de seu caráter e valores coletivos. O ensino médio contempla a formação indispensável ao indivíduo para o exercício da cidadania. É nesta fase que o Estado garante um preparo para o trabalho, aprofunda a visão da sociedade contemporânea e a absorção de seus valores ou princípios, e aprimora *"o educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico, correspondentes à necessidade de formação integral do cidadão para a sociedade contemporânea..."*²⁴.

Muito embora um grande esforço político tenha sido feito em prol de ações que fomentem a equidade de oportunidades no campo da educação para a população brasileira, observa-se ainda assim pouca repercussão desta formação escolar obrigatória no ensino fundamental para os cidadãos no desenvolvimento do campo econômico. Ou seja, ainda que os sistemas de ensino ofertem vagas no ensino fundamental para cerca

²⁴ Guia de Consulta e Cadernos de Textos produzidos pelo Ministério da Educação para o Programa de Capacitação de Secretários de Educação - PRASEM; 2001.

de 97% de crianças e jovens, os dados do Brasil refletem uma das maiores disparidades mundiais entre os mais ricos e os mais pobres, bem como um cenário de cerca de 30% de sua população em níveis econômicos próximos e inferiores à faixa de pobreza (1 dólar por dia). O impacto da educação no desenvolvimento econômico dos cidadãos não é percebido a curto ou médio prazo; além de que cada vez mais o mercado exige especialização enquanto o Estado é capaz apenas de ofertar amplamente o ensino fundamental. Apenas eventualmente um indivíduo de situação econômica desprivilegiada é capaz de romper com o *habitus* de seu ambiente familiar e cultural, e ascender no campo econômico.

Já o princípio da descentralização se reflete na estrutura da política educacional proposta a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/ 1996) e pela nova forma de organização do pacto federativo entre os entes das três esferas de governo, que atribuiu como responsabilidade mínima à esfera municipal o provimento do ensino infantil e básico universal, ao estado do ensino básico (em caráter complementar ao municipal) e médio, e à União do ensino superior. Considerando-se as especificidades regionais – econômicas, sociais e culturais – que compõem o complexo cenário educacional brasileiro, a descentralização surge como um importante princípio político no processo de decisão que passa a ser tomada localmente, desde que respeitadas as normativas instituídas pelas leis e diretrizes nacionais da educação brasileira.

A descentralização é entendida como uma delegação de competências, direitos e responsabilidades, mas não como independência ou isolamento. Constitui-se num princípio adotado com o objetivo de romper com modelos centralizadores de formulação de políticas e tomada de decisões no âmbito das políticas sociais. A análise política, quando focada no princípio da descentralização, permite verificar como a autoridade política é distribuída nas várias esferas de governo e como ocorre o processo de responsabilização por cada agente político perante seus atos e decisões públicas. Se a descentralização por um lado atribui autonomia deliberativa, por outro lado implica a transferência de responsabilidades político-administrativo-financeiras para os agentes políticos e sociais no âmbito local. A autonomia deliberativa conquistada no processo de descentralização pelos municípios pretende garantir maior participação na formulação da

agenda política, maior autonomia no processo de tomada de decisões e também o desenvolvimento de capacidades locais no que se refere à gestão das políticas públicas e ao controle social.

Descentralização não significa esvaziamento de funções do governo federal, que passa a ter funções reguladoras e normativas; mas significa a delegação de liberdade política para agentes locais, garantindo assim maior participação da sociedade civil e eficiência na implementação das políticas públicas, respeitando características culturais e sociais do local. O princípio de descentralização da política educacional tornou-se necessário para atender o volume populacional demandante deste serviço e a dispersão continental de sua distribuição geográfica e política. O processo de descentralização não surgiu a partir de um pacto entre os entes federados, mas sim de uma iniciativa tutelada pelo Governo Federal de reorganização do sistema educacional no país em conformidade com o modelo de gestão democrática e participativa.

No caso da educação, o processo de descentralização se caracterizou pela transferência de responsabilidades e autonomia aos entes federados. Especialmente os municípios foram incumbidos com a responsabilidade de atender as demandas educacionais de seu território político e geográfico, serviços estes até então não municipalizados. Diante destas novas atribuições municipais, os conselhos se destacam como estratégia de gestão democrática das políticas executadas no território político e geográfico do município, com mecanismos legais de participação e controle social. Detalhes do arcabouço legal relativo à distribuição de atribuições entre os entes federados serão explorados posteriormente neste trabalho, na perspectiva da gestão municipal e área de atuação dos conselhos de educação.

Contudo não houve uma correspondência de delegação orçamentária para executar as políticas decorrentes das novas atribuições assumidas pelos municípios. *"Mesmo que a municipalização dos recursos nem sempre tenha sido proporcional à municipalização das responsabilidades, essa inflexão trouxe mudanças importantes no poder local,*

possibilitando, no âmbito da gestão subnacional, principalmente municipal, o surgimento de algumas das iniciativas mais inovadoras de administração pública...” ²⁵.

Conforme análise da Associação Brasileira de Municípios (ABM), o processo de descentralização não foi acompanhado por uma reforma fiscal ou por uma pactuação federativa. Se em 1988 os municípios dispunham de cerca de 19% da renda do país, oriunda de transferências da União e arrecadação própria, em 2003 constatou-se que os municípios dispunham apenas de 13,8% desta renda. E desta renda há uma vinculação orçamentária prevista pela Constituição de 1988 que obriga os municípios a investirem 25% deste valor na educação, o que também desperta interesses, conflitos e negociações na definição e implantação da política educacional. Este contexto coloca a política educacional no centro das discussões e do jogo de interesses no âmbito municipal.

No contexto da política educacional no Brasil, observa-se que os princípios da participação, controle social e transparência vêm sendo praticados, ainda que timidamente, pelos agentes políticos e sociais. Os cidadãos encontram nos conselhos municipais a oportunidade de exercerem seus direitos de participação política e controle social, bem como de intervir direta ou indiretamente na definição de propostas e ações políticas. A participação, porém, apenas será bem cumprida quando houver por parte da população consciência de seus direitos e deveres, das demandas sociais existentes e de quais providências necessárias e possíveis podem ser promovidas de forma a garantir o seu atendimento.

O controle, por sua vez, é uma função essencial na gestão pública, pois permite acompanhar e monitorar as decisões de investimento e execução das ações, avaliar sua sintonia com as metas e objetivos estabelecidos quando do planejamento da política, e garantir a eficiência de resultados com os investimentos feitos. O controle pode ser interno, quando executado por agentes públicos da prefeitura, ou externo, quando feito pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas. Sua incumbência é de fiscalizar os atos praticados pelos gestores públicos e recentemente tornou-se crescente

²⁵ Carvalho, Alysson; Salles, Fátima; Guimarães, Marília; e Ude, Walter; Políticas Públicas, Editora UFMG; 2002.

o acompanhamento desta função de controle por grupos da sociedade civil – controle social – ativo no acompanhamento, fiscalização e monitoramento dos agentes públicos em seu processo de tomada de decisão. A legislação educacional prevê em seu arcabouço mecanismos para que cidadãos e organizações sociais possam exercer essa função. Os conselhos municipais são hoje uma das principais instâncias de controle social da gestão pública da educação, pois seu quadro é composto por representantes do poder público e da sociedade civil, e em sua maioria dispõem de mandato de acompanhamento dos investimentos públicos no município.

A transparência é o princípio que requer maior comprometimento por parte dos agentes sociais e políticos a fim de que seja praticado. O *habitus* da sociedade brasileira é praticamente inexistente no que se refere à cobrança por parte da população aos gestores públicos de resultados práticos e publicidade das decisões e implementação das políticas públicas. Há apenas cultura política de esperar do governo a solução para os problemas enfrentados pela sociedade como um todo. A transparência é praticada essencialmente por meio da publicização de atividades públicas, seja ela via emissão de relatórios de atividades, orçamentos anuais, balanços físico-financeiro, auditorias e sessões de orçamento participativo. Estes documentos produzidos são em geral de acesso popular, podendo ser utilizado pelos conselhos de educação para o acompanhamento da política educacional no município. Mas a ausência de uma cultura política de acompanhamento e da capacidade de análise das contas públicas não favorecem uma prática eficiente de controle social.

Neste aspecto, duas considerações devem ser destacadas quanto às práticas existentes no contexto brasileiro. Primeiramente o fato de a linguagem destes documentos e relatórios ser técnica e altamente especializada. Ainda que a fórmula para os cálculos seja de domínio público, observa-se uma falta de capacitação da maioria da população para a compreensão das informações e resultados apresentados. Em segundo lugar tem-se uma pequena participação social nas audiências públicas promovidas. As audiências públicas são um mecanismo para atender à obrigação prevista em lei de a participação na elaboração e o acompanhamento das políticas pelos cidadãos. Porém, devido tanto ao desconhecimento da sociedade civil de seus direitos como à descrença

da possibilidade de interferência nas decisões políticas, a participação política e o controle social não são exercidos pela maioria dos cidadãos nesta oportunidade.

Educação no Brasil em Dados

A seguir serão refletidos alguns dados da educação no Brasil, por faixa etária e atendimento escolar, em especial dos níveis de ensino cuja responsabilidade recai sobre a esfera municipal e são, portanto, foco da atuação dos conselhos municipais de educação, objeto de estudo subsequente deste trabalho. A população beneficiária dos serviços ofertados pelo campo educacional totalizam 36.866.557 cidadãos, de 3 a 17 anos de idade, acrescidos dos indivíduos que estão em defasagem escolar e de faixa etária acima dos 17 anos de idade.

Quadro I- Diagnóstico da educação infantil da população com faixa etária até 6 anos de idade e matrículas na educação infantil

Unidade Geográfica	Quantitativo populacional		Número de alunos em atendimento escolar	
	Até 3 anos	4 a 6 anos	Até 3 anos	4 a 6 anos
Brasil	13.020.216	10.121.197	1.225.100 (9,4%)	6.211.236 (61,4%)
Norte	1.309.073	997.412	70.690 (5,4%)	500.701 (50,2%)
Nordeste	4.016.141	3.140.033	401.614 (10%)	2.113.242 (67,2%)
Centro-Oeste	906.721	712.655	57.123 (6,3%)	392.960 (55%)
Sul	1.760.165	1.400.137	177.777 (10,1%)	746.273 (53,3%)
Sudeste	5.028.116	3.870.960	517.896 (10,3%)	2.458.060 (63,5%)

Fonte: IBGE – Censo Demográfico – 2000; e INEP – Censo Educacional – 2002.

No Brasil, o panorama da discriminação das crianças, com seus direitos negados, e o conseqüente aprofundamento da exclusão social que se prolonga de geração em geração, pode ser percebido nos dados do Quadro I que indicam o percentual de crianças de 0 a 6 matriculadas na Educação Infantil. A educação infantil em instituições específicas constitui o primeiro estágio do processo educacional, de formação da identidade individual e social da criança. Entretanto, somente com a Constituição de

1988 a educação infantil foi reconhecida como direito da criança e dos pais trabalhadores, bem como dever do Estado. E em 1996 com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ela foi definida como primeira etapa do ciclo da educação básica.

Diante deste cenário da educação infantil, observa-se a necessidade de os sistemas municipais de ensino, em conjunto com os conselhos de educação, elaborarem estratégias para ampliar a oferta deste serviço, de forma a absorver a imensa demanda não atendida. A educação infantil deve ser tida como um compromisso do governo local, não apenas no que se refere à destinação orçamentária na área de educação, mas também de assistência social, co-responsável pelo atendimento de crianças de 0 a 6 anos.

Segundo dados publicados pela Confederação Nacional dos Municípios, na Coletânea de Gestão Pública Municipal (2004), Volume 4 – Educação, na década de 50 a taxa de escolarização para a faixa de 7 a 14 anos era de 36%, na década de 70 subiu para 67% e no ano 2000 esta taxa atingiu o nível de 97%. Entretanto este cenário de ampla cobertura do ensino fundamental é não considera alunos acima de 14 anos de idade. A defasagem escolar, calculada com base na idade e série cursada, pode ser percebida no Quadro II ao se verificar que o quantitativo populacional matriculado no ensino fundamental é superior à população cuja faixa etária corresponde às séries em questão.

Quadro II - Diagnóstico de matrículas no ensino fundamental e da população com faixa etária de 7 a 14 anos de idade

Unidade Geográfica	Quantitativo populacional		Número de alunos matriculados	
	7 a 10 anos	11 a 14 anos	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries
Brasil	13.143.842	13.980.867	19.380.387	15.769.975
Norte	1.252.949	1.242.656	2.132.571	1.187.917
Nordeste	4.086.901	4.499.650	7.175.571	5.147.767
Centro-Oeste	914.425	948.264	1.290.382	1.271.778
Sul	1.846.248	1.904.790	2.255.509	2.117.381
Sudeste	5.043.319	5.385.507	6.526.354	6.045.132

Fonte: IBGE – Censo Demográfico – 2000; e INEP – Censo Educacional – 2002.

Essa defasagem escolar está freqüentemente relacionada à evasão ou abandono escolar de jovens em sua devida idade-série. Este cenário, por sua vez, está associado aos principais problemas com os quais se deparam hoje os jovens brasileiros de: i) acesso restrito à educação de qualidade e frágeis condições para a permanência nos sistemas escolares; ii) inadequação da qualificação para o mundo do trabalho e a baixa renda *per capita* das famílias desses alunos, o que os obriga a ingressarem precocemente no mercado informal de trabalho; iii) envolvimento com drogas, gravidez precoce, mortes por causas externas (homicídio, trânsito e suicídio); e iv) o baixo acesso às atividades de esporte, lazer e cultura.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, em 2003, havia no Brasil 23,4 milhões de jovens de 18 a 24 anos, dos quais 15,4 milhões estavam fora da escola e dentre os quais: i) 753,4 mil (4,9%) eram analfabetos; ii) 5,4 milhões (35,3%) não haviam concluído o Ensino Fundamental; e iii) apenas 1,7 milhão (11%) haviam concluído o Ensino Fundamental. Urge portanto ações políticas locais que estimulem a elevação do grau de escolaridade e promovam uma qualificação profissional, de forma a assegurar a permanência e a conclusão do ensino fundamental.

Quadro III – Diagnóstico da matrícula no ensino médio e da população com faixa etária de 15 a 17 anos de idade

Unidade	Quantitativo populacional	Número de alunos matriculados
Geográfica	15 a 17 anos	1ª. a 3ª. séries
Brasil	10.702.499	8.710.584
Norte	929.456	663.943
Nordeste	3.389.969	2.312.566
Centro-Oeste	729.209	623.772
Sul	1.461.258	1.220.301
Sudeste	4.192.607	3.890.002

Fonte: IBGE – Censo Demográfico – 2000; e INEP – Censo Educacional – 2002.

Neste quadro, embora o número de alunos em atendimento escolar seja mais próximo do quantitativo populacional na faixa de 15 a 17 anos, tem-se que a maioria dos alunos

matriculados no ensino médio possuem mais de 17 anos. Este cenário vem como uma decorrência natural da defasagem idade série analisada no Quadro II. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, em 2003, dentre os 23,4 milhões de jovens de 18 a 24 anos tem-se que apenas 5,8 milhões (37,5%) haviam concluído o Ensino Médio e 1,2 milhão (7,8%) haviam começado o Ensino Médio, mas não o haviam concluído.

4.2 MARCO LEGAL DA EDUCAÇÃO

O objetivo deste capítulo é promover uma reflexão acerca do arcabouço legal e seus instrumentos que regulamentam, regem e normatizam em específico o setor educacional e as finanças públicas correlatas a esta temática. É de conhecimento que a legislação exerce um papel fundamental na formulação e implementação das políticas públicas, em todos os níveis políticos da Federação, pois ela regulamenta e normatiza o planejamento de investimentos, gastos e arrecadação. Ter acesso e conhecer a legislação é um ato de cidadania e não deve se restringir a bacharéis, juristas ou advogados. A legislação deve estar disponível a toda a população de forma inteligível e que a permita apropriar-se delas e usufruir de seus benefícios. O acesso a uma educação de qualidade, com professores e alunos bem formados e informados, é um direito da população e um dever do gestor público.

O conhecimento da legislação é um passo rumo à autonomia municipal tão almejada pela descentralização política, pois permite ao gestor público fomentar o desenvolvimento social e democrático do município por meio de planejamento, execução e gerenciamento do recurso público alocado para a área de educação. Este conhecimento também favorece o processo de participação política e controle social a ser exercido pelos cidadãos sobre as ações do governo.

A partir da década de 1930, a educação no Brasil passou a contar com uma ordenação jurídica única para todo o território nacional. Neste contexto, a União se responsabilizava por oferecer o ensino superior, e os estados e o Distrito Federal por oferecer o ensino primário e secundário – hoje ensino fundamental e médio. As políticas sociais têm se destacado no cenário político desde a Constituição de 1988, na qual estão constituídos como direitos sociais os direitos à educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, bem como assistência aos desamparados, quer seja na área urbana ou na área rural.

A educação passa a ser entendida como dever não apenas da família mas também do Estado, por sua finalidade de formar o aluno para o exercício da cidadania e da democracia, bem como para o trabalho. A educação, por abranger processos formativos do caráter e da convivência social do indivíduo, deve vincular-se à família, ao trabalho e à sociedade. É por meio da educação que se difundem os princípios fundamentais para a ordem do espaço social e de interesse político e cultural, o conhecimento dos direitos e deveres dos cidadãos, bem como o respeito ao bem comum e aos princípios democráticos de organização da sociedade. A transmissão destes princípios certamente tangem demandas sociais e profissionais relativas às questões de formação continuada e valorização do profissional de educação, especialmente no que tange a progressão profissional, o piso salarial, as condições de trabalho no ambiente escolar e a alocação de períodos para estudo, planejamento e avaliação, incluídos na carga de trabalho.

Constituição Federal de 1988

Segundo o artigo 206, capítulo III, seção I da Constituição, os princípios magnos que estabelecem diretrizes para a formulação das políticas de ensino no país são:

“Artigo 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III – pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V – valorização dos profissionais do ensino, garantindo, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII – garantia de padrão de qualidade.”

Possibilitar a existência de um ensino de qualidade, gratuito, plural e de igual acesso a todos os cidadãos, dos 5589 municípios do país, tornou-se o grande desafio da União. Além das diferenças regionais de cultura, clima e tradição social, ressalta-se a diferença econômica dentre os municípios brasileiros. Com a Constituição de 1988, os municípios passam a constituir entes federados com autonomia em suas atribuições e competências, aperfeiçoando assim a democracia e fortalecendo os vínculos federativos. A transferência de atribuições e competências ao âmbito local vem de encontro à demanda de agentes políticos de se obter maior descentralização político-administrativa das políticas públicas de cunho social. Esse processo de descentralização fomenta maior participação e controle social, transparência e agilidade decisória; aproxima os agentes públicos e o processo de decisão política das demandas sociais; redistribui o capital econômico e cultural para as instituições municipais; e principalmente implica a necessidade de desenvolver competências técnicas e administrativas no local.

O artigo 211, do capítulo II, seção I da Constituição, dispõe sobre os arranjos estabelecidos para tornar possível a descentralização do sistema de educação:

“Artigo 211 . A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.”

No âmbito da política de educação, conforme o artigo 211 da Constituição, a organização dos sistemas de ensino está fundamentada no regime de colaboração entre a União – responsável por normatizar, deliberar tecnicamente e coordenar a política nacional de educação, bem como organizar e financiar as instituições de ensino público federal; os Estados e o DF – responsáveis por atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio; e os municípios – responsáveis por atuar prioritariamente no ensino infantil e fundamental, com a cooperação técnica e financeira da União e o Estado.

A estrutura federativa do governo brasileiro, com atribuições distintas e específicas para Estados, Municípios e a União, reflete suas peculiaridades na gestão pública do país e isto impacta diretamente na condução das políticas públicas em âmbito local. Se por um lado a história do Brasil revela uma cultura política caracterizada pela centralização e imposição deliberativa; por outro lado a Constituição de 1988 pressupõe uma reforma do Estado, nos moldes de uma gestão democrática marcada pela descentralização e participação social nos processos decisórios. O regime de colaboração entre os entes federados, portanto, tem por objetivo instituir um mecanismo de integração e impedir a fragmentação como resultado indesejável da descentralização política.

Ainda quanto à educação, tem-se como preceitos constitucionais o fato de todo cidadão ter direito ao acesso à escola gratuita, sendo que para o ensino médio será progressiva a obrigatoriedade e universalidade do acesso. Para escolas em zonas rurais, o calendário escolar e a metodologia de ensino poderão ser adaptados às condições climáticas e econômicas, à natureza do trabalho rural e à cultura local. Para portadores de necessidades especiais, o tratamento deverá ser igualitário e desprovido de preconceitos ou julgamentos por parte dos profissionais de educação. O atendimento educacional será feito em estabelecimentos especializados apenas quando, devido às condições específicas do aluno, não for possível sua integração nas classes comuns de ensino regular. E ressaltam-se ainda a obrigatoriedade de se cumprirem os padrões mínimos de qualidade de ensino definidos, como a variedade e a quantidade mínima, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; e a

oferta de programas suplementares ao educando do ensino fundamental público, como materiais didáticos, alimentação, assistência à saúde e transporte escolar.

Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), criada primeiramente em 1960 e reformulada na década de 1990, desempenha um papel importante no processo de descentralização articulada. A LDB de 1996 confere aos estados e municípios bem como ao Distrito Federal autonomia administrativa e pedagógica no sistema educacional, e atribui competências e responsabilidades específicas a cada ente federado. Contribuindo para este espírito de superação do centralismo, a LDB também fomenta a relação de colaboração entre os entes federados, e não de subordinação. Ou seja, cada sistema de ensino atua em função de suas necessidades e objetivos específicos do local, mas em consonância com as diretrizes gerais da educação nacional.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/ 1996) dispõe sobre este referido regime de colaboração entre os entes federados:

“Artigo 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta lei.

Artigo 9º . A União incumbir-se-á de:

I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV – estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar a formação básica comum;

V – coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;

VI – assegurar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade de ensino;

VII – baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;

VIII – assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;

IX – autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino.

§ 1º Na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei.

§ 2º Para o cumprimento do disposto nos incisos V a IX, a União terá acesso a todos os dados e informações necessários de todos os estabelecimentos e órgãos educacionais.

§ 3º As atribuições constantes do inciso IX poderão ser delegadas aos Estados e ao Distrito Federal, desde que mantenham instituições de educação superior.

Artigo 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;

II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III – elaborar e executar políticas e planos educacionais, com consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios;

IV - autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V – baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Parágrafo único. Ao Distrito Federal aplicar-se-ão as competências referentes aos Estados e aos Municípios.

Artigo 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;

II – exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

IV – autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos

percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.”

Os municípios são portanto responsáveis por garantir a oferta universal para a educação infantil e o ensino fundamental, este último em competência concorrente ou coresponsabilidade entre Estados e Municípios. A LDB estabelece formas de colaboração entre os entes federados por meio da divisão proporcional de encargos, com base no critério da população a ser atendida e dos recursos disponíveis pela arrecadação de cada governo. Adicionalmente, os municípios também possuem a atribuição de oferecer a educação para jovens e adultos, correspondente ao ensino fundamental, e o ensino especial tanto para a educação infantil como para o ensino fundamental. Os ensinos médio e superior apenas poderão ser oferecidos pelo município se as outras obrigações forem universalmente atendidas, e mesmo assim dispendo apenas dos *"recursos acima dos 25% dos impostos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino infantil e educação fundamental"*²⁶.

O salário educação, recolhido pelas empresas a título de contribuição social para o financiamento da educação, não apenas complementa a fonte de financiamento do ensino fundamental, mas reflete o interesse de agentes possuidores de capital econômico no jogo político e decisório do sistema educacional. É definido pela Constituição, artigo 212 e parágrafo 5º, que “o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.” Segundo a lei de número 9766/98, do montante recolhido, 10% permanece com a União para repasse ou redistribuição posterior e os 90% são distribuídos na proporção de 1/3 para o governo federal e 2/3 para estados e municípios, sendo neste caso o repasse vinculado ao quantitativo de matrícula dos alunos. Este representa um investimento adicional aos 25% já destinados à educação infantil e ensino fundamental.

²⁶ Guia do Administrador Municipal – orientações e procedimentos para uma gestão eficiente; Editora Mercado Aberto; Organização dos Textos: FAMURS; 2001.

Para a organização do sistema educacional no município, a LDB oferece duas possibilidades decisórias aos agentes políticos: i) integrar a rede municipal ao sistema estadual de ensino; ou ii) constituir o sistema único de educação básica com o Estado. O fato é que a instituição do sistema municipal de ensino, em qualquer uma das duas modalidades, representa um ganho de autonomia das instituições locais e descentralização político-administrativa das intervenções políticas no campo da educação.

Adicionalmente às atribuições e competências municipais já mencionadas, compete também ao município baixar normas complementares às nacionais e autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos de ensino. A secretaria municipal de educação é a instituição responsável pela administração descentralizada da educação. Cabe ressaltar que a LDB fomenta a criação de instrumentos de gestão colegiada para os sistemas de educação, promovendo assim princípios de controle social, transparência e participação, e abrindo espaços para a existência formal e de fato dos conselhos. O conselho municipal de educação é em geral o órgão normativo, também responsável pelo aconselhamento técnico e eventualmente pela deliberação ou tomada de decisão quanto ao planejamento da educação no município, bem como pela supervisão dos estabelecimentos de ensino. Os conselhos municipais de educação desempenham um importante papel neste contexto ao participarem de uma rede de suporte à educação municipal, exercendo as funções de planejamento, normatização e acompanhamento das políticas públicas de educação.

Já a elaboração e execução de uma proposta pedagógica, a administração de pessoal e recursos materiais e financeiros, a integração com a família e a comunidade, os meios para recuperação dos alunos de menor rendimento, bem como o cumprimento de dias letivos, hora-aula estabelecidas e planos de trabalho dos docentes, é de responsabilidade dos estabelecimentos de ensino, segundo normas comuns e sistemas de ensino.

Conselhos de Educação no Panorama da Legislação Nacional

A Constituição de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, portanto, fomentam o princípio de descentralização e municipalização da política educacional, cabendo à esfera federal a normatização, regulamentação e definição de diretrizes para currículos mínimos e padrões de qualidade para todo o país. Cabe destacar algumas disposições legais pertinentes à reflexão proposta no início deste capítulo, especialmente no que tange a proposta de descentralização e democratização da política de educação no Brasil, bem como as competências dos Conselhos Municipais de Educação.

O princípio da descentralização da política de educação está fundamentado no princípio da colaboração, divisão e distribuição de competências entre os entes federados. Aos municípios são concedidos maior autonomia e responsabilidades pela decisão e implementação das políticas. Diante das novas atribuições assumidas pelos municípios, houve a necessidade de reorganização das instituições locais e o desenvolvimento de capacidades de seus gestores, de forma a permiti-los deliberar, executar, financiar e fiscalizar as políticas públicas implementadas no município.

Com relação aos Conselhos, objeto deste estudo, a LDB determina a existência de um Conselho Nacional de Educação (art. 9º, § 1º) como um órgão normativo do sistema educacional com funções de supervisão e atividade permanente na estrutura educacional, omitindo entretanto qualquer disposição sobre os conselhos dos sistemas de ensino estadual ou municipal.

A LDB menciona órgãos ou instituições dos sistemas de educação que sejam responsáveis por normatizar, em caráter complementar, as determinações da União. Estes órgãos podem ou não ser referenciados como conselhos. E, somando-se a este contexto, a Constituição Federal prevê a criação de instrumentos ou mecanismos para a participação democrática e o controle social das políticas públicas. Diante do exposto, as constituições estaduais passaram a partir de 1988 a assegurar a existência de um Conselho Estadual de Educação e, do mesmo modo, os municípios passaram a

demandar a criação de Conselhos Municipais de Educação. De acordo com dados do CONSED (Conselho dos Secretários Estaduais de Educação), todos os estados hoje possuem conselhos – seja por meio de menção em constituição estadual ou apenas por referência à existência de um órgão normativo. E 2520 municípios possuem legislação que cria o conselho municipal de educação, conforme dados fornecidos pelo SICME (Sistema Nacional de Informações sobre Conselhos Municipais de Educação), do Ministério da Educação.

Diante deste cenário de formação ampla de conselhos junto aos municípios, deve-se ressaltar a iniciativa do Conselho Nacional de Educação de fazer uma proposição de emenda aditiva ao § 3º do Artigo 8º da LDB, já submetida pelo Ministério da Educação ao Congresso Nacional, referenciando sobre a criação de conselhos de educação junto aos entes federados:

"A gestão democrática, em vista da ação coordenada entre todos os sistemas de ensino da República Federativa e sob a colaboração recíproca, contará, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, na forma das leis respectivas, para o exercício de sua competência na educação, com Conselhos de Educação com funções similares às do Conselho Nacional de Educação criado por lei.

Propõe-se também as seguintes emendas aditivas ao artigo 10 da LDB:

§ 1º. Na estrutura educacional haverá um Conselho Estadual de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, regulamentado por lei.

E, ao artigo 11 da LDB:

§ 1º. Na estrutura educacional haverá Conselhos Municipais de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, regulamentado por lei."²⁷.

²⁷ Cury, Carlos Roberto Jamil; A Definição dos Conselhos de Educação em Legislação Nacional; texto produzido para fins de estudo e reflexão dos conselheiros para as reuniões do Conselho Nacional de Educação.

Por fim, apenas a título de informação dos numerosos instrumentos existentes para a gestão pública da educação no município, deve-se citar ainda: i) o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em que a União repassa recursos para a aquisição de gêneros alimentícios; ii) o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em que a União repassa recursos direto aos dirigentes escolares para uso em reparos e manutenção das instalações físicas escolares, além da capacitação de professores; iii) o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), que destina recursos financeiros para a aquisição de veículos para o transporte de alunos matriculados no ensino fundamental e educação especial das redes municipais e federais; iv) o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), em que livros são distribuídos gratuitamente pelo Ministério da Educação às escolas de ensino fundamental; v) o Programa Nacional de Saúde do Escolar, em que recursos são destinados ao atendimento das necessidades visuais e auditivas de alunos; vi) o Programa Nacional de Biblioteca nas Escolas, em que são distribuídos acervos de obras às escolas; e vii) o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), que promove atividades para melhoria e ampliação do ensino fundamental especialmente em áreas carentes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Além destes, há ainda outros programas destinados à formação de professores leigos. Ou seja, há uma diversidade de opções e iniciativas públicas destinadas à universalização de uma educação de qualidade, que está sob a competência administrativa do município e deve ser fiscalizada e controlada pela sociedade.

5. CONSELHOS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL

A concepção de conselhos setoriais se fortalece no contexto da gestão democrática e descentralizada, em que se busca fortalecer as instituições locais, fomentar a participação popular, o controle social e a gestão pública com foco em resultados. No âmbito do modelo da gestão democrática tornou-se prerrogativa de cada ente federado definir a forma mais apropriada de organização de uma gestão pública participativa em seu *locus* de atuação. Excetuando os conselhos de educação e saúde, a maioria dos colegiados nas áreas sociais (como da assistência social, da alimentação escolar, da infância e juventude, do idoso, dentre outros) é resultado deste processo de descentralização e democratização da gestão pública.

No caso da política educacional, apesar de tradicionalmente haver uma experiência de colegiados consultivos para apoiar na formulação e implementação das políticas por parte do Ministério de Educação, a existência de um Conselho Nacional de Educação (CNE) nos moldes da gestão democrática e participativa pós Constituinte foi regulamentada em 1994 e aprovada por lei em 1995. Para os estados e municípios a lei atualmente não obriga a criação de conselhos de educação. Há apenas indicações que um órgão local com funções normativas complementares à do CNE sejam criados tanto em estados como em municípios. Entretanto, o processo de democratização e descentralização da gestão educacional implicou num movimento crescente de fomento e formação de Conselhos de Educação. Observa-se que no país atualmente existem Conselhos Estaduais de Educação em todos os estados do país, e cerca de 2520 Conselhos Municipais de Educação com leis municipais de sua criação aprovadas (dados SICME/ MEC). Estes números revelam que a existência de um conselho de educação, estadual ou municipal, é uma condição fundamental para a democratização da gestão do ensino; e no caso do município isto independe da constituição de um sistema educacional próprio.

O quadro a seguir indica o quantitativo de municípios cadastrados junto ao SICME/ MEC, indicando o número destes municípios com Conselhos Municipais de Educação que

possuem leis municipais de sua criação, como também o número de municípios com sistemas municipais de educação regulamentados.

Quadro IV – Registro de Cadastramentos no SICME/ MEC.

Região	Total de Municípios e Distrito Federal	Total de municípios cadastrados no SICME/MEC		Total de municípios cadastrados, com lei municipal de criação dos CMEs	Total de municípios cadastrados, com lei de criação do Sistema Municipal de Educação
Norte	449	231	51%	112	94
Nordeste	1792	949	53%	601	385
Centro-Oeste	463	274	59%	193	124
Sul	1189	870	73%	673	377
Sudeste	1668	1057	63%	941	545
Total	5561	3381	61%	2520	1525

Fonte: SICME/ MEC, dados de 2005

Segundo dados do SICME/ MEC, os conselhos da Região Sul e Sudeste são os que apresentam maior índice de funcionamento, respectivamente em 64% e 73%. Muitos dos Conselhos de Educação criados, contudo, não apresentam um funcionamento regular. Algumas das razões para o não funcionamento dos conselhos são: i) obstruções políticas; ii) falta de pessoal; iii) falta de mobilização e comprometimento dos conselheiros membros para iniciar suas atividades; iv) falta de capacitação para seu pleno funcionamento; e v) falta de espaço físico, dentre outras. Rondônia é o Estado com menor índice de funcionamento dos CMEs (11%) e Santa Catarina é o Estado com maior índice de funcionamento (92%). Segundo informação fornecida pelo MEC, Programa Pró-Conselho, uma vez iniciada as atividades do conselho são poucos os que as interrompem. Apenas cerca de 1% dos conselhos em todo o país interrompem seu funcionamento, dos quais 9% são conselhos municipais no Estado de Sergipe.

Deve-se destacar que em 2005 apenas cerca de 20% dos municípios cadastrados no SICME/ MEC tinham seus planos municipais de educação aprovados por lei. A proposta de formulação de planos municipais de educação é disponibilizar ao gestor público um instrumento de diagnóstico e planejamento, respeitadas as especificidades do local. Entretanto, para que este instrumento seja utilizado na determinação de ações políticas a serem executadas pelo governo é necessária uma mudança na cultura política, tanto por parte do gestor para o seu uso, como por parte da sociedade, no que se refere à prática do controle social.

O quadro abaixo indica o total de municípios cadastrados no SICME/ MEC que possuem seus Planos Municipais de Educação criados e regulamentados, por região do país. Embora o Plano seja um instrumento de controle social, sua disseminação junto à sociedade ainda é pequena, além de que em diversos casos observa-se que não há a participação social no levantamento do diagnóstico municipal nem na elaboração do Plano.

Quadro V – Total de Municípios cadastrados no SICME/ MEC com Plano Municipal de Educação regulamentado.

Região	Total de Municípios com Lei que cria o Plano Municipal de Educação (PME)	
Norte	60	13%
Nordeste	294	16%
Centro-Oeste	96	21%
Sul	253	21%
Sudeste	401	24%
Total	1104	20%

Fonte: SICME/ MEC, dados de 2005.

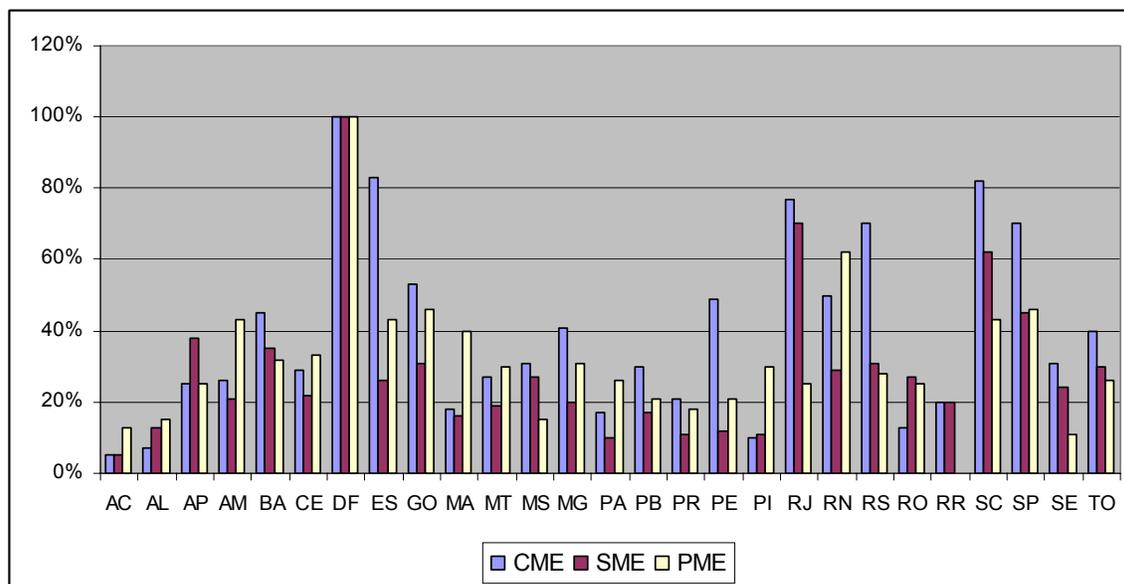
Obs.: o cálculo do percentual é sobre o total de municípios dos estados.

De 2004 para 2005, conforme dados do SICME/ MEC, o número de municípios que apresentaram lei de criação do Conselho Municipal de Educação (CME) aumentou de 31% para 45%, com um aumento de 769 novos conselhos. Já o aumento dos municípios que apresentaram a criação de Sistemas Municipais de Educação (SME) foi

de 19% para 27%. Quanto ao total de municípios que afirmaram ter um Plano Municipal de Educação (PME), o aumento observado foi de 7% para 20%. Embora este percentual ainda seja baixo, pode-se observar um aumento significativo na elaboração e regulamentação do PME. Este fato reflete um processo gradativo de mudança da cultura política local, atenta aos princípios de participação e controle social, que vem ocorrendo no país nos últimos anos. É certo que ainda carece de disseminação destas novas práticas e de capacitação para os demais municípios do país, que ainda não iniciaram este processo de criação de instrumentos de gestão democrática no local ou que estão em fase de elaboração do CME, do SME ou do PME.

A título de informação para diagnóstico comparativo entre os estados, o Gráfico I a seguir indica o percentual de municípios por estado que possuem CMEs, SMEs e PMEs aprovados por lei. Ressalta-se apenas a inclusão do Distrito Federal na tabela abaixo por ser objeto do estudo de caso deste trabalho, embora não seja um município. Mas para fins de diagnóstico deve-se considerar a existência destes instrumentos de participação política e controle social no Distrito Federal, sendo eles o Conselho de Educação do Distrito Federal, o Sistema de Educação do Distrito Federal e o Plano Distrital de Educação.

Gráfico I – Percentual de Municípios, por Estados, com CMEs, SMEs e PMEs.



Fonte: SICME/ MEC, dados de 2005.

Os Estados de Espírito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina são os que apresentam maiores índices de CMEs criados, em acima de 60% de seus municípios. Observa-se entretanto que nem sempre nestes municípios estão criados os SMEs ou os PME. Estas são funções que podem ser apoiadas pelos Conselhos de Educação, de forma que em conjunto com as secretarias de educação os planos e/ ou sistemas sejam criados.

Dos Estados com menor índice de criação dos CMEs, tem-se Acre, Alagoas, Piauí e Rondônia. Destes quatro Estados, apenas o Piauí apresenta um índice de criação de Planos Municipais significativamente superior ao número de Conselhos e Sistemas Municipais de Educação. O Amazonas, o Maranhão e o Rio Grande do Norte, embora tenham um índice de criação de CMEs superior ao dos quatro Estados anteriormente citados, também refletem um quadro educacional semelhante, em que a criação de PMEs é proporcionalmente superior à constituição de CMEs e SMEs.

A existência do Plano Municipal de Educação freqüentemente se justifica pela necessidade de mapear a realidade educacional do local e a partir disto definir as prioridades das ações políticas e alocação dos recursos orçamentários. Destaca-se aqui a obrigatoriedade legal de construção do Plano Nacional de Educação (Artigo 214 da Constituição de 1988), de duração plurianual e articulado em colaboração com os Estados, Municípios e o Distrito Federal. Diferentemente da previsão legal dos CMEs e SMEs, que não tornam obrigatória sua criação, o PME se enquadra como uma prerrogativa do município para uma participação efetiva no regime de colaboração instituído com a Constituição.

Conselhos como Instrumentos de Gestão Democrática

Os conselhos se inserem na estrutura do sistema de ensino do município como um instrumento de gestão democrática que permite a comunidade exercer uma cidadania ativa ao (i) participar da gestão pública por meio do debate de seus problemas, (ii) auxiliar na formulação, monitoramento e controle social das políticas públicas, e (iii)

dispor de um espaço de mediação e negociação de interesses junto ao poder público local. Os CMEs, no processo de descentralização da política brasileira, representam um espaço legítimo de participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas públicas para a educação.

Os conselhos constituem uma forma de organização representativa da sociedade junto ao poder político e uma estratégia privilegiada de democratização do Estado e das ações políticas. Os conselhos são órgãos colegiados autônomos, integrantes da estrutura do poder público local. Eles representam um espaço público de mediação e/ ou negociação entre atores sociais e políticos com o mesmo grau de poder, para o debate e amadurecimento de estratégias de ação que posteriormente serão recomendadas aos órgãos públicos de competência para a formulação, implantação e acompanhamento de políticas públicas. Os conselhos, enquanto órgãos colegiados que visam a participação popular na gestão de políticas públicas, constituem uma estratégia efetiva para o exercício do cidadão do direito constitucional à participação política e controle social.

Os conselhos não assumem responsabilidades governamentais e nem respondem pelo Estado, mas representam de forma institucional e formal os anseios e percepções da sociedade em assuntos de interesse público. Conforme colocação teórica de Paulo Freire, para que os membros do conselho tenham uma legitimidade de representação, eles devem estar comprometidos com o papel de interlocutores das demandas sociais. Promover e proteger os interesses públicos coletivos, em busca de uma alternativa para os problemas locais existentes, são portanto o principal papel a ser cumprido pelos conselhos e seus membros, de forma a estabelecer um vínculo de confiança e integridade da população junto às instituições públicas e aos processos democráticos de governabilidade adotados pelo Estado.

Para o desempenho de suas funções cada conselho terá a autonomia de exercer as funções que lhe forem conferidas por meio de legislação municipal. Deste modo, um papel específico é atribuído ao conselho, distinguindo-o dos órgãos responsáveis pela administração pública. De acordo com a sua natureza, estas atribuições podem ser de caráter técnico-pedagógico ou de participação e controle social. Conselhos podem ser

criados enquanto órgãos de caráter normativo, deliberativo, consultivo ou propositivo, mobilizador e fiscalizador, destinados a apoiar a formulação e implementação de políticas públicas.

A função deliberativa assegura ao conselho um papel efetivo de tomada de decisão política acerca da gestão de bens públicos e recursos humanos, da definição de estratégias de ação e avaliação, do planejamento e definição de prioridades, inclusive no que tange a alocação de recursos orçamentários, isto em conformidade com suas atribuições previstas em lei. As competências associadas à deliberação são específicas para decidir em instância final sobre questões determinadas, decisão esta que deverá ser implementada pelo Poder Executivo. No aspecto deliberativo, o conselho é um espaço de poder que privilegia a decisão coletiva, capaz de obrigar a vontade de todos como norma consensuada. Cabe ressaltar que a função deliberativa não confere aos conselhos o poder de legislar ou mesmo atribuir deveres ao poder público.

A função consultiva ou propositiva tem por objetivo apoiar na formulação de estratégias combativas e criativas para o atendimento das demandas sociais, de forma a construir soluções para os problemas apresentados. Em sua atribuição consultiva, o conselho se restringe a responder a consultas sobre questões que lhe são submetidas, sejam elas por escolas, cidadãos, pela secretaria de educação, câmara de vereadores, sindicatos, dentre outros. O conselho adquire um perfil mais técnico e de assessoramento especializado às instituições do poder público, em suas atribuições propositivas. Quando a deliberação cabe ao poder executivo, o conselho tem a autonomia de participar, emitindo sua opinião ou oferecendo sugestões. Nestes casos são emitidos pareceres, feitas interpretações de legislação e recomendadas medidas ou normas sobre uma temática em questão.

Os conselhos também possuem funções de mobilização social. Esta função decorre da perspectiva da gestão democrática e participativa, em que os conselhos têm a função de fomentar e promover a participação social no acompanhamento e controle das ações do Estado. A mobilização é uma função importante, não só por permitir os conselhos a

agregarem opiniões e demandas sociais, mas também por representar a possibilidade de difusão massiva de informações que sejam de interesse coletivo.

A função normativa confere ao conselho a capacidade de estabelecer diretrizes e regras, bem como regular e normatizar ações de determinada setor da política pública, em seu espaço político e geográfico de atuação. A normatização é responsável pelo estabelecimento formal de leis, regras e diretrizes que refletem valores legitimados pelo processo social; ou, no caso dos conselhos municipais de educação, pela interpretação e implementação das leis em prol da educação local e em consonância com as normas nacionais e estaduais. A função normativa se dá por meio da elaboração de propostas de leis, pareceres ou resoluções, com provisão legal. Deve-se contudo destacar que os atos normativos propostos pelos conselhos necessariamente precisam ser homologados pelos poderes executivo e legislativo local. Conforme descrito no Guia de Consulta do Programa Pró-Conselho:

" (...) essa função é restrita aos conselhos quando órgãos normativos dos sistemas de ensino, pois, de acordo com a LDB (artigo 11, III), compete ao Município baixar normas complementares para o seu sistema de ensino. As normas complementares limitam-se à abrangência ou jurisdição do sistema. No caso do sistema municipal, abrangem as escolas públicas municipais de educação básica e privadas de educação infantil, além dos órgão s municipais de educação como a secretaria e o conselho." ²⁸.

O desempenho desta função normativa tem se mostrado como uma das dificuldades dos conselhos municipais, principalmente devido à falta de capacitação técnica para seu cumprimento. Devido a isto, pôde-se observar no Quadro IV que o número de municípios com conselhos municipais é superior ao número de municípios que instituíram o sistema municipal de educação. Em se havendo a vontade política para tal, redes de colaboração entre municípios e mesmo estados podem ser fomentadas, de forma a atender essa demanda reprimida.

²⁸ Guia de Consulta e Cadernos de Textos produzidos pelo Ministério da Educação para o Programa de Capacitação de Secretários de Educação - PRASEM; 2001.

Por fim, a função de fiscalização dos conselhos corresponde à existência de um mecanismo legal de controle social das ações do Estado. Refere-se ao acompanhamento e avaliação das políticas públicas, bem como à verificação do cumprimento dos dispositivos legais por parte do Estado. As atribuições de fiscalização conferem ao conselho competência legal para fiscalizar, supervisionar e inspecionar o cumprimento de normas na implementação de políticas, em relação às quais o conselho poderá ser propositivo ou consultivo.

Diante da identificação de irregularidades, o conselho pode denunciar aos órgãos fiscalizadores ou solicitar à instituição ou pessoa física responsável esclarecimentos. Apenas quando o conselho possui atribuição normativa, ele tem a autonomia de determinar sanções cabíveis, conforme previsto na lei, ou providenciar um encaminhamento formal para análise e julgamento pelo Poder Judiciário. Cabe destacar que os CMEs apenas exercerá as funções normativa e fiscalizadora, se o sistema municipal de ensino estiver instituído e se ele for órgão normativo deste sistema. Esta função é portanto mais freqüente em conselhos de gestão das políticas públicas, em especial aqueles com competência na fiscalização da alocação de recursos e verificação de prestação de contas, como é o caso dos conselhos de alimentação escolar e do fundef.

Com relação às funções dos Conselhos Municipais de Educação, seguem no quadro abaixo algumas das atribuições organizadas por interface com órgãos da gestão pública:

Quadro VI – Perfil das Atribuições dos Conselhos de Educação

Em relação à educação pública municipal
i) autorizar, credenciar e fiscalizar creches e escolas do seu sistema de ensino quanto à qualidade do ensino, às condições das instalações físicas e/ ou ao cumprimento da legislação.
ii) certificar a oferta adequada de vagas no ensino público – infantil e fundamental – às crianças e adolescentes em idade escolar do município, em áreas rurais e urbanas.
iii) apoiar na organização do currículo escolar, bem como na elaboração e execução do

calendário escolar.

iv) acompanhar e apoiar as atividades dos conselhos escolares.

v) participar ou propor a (re)definição de padrões mínimos de funcionamento das escolas da rede pública.

vi) zelar pela implementação da gestão democrática do ensino público municipal, quanto à autonomia das escolas e à participação da comunidade na gestão escolar.

vii) propor ações e estratégias para melhorar as taxas de evasão, aprovação e conclusão do ensino.

viii) orientar e supervisionar processos de classificação e reclassificação de alunos, assim como aproveitamento de estudos ou aceleração dos estudos.

ix) estabelecer normativas para o regimento escolar.

x) verificar a habilitação dos profissionais da educação ativos e recomendar aperfeiçoamento ou atualização por meio de educação continuada ou formação em serviço.

xi) propor critérios para avaliação institucional, bem como propor medidas para a melhoria do currículo e fluxo.

Em relação ao poder executivo municipal (Secretaria Municipal de Educação)

i) assessorar o poder executivo local na elaboração do plano municipal de educação e de propostas orçamentárias para a educação municipal, de forma a atender plenamente a demanda por educação de alunos do ensino infantil e fundamental.

ii) requisitar prioridade de investimento na construção de escolas em áreas rurais onde não existir outra.

iii) apoiar a elaboração da proposta pedagógica e do plano de valorização do magistério (incluindo a habilitação de nível superior para todos os docentes da educação básica e a formação continuada), bem como emitir pareceres sobre o assunto.

iv) monitorar o investimento dos recursos públicos destinados à educação na melhoria da qualidade das escolas e da educação pública, bem como valorização do professor, respeitado o teto máximo de 60% de destinação do orçamento público para a folha de pagamentos.

v) apoiar a elaboração do plano de carreira dos professores municipais e do plano

municipal de educação.

vi) participar da definição da política de uso e/ ou expansão da rede de ensino municipal.

vii) encaminhar denúncias e sugestões de solução para a Secretaria de Educação.

viii) formular propostas e emitir parecer para a elaboração do sistema municipal de ensino.

Em relação à sociedade civil

i) certificar a participação democrática de representantes indicados pelo poder público e da sociedade civil.

ii) proporcionar a representação da comunidade educacional e articular responsabilidades e ações na gestão da educação do município.

iii) garantir espaço pluralista e heterogêneo de discussão, comunicação e tomada de decisão entre governo e cidadãos.

iv) avaliar estratégias de ação para atendimento de queixas, propostas, denúncias e recomendações para a educação municipal.

v) acompanhar e exercer o controle social da execução do orçamento e plano municipal de educação, no que se refere à alocação de recursos e obtenção de resultados.

vi) acompanhar o funcionamento do Conselho Municipal do Fundef (e quando regulamentado o do Fundeb).

vii) mobilizar e discutir com a sociedade local a situação da educação infantil e fundamental no município.

viii) emitir parecer sobre estudos de recuperação, equivalência de estudos e validade de estudos realizados em escolas não autorizadas.

ix) promover evento de grande porte em conjunto com a Secretaria de Educação para promover um debate público do Plano Municipal de Educação.

x) divulgação local de ações realizadas por meio de periódicos ou similares.

Em relação ao poder judiciário

i) encaminhar relatório de fatos e provas que se referem à infração administrativa contrária ao investimento na educação pública de qualidade, por parte do poder executivo municipal.

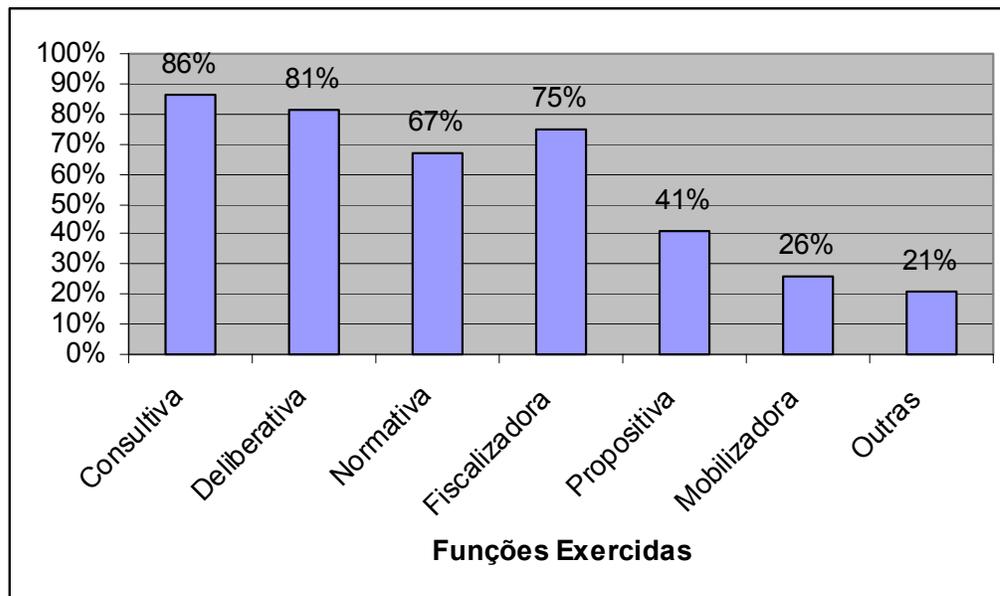
Em relação ao poder legislativo
<p>i) mobilizar e sensibilizar vereadores nas câmaras municipais, deputados estaduais e federais, bem como senadores, para os temas afetos à área de educação.</p> <p>ii) emitir pareceres e responder a consultas sobre a elaboração de normas educacionais complementares ao município, com base nas normas e legislações nacionais.</p> <p>iii) acompanhar o processo de elaboração do PPA, LDO e orçamentos anuais do município, de forma a assegurar o cumprimento das determinações legais e constitucionais, bem como necessidades da educação.</p> <p>iv) encaminhar resoluções e pareceres para conhecimento e complementação legal.</p>
Em relação ao Conselho Estadual de Educação
<p>i) implementar o regime de colaboração, por meio de parcerias com outros CMEs e o Conselho Estadual de Educação, bem como com outros conselhos do campo social, no encaminhamento de questões educacionais.</p>

Ao realizar um levantamento nacional das funções executadas pelos 2520 Conselhos Municipais de Educação em funcionamento no país, observa-se uma grande concentração das atribuições nas funções de fiscalização, deliberação e consultiva. Deve-se considerar porém que as funções deliberativas e consultivas são inerentes à natureza dos conselhos de educação, sendo as demais funções atribuídas a cada conselho a partir da legislação que o cria. Diante desta consideração, destaca-se que dos conselhos ativos, cerca de 14% afirmam não exercerem funções consultivas e 19% funções deliberativas.

Quanto à fiscalização, tem-se que cerca de 75% dos Conselhos de Educação afirmam exercer essa função. Entretanto, a maioria das atividades relativas a essa função concentram-se no monitoramento e avaliação das atividades escolares (como o credenciamento de escolas, regularização das matrículas ou a aprovação de currículos e propostas pedagógicas), e não da implementação das políticas educacionais e destinação orçamentária feita pelo município.

Este contexto pode indicar uma ausência de capacitação dos conselheiros para atuarem em seus mandatos, ou então um conflito estabelecido com a Secretaria de Educação do município. Quanto à função de mobilização social observa-se que ela ainda é exercida por poucos destes conselhos, respectivamente em 26%. É na mobilização que o conselho se legitima enquanto instrumento de participação e controle social. Esta informação pode revelar tanto uma falta de integração e comunicação do conselho com a sociedade, como também uma baixa representatividade dos membros eleitos para composição do conselho. O gráfico abaixo reflete o percentual das funções exercidas pelos conselhos ativos, em todo o país.

Gráfico II – Funções dos Conselhos de Educação



Fonte: SICME/ MEC, dados de 2005.

Observa-se uma grande heterogeneidade entre os conselheiros quanto à formação, cultura política, experiência profissional e conhecimento da legislação, o que implica um desempenho diferenciado dos conselhos junto aos órgãos públicos – municipal ou estadual, como também no sucesso alcançado em suas intervenções nos processos de decisão e implementação de políticas municipais. Das outras funções exercidas não há um levantamento de seu perfil, podendo-se apenas indicar atividades como as de

debates sobre assuntos específicos e questões administrativas ou operacionais para o funcionamento do próprio conselho.

Estrutura e Composição

Em sua estrutura os conselhos contemplam (i) as plenárias, constituída pelo conjunto dos conselheiros e instaladas quando da presença da maioria de seus membros; (ii) as comissões, que podem ser organizadas por focos temáticos e em caráter permanente ou temporário; (iii) a diretoria executiva, responsável por representar e disseminar formalmente as posições do conselho; e (iv) o conselho fiscal, responsável pelas funções de fiscalização, controle e monitoramento. Estes órgãos tanto produzem subsídios para o processo de tomada de decisões, como também para a normatização de leis e diretrizes, ajustando-as à realidade do município.

É freqüente observar nos conselhos municipais de educação a existência de comissões nas temáticas de: ensino infantil, ensino fundamental, educação especial, ensino médio, educação de jovens e adultos, educação profissional, planejamento, desenvolvimento educacional, legislação e normas. Estas comissões podem estar previstas pela lei ou decreto de criação do conselho, ou podem ser instituídas por plenário com constatação em regimento interno. As comissões ou grupos de trabalho têm a função de assessorar e apoiar o plenário do conselho, por meio da disponibilização de subsídios, informações seletas e pareceres sobre temas específicos da educação. O poder decisório permanece atribuição unicamente do conselho.

Quanto à sua composição, os conselhos são constituídos por representantes governamentais e da sociedade, o que confere à sua estrutura política abertura para debates com a sociedade e assegura ao cidadão uma garantia de participação ativa e privilegiada nas políticas públicas. A legislação porém não determina que haja uma paridade em sua composição. A lei que institui o conselho apenas define a proporção entre representantes do poder executivo e da sociedade. Conforme levantamento do SICME/ MEC, o quantitativo de conselheiros, por conselho municipal, varia de 1 a 44,

sendo a média nacional de 11 conselheiros. Já a duração do mandato varia de 1 a 4 anos, sendo a média nacional de 2 anos.

Esta questão de composição dos conselhos representa um assunto polêmico e controverso, tanto devido à qualificação ou capacitação do conselheiro, como pelo equilíbrio entre a participação do poder executivo e da sociedade. No critério do saber, em diversos casos isso se torna uma justificativa para a exclusão de representantes de alunos, pais, servidores do sistema educacional e representantes de demais grupos organizados da sociedade civil. E na questão do equilíbrio, freqüentemente é observada uma sobre-representação do poder executivo em detrimento da sociedade civil, inclusive de representantes de escolas privadas e sindicatos. Para garantir um perfil democrático e participativo ao conselho de educação, os membros da composição do conselho devem representar a pluralidade do município. Quanto à representação do poder legislativo no conselho, embora a lei não impeça, deve-se considerar que o conselho é um órgão vinculado e com atribuições complementares à do poder executivo.

Sobre a participação do Secretário de Educação no conselho, apesar de haver a representação de membros do poder executivo, a mesma não é recomendada. A proposta de criação do conselho é exatamente fomentar a participação política e o controle social das ações do poder executivo, o que significaria um choque de competências e interesses com relação ao papel do secretário. Além disto, deve-se destacar que as deliberações e normativas do conselho devem ser sempre homologadas pelo poder executivo, ou seja, em última instância devem ser aprovadas pelo secretário de educação.

Por serem instâncias permanentes e com vinculação direta ao poder executivo local, a atuação dos conselhos permite uma aproximação entre Estado e sociedade civil. Os conselhos, ao contemplarem a participação e o controle por parte da sociedade, geram transformações na gestão e fiscalização das políticas públicas.

Ressalta-se apenas que o controle social exercido pelo conselho não se confunde ou sequer substitui os mecanismos de controle interno – de responsabilidade da prefeitura

do município, do estado ou união – ou os mecanismos de controle externo – de responsabilidade do Tribunal de Contas. Conforme mencionado por Bruno Lazzarotti, a função do controle social foi instituída pois:

*"Essas iniciativas aproximam a administração pública dos cidadãos; contribuem para o rompimento ou enfraquecimento das redes de clientelismo, trazendo disputas, alianças e conflitos de interesse para arenas mais públicas de decisão; permitem a tomada de decisões mais informadas e realistas; ajudam na identificação mais rápida de problemas e lacunas e a construção de alternativas; aumentam a transparência administrativa e pressionam as diversas áreas do governo em direção a ações mais integradas."*²⁹.

Desafios e Possibilidades

Entretanto, há também desafios enfrentados no cotidiano dos conselhos. Primeiramente, tem-se as limitações e dificuldades enfrentadas devido à complexidade dos processos e rotinas da administração pública bem como sua linguagem peculiar, não acessível aos cidadãos leigos no assunto. Em segundo lugar, tem-se que em muitos municípios o sistema público apresenta uma estrutura deficitária, devido às carências de: instalações físicas insuficientes; capacitação de técnicos e funcionários aquém das atribuições que lhes compete; e conhecimento e informações precisas sobre questões sociais e procedimentos institucionais exigidos pelo Governo Federal.

O terceiro aspecto refere-se à autonomia de atuação do conselho, o que pode transformar o conselho em um braço de apoio do poder executivo, conforme apontado por Pierre Bourdieu em sua análise do papel da educação e seu uso pelo Estado. Em diversas localidades a cultura política é marcada pelo patrimonialismo e centralização nas mãos de um grupo dominante de interesses. Portanto, embora os conselhos sejam caracterizados pela descentralização decisória e participação social, estes fóruns ainda se constituem em espaços privilegiados de tomada de decisões e formulação de agenda

²⁹ Carvalho, Alysson; Salles, Fátima; Guimarães, Marília; e Ude, Walter; Políticas Públicas, Editora UFMG; 2002.

política para o local, que nem sempre refletem os interesses e demandas da sociedade em geral. Conforme menção do Guia de Consulta do Programa Pró-Conselho:

*"A autonomia do CME em relação à secretaria de educação admite interdependência de ações, contrapondo-se a qualquer tipo de tutela. Entretanto, a realidade indica que ainda há, em alguns municípios, conselhos atrelados ao poder executivo, como por exemplo aqueles instituídos por decretos e cujos membros são escolhidos exclusivamente pelo prefeito; aqueles que se reúnem somente por convocação do executivo para discutir questões de interesse da secretaria; ou, ainda, os que têm de pedir recursos para seu funcionamento à secretaria, com total dependência administrativa e financeira."*³⁰.

O quarto desafio a ser levantado remete ao sentimento de pertencer, ou seja, à identificação da sociedade e grupos de interesse com membros eleitos ou indicados, ou o papel e as atividades exercidas pelo conselho. Os indivíduos apenas se comprometem com aquilo em que acreditam ser eficaz na obtenção dos resultados almejados e com o qual se identificam. A atuação dos conselhos será efetiva a partir do momento que seus membros, a sociedade e o poder público os perceberem como entidade capaz de participar do processo decisório e de contribuir para o debate das questões setoriais específicas. Ou seja, a cultura política de participação democrática e compromisso com as políticas públicas apenas será criada quando os indivíduos se identificarem com o propósito do conselho enquanto institucionalidade da cidadania e passarem a querer fazer, e não apenas poder fazer ou dever fazer.

Um quinto desafio é o risco de multiplicação de instâncias decisórias e participativas, especialmente se o conselho não está harmonicamente integrado com os órgãos públicos competentes, para os quais suas deliberações devem ser encaminhadas. A fragmentação de programas e iniciativas de políticas sociais, a pulverização do controle social e instrumentos de fiscalização, e a dispersão de conhecimento técnico

³⁰ Guia de Consulta e Cadernos de Textos produzidos pelo Ministério da Educação para o Programa de Capacitação de Secretários de Educação - PRASEM; 2001.

especializado e informações agregadas, refletem a falta de comunicação entre os órgãos públicos, grupos organizados da sociedade e conselhos locais.

Por fim, tem-se o desafio de instituir leis e procedimentos de implementação das ações políticas que reflitam os valores e anseios da sociedade, e ainda assim assegurem espaço de autonomia local e criatividade ou diversidade para o exercício democrático. Ou seja, garantidos os princípios políticos, as normas devem buscar não intervir nas rotinas e práticas do cotidiano dos conselhos e da gestão pública.

Para a superação destes desafios é necessário um comprometimento dos membros do conselho e também dos cidadãos como um todo com a transformação da cultura política local e o efetivo exercício da participação política e controle social. A expectativa que o processo de descentralização e democratização da gestão pública ocorra, enquanto transferência de poder do Estado para a sociedade, é um fato gradual e viável no cenário político e social brasileiro. Já se observa em diversos municípios experiências de sucesso quanto ao funcionamento dos conselhos de educação, bem como de outros instrumentos da gestão pública de participação e controle social das ações do Estado.

Entretanto, para que os problemas encontrados sejam superados, requer ainda uma capacitação e um amadurecimento político dos cidadãos, que ao comprometerem-se com os princípios de participação e controle social, provoquem mudanças na estrutura social de seu território geográfico e político. Deve-se primeiramente reconhecer a possibilidade de mudança da realidade a que se está inserido e, posteriormente, utilizar-se da educação como um instrumento de criação para a busca de soluções novas. Conforme a visão de Paulo Freire:

*"A consciência se reflete e vai para o mundo que conhece: é o processo de adaptação. A consciência é temporalizada. O homem é consciente e, na medida em que conhece, tende a se comprometer com a própria realidade."*³¹.

³¹ Freire, Paulo; Educação e Mudança; Editora Paz e Terra; 2006.

5.1 ESTUDO DE CASO: CONSELHO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL

Conforme abordado anteriormente, a escolha do Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF) para estudo de caso justifica-se pela facilidade de acesso às informações, dado e aos conselheiros, para fins de entrevista e acompanhamento das reuniões regulares do Conselho. Embora o CEDF guarde em sua origem similitude de funções e atribuições tanto com os conselhos estaduais como com os conselhos municipais de educação, será analisada neste estudo apenas sua atuação correspondente às funções de um conselho municipal.

Tendo em vista os objetivos de desenvolvimento deste trabalho, a análise da participação e do controle social exercido pela sociedade civil por meio do Conselho de Educação do Distrito Federal será feita a partir das seguintes etapas: i) recuperação do histórico do CEDF; ii) levantamento da composição dos conselheiros, bem como os mecanismos para sua eleição ou indicação; iii) detalhamento da estrutura e do funcionamento das reuniões do Conselho; iv) verificação das funções atribuídas ao CEDF em relação ao perfil das atividades por ele exercidas; e v) uma reflexão acerca dos princípios propostos pelo Conselho para as normativas do Sistema de Ensino.

Histórico

O Conselho de Educação do Distrito Federal foi instituído em 1962 pelo Decreto 171 da então Prefeitura do Distrito Federal, com o objetivo de assim atender aos dispositivos da LDB de 1961 que determinava a criação dos conselhos estaduais de educação. A criação dos conselhos, implícitos na LDB, concretizavam os princípios de descentralização administrativa dos sistemas de ensino no país, ainda incipientes na década de 1960. Entretanto, essa experiência de criação de conselhos estaduais fundamentou o novo modelo de participação política e controle social, que viria a ser adotado pela Constituição de 1988. Segue abaixo a transcrição do artigo da LDB que determina a criação dos conselhos:

*"Art. 10º - Os Conselhos Estaduais de Educação organizados pelas leis estaduais, que se constituírem com membros nomeados pela autoridade competente, incluindo representantes dos diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular, de notório saber e experiência, em matéria de educação, exercerão as atribuições que esta lei lhes consigna."*³².

Suas atribuições iniciais eram de um órgão normativo, de deliberação coletiva e orientador das atividades educacionais do Sistema de Ensino do Distrito Federal. Os conselheiros eram apenas nove, com mandato de seis anos e cuja composição representasse os diversos graus de ensino e do magistério oficial e particular. Em 1966, com o Decreto 482, algumas alterações na constituição e competência do Conselho foram feitas. Foi determinada a criação de vaga para três suplentes dos membros efetivos, aos quais era assegurada a participação nas plenárias e câmaras, bem como o recebimento de jtons por comparecimento. Um novo regimento do conselho foi então elaborado e apenas em 1973 o conselho sofreu nova reestruturação. Com a Lei Federal 5.931 de 1973, os cargos dos três suplentes foram transformados em cargos de conselheiros, aumentando assim o número de conselheiros para doze. E em 1987 os mandatos foram reduzidos de seis anos para quatro anos.

Para atender ao disposto no artigo 244 da Lei Orgânica do Distrito Federal, o CEDF foi novamente reestruturado em 1998, com a Lei 1.868 e sua regulamentação ocorrida por meio do Decreto 19.441 também de 1998. Segundo a Lei 1.868 de 1998, o conselho seria composto por 12 membros, sendo 6 indicados pelo poder executivo e 6 indicados por cada uma das seguintes organizações: Sindicato de Professores do Distrito Federal, Sindicato dos Auxiliares em Administração Escolar do DF, União Metropolitana dos Estudantes Secundaristas de Brasília, Federação dos Estudantes Universitários de Brasília, Sindicato das Mantenedoras de Ensino do DF e entidades representativas de pais de alunos do DF ou por entidade de maior abrangência. Um novo regimento foi aprovado pelo Decreto 19.950 de 1998. Nesta versão da LODF, a redação do artigo 244 primava pela composição paritária dos conselheiros e pela efetiva participação de

³² Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961; Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

representantes dos diversos segmentos da sociedade civil com atuação na área educacional, conforme texto abaixo:

*"Art. 244 – O Conselho de Educação do Distrito Federal, incumbido de normatizar, orientar, fiscalizar e acompanhar o ensino das redes pública e privada, com atribuições e composição paritária definidas em lei, terá seus membros indicados pelo Executivo entre pessoas de notável saber e pelas entidades representativas dos trabalhadores em educação, dos pais e alunos e das mantenedoras de ensino."*³³.

A mudança na composição do CEDF para o quadro atual de conselheiros teve sua origem na emenda à Lei Orgânica nº 28, de fevereiro de 1999, expedida cerca de um mês após a posse do novo governo do Distrito Federal. Como consequência o objeto desta emenda foi uma vez mais reestruturar o CEDF ao dar nova redação ao Artigo 244 da Lei Orgânica do Distrito Federal, que dispõe acerca das funções e composição do CEDF. Neste período de reestruturação, novos conselheiros não foram nomeados e as atividades do CEDF foram interrompidas por cerca de sete meses, até que em 3 de setembro de 1999 o Decreto 20.551 aprova o regimento do Conselho. Abaixo segue transcrição do artigo 244 da LODF em vigência até então:

*"Art. 244 – O Conselho de Educação do Distrito Federal, órgão consultivo-normativo de deliberação coletiva e de assessoramento superior à Secretaria de Educação, incumbido de estabelecer normas e diretrizes para o Sistema de Ensino do Distrito Federal, com atribuições e composição definidas em lei, terá seus membros nomeados pelo Governador do Distrito Federal, escolhidos entre pessoas de notório saber e experiência em educação, que representem os diversos níveis de ensino, o magistério público e o particular no Distrito Federal."*³⁴.

Ao analisar a mudança do artigo acima referido, observa-se uma alteração significativa na composição do CEDF, tanto no que se refere à paridade representativa, como também na forma de escolha dos membros. No que se refere à paridade representativa, a redação hoje vigente não determina que deva haver paridade entre governo e

³³ Lei Orgânica do Distrito Federal, vigente até 1998.

³⁴ Lei Orgânica do Distrito Federal, vigente a partir de 1999.

sociedade civil nas representações do conselho. A redação sequer refere-se a uma proporcionalidade da participação das entidades representativas. No que se refere à composição e escolha dos conselheiros, o único critério mencionado de “notório saber e experiência em educação” privilegia um grupo restrito da sociedade, em detrimento da representatividade social que deveria se ter num conselho – como grupos de pais, alunos, mantenedoras, sindicatos, dentre outros.

Entretanto, sendo o conselho um fórum de mediação das vontades e interesses do governo e sociedade, ou seja, em seu papel de assegurar um mecanismo legal de participação política plural, tem-se com a mudança do Artigo 244 da LODF uma perda de participação política. Ademais, deve-se destacar que as entidades antes mencionadas para fazer a indicação de representantes da sociedade civil junto ao conselho foram excluídas da atual redação. A possibilidade de participação de entidades representativas de trabalhadores em educação, dos pais, dos alunos e das mantenedoras de ensino, quando retirada, representa também uma perda de um instrumento formal de controle social das ações do governo.

Composição Atual

Atualmente o CEDF é composto por 18 conselheiros nomeados pelo Governador, escolhidos dentre brasileiros de notório saber e experiência em educação, com relevante contribuição à educação e que representem os diversos níveis de ensino. Metade dos membros do conselho são renovados a cada 2 anos e seus mandatos têm duração de quatro anos, podendo haver uma recondução para o período imediatamente subsequente. A composição do CEDF está determinada por lei, sendo a distribuição das vagas entre as indicações do Governo e as escolhas da sociedade civil a seguinte:

"Art. 3º - O Conselho de Educação será constituído por dezoito conselheiros nomeados pelo Governador e escolhidos entre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação, sendo quatro membros natos: diretores da educação básica, da educação profissional, do planejamento e da inspeção da educação.

Art. 4º - A indicação dos membros, não mencionados no artigo anterior, observará o que segue:

I – nove pela Secretaria de Educação;

II – cinco procedentes de lista múltipla, resultante de consulta do Governo a entidades da sociedade civil, relacionadas à área do magistério segundo os critérios definidos no art. 3º.

§ 1º. A consulta de que trata o inciso II envolverá entidades públicas e particulares que congreguem docentes, técnicos em assuntos educacionais, instituições de ensino e segmentos da comunidade científica.”³⁵.

O Decreto 20.308 de 1999, emitido pelo então recém empossado Governador Joaquim Domingos Roriz, tem por objetivo normatizar a escolha dos membros do conselho resultante da consulta do Governo a entidades da sociedade civil e indicada por lista tríplice, de acordo com a previsão da Lei 2.383 de 1999 também de autoria do Poder Executivo do Distrito Federal. Com a normatização do processo de escolha dos conselheiros, observa-se uma perda da aplicabilidade dos princípios de participação política e controle social, visto que os critérios de representatividade e mobilização social deixam de ser determinantes. O referido decreto dispõe sobre a indicação dos membros do Conselho de Educação do Distrito Federal, conforme segue:

"Art. 1º - As entidades da sociedade civil consultadas para a indicação de nomes a serem considerados para a composição do Conselho de Educação do Distrito Federal, nos termos do art. 4º. II e § 1º da Lei nº 2.383 de 20 de maio de 1999, são as seguintes:

I – Universidade de Brasília – UnB;

II – Universidade Católica de Brasília – UCB;

III – Centro Universitário de Brasília – UniCEUB;

IV – Sociedade Brasileira de Educação Comparada; e

V – Associação Brasileira de Educação a Distância – ABED – Pólo Brasília.

³⁵ Lei Distrital de Número 2.383, de 20 de maio de 1999.

Art. 2º - As entidades consultadas apresentarão à Secretaria de Educação a lista tríplice a ser encaminhada ao Governador do Distrito Federal juntamente com os currícula vitae dos indicados.”³⁶.

Com a promulgação da Lei 2.383 e do Decreto 20.308, ambos de 1999, a composição do conselho deixou de ser paritária e passou a constar com 13 membros indicados pelo governo (4 natos e 9 de livre escolha), dentre um total de 18 vagas, o que implica 72% de representatividade do governo. Dos 5 representantes a serem indicados pela restrita lista de entidades da sociedade civil, deve-se destacar que 3 delas são instituições universitárias, que embora exerçam um importante papel na educação do Distrito Federal, não pertencem ao seu sistema de ensino e nem representam a pluralidade de vontades e interesses da sociedade. Aqui há ainda um conflito de interesses, uma vez que nas normativas de organização e funcionamento do Sistema de Educação do Distrito Federal consta que o conselho é responsável pela aprovação de estatutos, regimentos, pedidos de criação de cursos e definição das respectivas vagas referente às Universidades, Centros de Educação Superior, Faculdades, Institutos, Centros de Educação Tecnológica e Escolas Superiores.

Quanto às duas associações indicadas, as mesmas não contemplam na cota de participação da sociedade os representantes de profissionais em educação, pais, alunos ou comunidade, conforme consagrado pela Constituição e na LDB. A Sociedade Brasileira de Educação Comparada é uma entidade de caráter nacional destinada conforme seu estatuto ao desenvolvimento dos estudos comparados no campo da educação. Embora sua contribuição seja de grande relevância para a educação brasileira, não se pode caracterizá-la como entidade representativa dos interesses da sociedade do Distrito Federal. O mesmo se passa com a indicação da Associação Brasileira de Educação a Distância, cujo mandato é nacional e sua destinação estatutária é a de promover estudos, pesquisas, o desenvolvimento, a promoção e a divulgação da educação à distância. Ainda que sua participação seja por meio do Pólo Brasília, carece ao CEDF uma efetiva representatividade e participação da sociedade na gestão democrática da educação do Distrito Federal.

³⁶ Decreto 20.308, de 15 de junho de 1999.

A representação nos conselhos permanece uma questão polêmica no que se refere às formas de indicação de sua composição e a aplicabilidade do princípio de controle social. No caso do CEDF a indicação é por lista múltipla elaborada pelas entidades da sociedade civil cujos nomes constam do Decreto 20.308 de 1999. Além deste mecanismo legalmente instituído inviabilizar a participação e o controle social de outras entidades representativas e com atuação na área da educação, outras formas de indicação - como a indicação direta - deixam de ser contempladas. O excesso de regulamentação, em especial no que se refere à definição das entidades que participarão do CEDF indicando seus representantes, fere as características de mobilização social e representatividade plural atribuídas ao conselho, além de tolher as diversas possibilidades de participação social.

A tendência que se observa nacionalmente, tanto em conselhos estaduais como em conselhos municipais de educação, é determinar a composição do conselho segundo o princípio da paridade representativa entre governo e sociedade. Neste entendimento, cargos natos devem ser contemplados em vagas de livre nomeação do governo, e não em caráter adicional a estas vagas, como ocorre no caso do Distrito Federal. Atenta-se aqui para o significado do termo 'representação da sociedade civil', que deve representar e defender interesses coletivos e não corporativos no fórum do conselho. Quanto a isto, não se pode afirmar no caso do CEDF que os membros que o compõem efetivamente representam os interesses da sociedade local.

A partir da análise da composição do CEDF, observa-se a necessidade de se consolidar a legitimidade da representação social e garantir um fórum de expressão da vontade da sociedade civil. Segundo levantamento feito pelo conselheiro Genuíno Bordignon, do CEDF, existe uma "tendência atual, presente no Conselho Nacional de Educação e de alguns Conselhos Estaduais de orientar-se pelo princípio da paridade governo/ sociedade (...)"³⁷. Ao analisar os dados constantes deste levantamento feito junto aos Conselhos Estaduais de Educação, observa-se não apenas uma afirmação do princípio da paridade, com representação social, como também o critério de livre indicação dos representantes

³⁷ Recomendação número 1/2005, de 22 de fevereiro de 2005; Conselho de Educação do Distrito Federal.

da sociedade, sem restrições normativas previstas em lei como ocorre no caso do Distrito Federal.

A composição e o critério de indicação dos conselheiros foi levantado em 11 Estados, além do Distrito Federal, e constata-se uma variedade neste perfil. O conselho do Rio de Janeiro é um dos poucos em cuja composição há vagas destinadas para membros da assembléia legislativa, fato este que se contrapõe ao caráter da natureza do Conselho de Educação que é vinculado ao Poder Executivo. Apenas no caso de São Paulo todos os conselheiros são indicados a partir da livre nomeação do Governo, ainda que estes representem entidades privadas de ensino e grupos profissionais da educação.

Destaca-se o caso do Conselho Estadual de Educação do Mato Grosso, que destina apenas 1 (uma) das 11 (onze) vagas para a representação da Secretaria Estadual de Educação. Ademais, tem-se que os conselheiros são nomeados separadamente para a Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior, evitando deste modo tanto a sub-representação como a super-representação de segmentos educacionais distintos junto ao conselho. Segue abaixo tabela comparativa de composição dos conselhos de educação do Distrito Federal e de Mato Grosso, com destaque ao critério de indicação de seus membros:

Tabela Comparativa de Composição de Conselheiros

Conselho de Educação do Distrito Federal		
Estrutura de Organização	Quantitativo e Percentual	Entidade Representada, indicados pelo governador, entidades públicas e privadas.
Plenária para assuntos de educação básica e superior	4 – 22,2%	Cargos natos da Secretaria de Educação
	9 – 50%	Livre Escolha do Governo
	1 – 5,5%	Universidade de Brasília
	1 – 5,5%	Universidade Católica de Brasília
	1 – 5,5%	Centro Universitário de Brasília
	1 – 5,5%	Associação Brasileira de Educação à Distância
	1 – 5,5%	Associação Brasileira de Educação Comparada
Total: 18 representantes e 100% de representação		

Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso		
Estrutura de Organização	Quantitativo e Percentual	Entidade Representada, indicados pelo governador, entidades públicas e privadas.
Câmara de Educação Básica	1 – 10%	Sindicato dos Trabalhadores da Educação Pública
	1 – 10%	Dirigentes de Estabelecimentos de Ensino Privado
	1 – 10%	Secretários Municipais de Educação
	1 – 10%	Educação Indígena
	1 – 10%	Conselho da Criança e do Adolescente
	1 – 10%	Pais de alunos da Educação Básica
	1 – 10%	Federações Empresariais
	1 – 10%	Centrais Sindicais de Trabalhadores
	1 – 10%	Educação Especial
	1 – 10%	Secretaria Estadual de Educação
Total: 10 representantes e 100% de representação		
Câmara de Educação Profissional e Educação Superior	1 – 9,09%	Universidades Públicas
	1 – 9,09%	Universidades Privadas
	1 – 9,09%	IES Isoladas Públicas
	1 – 9,09%	IES Isoladas Particulares
	1 – 9,09%	Sindicato de Trabalhadores na Educação Superior
	1 – 9,09%	Alunos Universitários
	1 – 9,09%	Segmentos da Comunidade Científica e Cultural
	1 – 9,09%	Federações Empresariais
	1 – 9,09%	Centrais Sindicais de Trabalhadores
	1 – 9,09%	Conselhos de Classe
	1 – 9,09%	Secretaria Estadual de Educação
Total: 11 representantes e 100% de representação		

Fonte: Recomendação 1/2005 - CEDF

O caso do Conselho de Educação do Estado de Mato Grosso também assume importância de análise devido à diversidade de entidades presentes em sua composição, englobando tanto o ensino público como o ensino privado, entidades sindicais, alunos ou pais e o segmento empresarial, características estas não observadas em nenhum dos

outros onze casos analisados neste levantamento feito pelo conselheiro Genuíno Bordignon. Certamente este conselho se destaca no cenário nacional pela ampla abrangência de representantes da sociedade civil em sua composição, entretanto não se pode afirmar o grau de representatividade dos interesses coletivos por parte destes membros. Diferentemente do caso de Mato Grosso, os conselhos do Distrito Federal e de São Paulo caracterizam-se pela baixa abrangência de representantes da sociedade civil em sua composição, se comparados à tendência observada nacionalmente.

Quanto à escolha do presidente e do vice-presidente do CEDF, a mesma ocorre por meio de eleição pelos seus pares, em regime de voto secreto, para um mandato de dois anos e sendo permitida uma única reeleição. A única proibição de escolha é a de membros natos do Conselho. Os atuais presidente e vice-presidente do conselho já exerceram estas funções anteriormente em outros mandatos, estando o presidente atual em seu 3º mandato e a vice-presidente em seu 6º mandato no mesmo cargo. Destaca-se que o atual presidente já assumiu a vice-presidência anteriormente por 3 mandatos e atual vice-presidente já assumiu a presidência anteriormente por 6 mandatos. Não se observa, portanto, uma alternância significativa de representação nos referidos cargos do CEDF ³⁸.

Nesta questão deve-se atentar a uma prática ainda recorrente em diversos municípios e Estados brasileiros, de indicação do próprio secretário de educação para a presidência do conselho. Dentre os onze Estados e mais o Distrito Federal analisados para fins do levantamento feito pelo conselheiro Bordignon, tem-se que o Secretário de Educação possui cargo nato junto aos Conselhos de Educação dos Estados do Amazonas, Acre e Pará. O Quadro 7 abaixo reflete um panorama nacional conforme registro dos

³⁸ Conforme histórico do Conselho de Educação do Distrito Federal, tem-se que:

- i) a Conselheira Clélia de Freitas Capanema foi presidente do CEDF nos seguintes mandatos: 1966-1968, 1968-1970, 1970-1972, 1972-1974, 1994-1995, 2003-2005; e foi vice presidente nos seguintes mandatos: 1964-1966, 1990-1992, 1992-1994, 1999-2001, 2001-2003, 2005- até o momento atual.
- ii) o Conselheiro Pe. Décio Batista Teixeira foi presidente do CEDF nos seguintes mandatos: 1999-2001, 2001-2003, 2005- até o momento atual; e foi vice presidente nos seguintes mandatos: 1995-1996 e 2003-2005.

municípios no SICME/ MEC³⁹ com relação à presidência do conselho de educação ser assumida pelo Secretário Municipal.

Quadro VII – Incidência da Presidência do CME ser assumida pelo Secretário Municipal de Educação, por Região.

Região	Percentual dos CMEs Registrados no SICME/ MEC com a Presidência assumida pelo Secretário Municipal.
CO	9%
NE	21%
N	17%
SE	24%
S	8%

Fonte: SICME/ MEC; 2005.

Como todas as deliberações e normativas expedidas pelo conselho de educação devem ser homologadas pelo órgão do poder executivo competente, haveria neste casos um conflito de interesses na representação da presidência do conselho. A legislação entretanto não emite qualquer veto a esta prática, ficando a cargo dos conselheiros locais e do poder executivo local esta decisão.

Estes indicativos de representação no Conselho do Distrito Federal tanto refletem uma baixa participação e controle social na indicação e composição dos membros, como também traduzem uma ausência ou inexpressividade de mecanismos instituídos pelo conselho para conduzir um diálogo participativo junto à sociedade. Nas ocasiões das reuniões plenárias e de comissões, a participação de todos os conselheiros é aberta e participativa durante os debates. Cada conselheiro inclusive tem a autonomia de sugerir estudos, recomendações e proposições diante dos temas encaminhados ao conselho ou de deliberação do mesmo. Entretanto, estes mecanismos de participação não refletem os princípios de participação política e controle social expressos pela Constituição de 1988 e LDB de 1996 no que se refere à gestão democrática da educação local.

³⁹ Publicação do Perfil dos Conselhos Municipais de Educação; Ministério da Educação; 2005.

A interação do CEDF com a sociedade é ainda restrita, sendo as demandas de atuação do conselho obtidas por meio de denúncias públicas, encaminhamentos pela Secretaria de Educação ou por entidades da sociedade civil que busquem a intervenção do conselho numa determinada questão.

Estrutura e Funcionamento

A estrutura do conselho está organizada em: i) Plenário; ii) Câmaras – de Educação Básica (CEB), de Educação Profissional (CEP) e de Planejamento e Legislação e Normas (CPLN); iii) Comissões – que podem ter caráter permanente ou temporário; e iv) Secretaria Geral. Atualmente funciona a Comissão de Educação Superior, em caráter permanente. A Secretaria Geral, por sua vez, está organizada em seis departamentos: Assessoria Técnica; Assistência de Câmara e Comissões; Setor de Apoio e Gestão; Setor de Comunicações Administrativas; Setor de Documentação e Divulgação; e Setor de Editoração.

Os conselheiros que não se caracterizam como funcionários públicos, quando de sua convocação para reuniões plenárias ou em comissões, têm direito a receber um joton de presença. Conforme Lei Distrital 2.957 de 2002, o valor mensal do joton corresponde a 15% do valor da remuneração fixada para o Secretário de Estado. A periodicidade das reuniões da Plenária e das Câmaras do CEDF é semanal, sendo a convocação das comissões determinada conforme a necessidade.

Destaca-se aqui que o CEDF não constitui uma unidade orçamentária junto ao Poder Executivo local. Os recursos necessários para seu funcionamento provêm da Secretaria de Educação do Distrito Federal, sejam eles recursos humanos, financeiros e materiais. Quanto aos recursos humanos, o conselho conta com um quadro de cargos em comissão, aprovado pelo Governador mediante indicação de nomes pelo Presidente do Conselho ao Secretário de Educação. Essa ausência de autonomia do conselho para o seu funcionamento eventualmente pode comprometer a idoneidade de sua atuação quanto à assegurar a representação das vontades e interesses da sociedade.

São atos do Conselho de Educação do Distrito Federal: i) a Resolução – ato normativo de caráter geral; ii) o Parecer – manifestação de Câmaras ou Comissões, bem como do Plenário, em resposta às questões que lhes são submetidas; e iii) a Recomendação – ato consultivo resultante de pesquisa ou estudo, destinado à melhoria da educação, porém sem caráter normativo.

Funções

O CEDF constitui-se atualmente como um órgão consultivo, normativo, de deliberação coletiva e de assessoramento à Secretaria de Educação do Distrito Federal. Uma das principais funções do conselho é realizar uma mediação entre o governo e a sociedade civil, de forma a contemplar a pluralidade das demandas sociais na formulação de normas e também na proposição ou deliberação de diretrizes de ação para os órgãos executivos. Estando o conselho na estrutura do sistema de ensino do Distrito Federal, tem-se que sua função enquanto órgão normativo-consultivo e de deliberação colegiada o distingue dos órgãos executivos, cuja natureza lhes atribui um caráter administrativo e de implementação das políticas e normativas.

Em sua função normativa, o conselho é responsável por definir normas e diretrizes para organizar e orientar o Sistema de Ensino do Distrito Federal. Estas normativas incluem orientações para a regulação de matrículas, critérios de avaliação do rendimento escolar, bem como a criação e o funcionamento de cursos noturnos, supletivos, profissionais e especiais. Inclui-se também a definição de diretrizes para a organização administrativa, didática e disciplinar das instituições educacionais, sejam elas públicas ou privadas. Segundo o regimento do CEDF, suas atribuições normativas são relativas à:

"I – Definir:

- a) normas para organização e funcionamento do Sistema de Ensino do Distrito Federal;*
- b) diretrizes para organização administrativa, educacional e disciplinar das instituições educacionais públicas e privadas;*
- c) diretrizes sobre supervisão, fiscalização e acompanhamento das instruções educacionais públicas e privadas;*

- d) *critérios para autorização de cursos e outras atividades, credenciamento e recredenciamento de instituições educacionais; e*
- e) *critérios para avaliação da educação no Distrito Federal.*⁴⁰.

A função deliberativa surge como decorrência da função normativa, ou seja, o conselho usualmente delibera sobre os assuntos relativos à aplicação normativa que geram dúvidas de interpretação ou quando não há critérios e princípios gerais estabelecidos. Por exemplo, sendo o CEDF responsável pela normatização de matrículas e funcionamento dos cursos do ensino básico, são por ele emitidos pareceres sobre temas correlatos, tais quais: a transferência de alunos, adaptação de currículos, reconhecimento de diplomas de cursos feitos no exterior, exames de suficiência para registro de professores, concessão de bolsas de estudos, autorização de funcionamento, aprovação de propostas pedagógicas, regimentos e currículos, como também o reconhecimento de estabelecimentos e cursos de ensino, dentre outras.

Para que sejam executados, os pareceres e deliberações feitas pelo conselho necessitam serem homologadas pelo Poder Executivo. Este processo entretanto não suprime a existência deste mecanismo de controle social, pois *"o executivo não pode deliberar em assuntos da competência do Conselho, sem ouvi-lo, nem contrariamente à sua manifestação"*⁴¹. A homologação é um dos mecanismos existentes para encaminhamento dos pareceres emitidos pelo conselho, cabendo ainda recurso quando sua posição for negada pelo órgão competente do poder executivo.

Ainda no âmbito das atribuições deliberativas do conselho, destaca-se a competência regimental do Conselho, exercida durante os anos de 1963 até 1997, de analisar e aprovar aplicações de recursos destinados ao ensino no Distrito Federal. *"O primeiro ato do Conselho sobre esta matéria foi a Indicação nº. 4, de 20/3/63, que aprovou o sistema de distribuição de bolsas de estudo"*⁴². E o Parecer 16, também de 1963, já revelava a função de deliberação orçamentária exercida pelo conselho, ao aprovar o plano de aplicação de recursos apresentados pelo então Superintendente Geral de

⁴⁰ Regimento Interno do Conselho de Educação do Distrito Federal, Capítulo I – Das Competências Básicas.

⁴¹ Parecer 143/2002, Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF).

⁴² Citação extraída do histórico do conselho contido na página de Internet do CEDF.

Educação e Cultura. Essa perda de função por parte do conselho indica um distanciamento de sua atuação da possibilidade efetiva de um controle social na destinação do orçamento da área de educação, função essa que no caso do conselho de saúde está assegurada por lei.

Outra perda de atribuição deliberativa por parte do conselho refere-se à competência de decidir sobre a fixação e o reajuste de anuidades escolares, taxas e demais encargos aos serviços educacionais. Em 1969, por ocasião do Decreto-Lei 532, tal atribuição foi delegada aos conselhos de educação e uma comissão de encargos educacionais foi criada junto aos conselhos para o cumprimento desta função. Esta comissão se responsabilizava pela condução de estudos, pesquisas e análise do comportamento dos preços, de modo a estabelecer bases para a fixação e/ ou reajustes de anuidades, taxas e contribuições escolares. O conselho, mediante parecer da comissão, deliberava sobre as anuidades escolares, até que em 1971 a Lei 8.170 revogou o Decreto-Lei e retirou dos conselhos esta competência.

A função consultiva é atribuição do conselho enquanto órgão de assessoramento da Secretaria de Educação, podendo em alguns casos exercer função deliberativa conforme abordado anteriormente. Cabe ao conselho propor sugestões de aperfeiçoamento da educação dos sistemas de ensino, bem como servir como um fórum de expressão da vontade plural da sociedade. Em sua atribuição consultiva os conselhos estabelecem em seu fórum participativo e plural um mecanismo formal de mediação entre governo e sociedade, buscando atender a demandas de ambos na formulação de políticas e diretrizes educacionais. No âmbito de sua competência prevista por lei, a autonomia para fazer proposições ao Poder Executivo local, bem como para interpretar leis e emitir pareceres deliberativos, auferem ao conselho mecanismos legais de participação política e controle social das ações do governo. Neste caso as recomendações do conselho, enquanto voz da pluralidade das vontades sociais, são encaminhadas diretamente ao órgão do poder executivo.

Quanto à função de fiscalização, atualmente os conselheiros estão debatendo um estudo de criação da figura de inspetores de educação vinculados ao CEDF. A inspeção escolar

é um processo de supervisão, monitoramento, controle e avaliação, capaz de criar um canal de comunicação entre o Conselho e as instituições educacionais. Embora na competência dos conselhos já conste a atribuição de elaborar diretrizes sobre supervisão, fiscalização e acompanhamento das instituições educacionais, o conselho carece de recursos humanos dedicados ao cumprimento das atividades de fiscalização.

Cabe ao conselho fiscalizar denúncias ou encaminhamentos dos órgãos administrativos, para elaboração de parecer, quanto ao funcionamento de estabelecimentos educacionais no âmbito da legislação e normativas determinadas. Quando uma denúncia recebida não é de competência de atuação ou intervenção por parte do conselho, é usual a prática de encaminhá-la ao órgão responsável do poder executivo – seja ele o Ministério Público ou a Secretaria de Fiscalização. Cabe aqui destacar o Título IX das normas estabelecidas para o Sistema de Ensino do Distrito Federal quanto à inspeção escolar, que atribui ao CEDF funções de fiscalização que justificariam a criação da figura destes inspetores:

"Art. 151 – A Secretaria de Estado de Educação apurará fatos referentes ao não cumprimento de disposições legais quanto ao funcionamento das instituições educacionais e à irregularidade na vida escolar de alunos, determinando medidas e sanções de acordo com suas competências.

(...)

*§2º No caso de indicação de revogação dos atos institucionais de credenciamento ou autorização, a matéria deverá ser submetida ao Conselho de Educação do Distrito Federal."*⁴³.

Já com relação à mobilização, o conselho é responsável por organizar conferências de educadores e publicação de normativas e diretrizes acerca dos atos por ele exercidos. Segundo atribuição constante do Regimento do Conselho, é de sua responsabilidade:

"(...) manter intercâmbio com o Conselho Nacional de Educação e os Conselhos Estaduais e Municipais de Educação; realizar, a cada dois anos, a Conferência de Educadores do Distrito Federal (...); promover a publicação e divulgação de atos normativos, trabalhos e estudos sobre a

⁴³ Resolução 1/2005; Conselho de Educação do Distrito Federal; Estabelece normas para o Sistema de Ensino do Distrito Federal, em observância às disposições da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

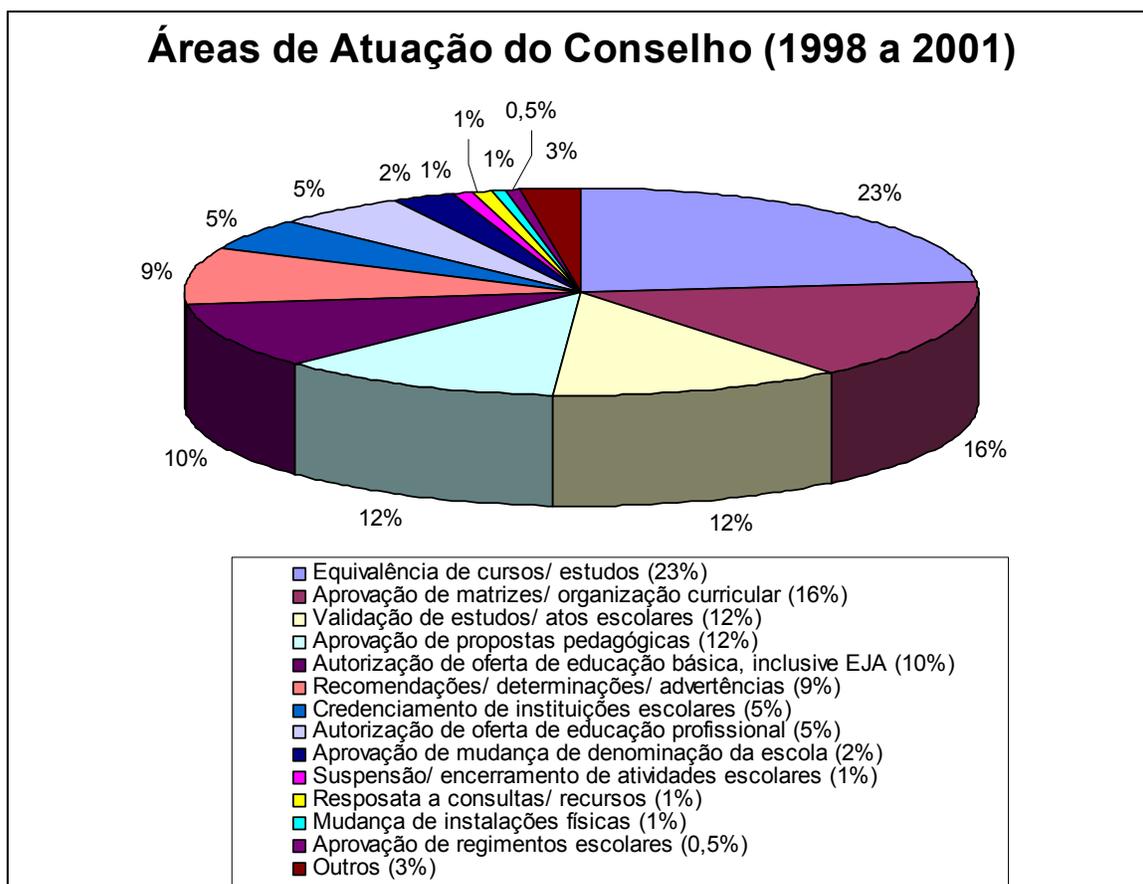
educação; publicar boletim de atos oficiais, normas e legislação educacional; e convidar especialistas em educação e de áreas afins para assessorar o conselho, participar de reuniões, comissões, grupos de estudo e outros eventos.”⁴⁴

Contudo, conforme já abordado anteriormente esta é uma atribuição pouco exercida pelo CEDF, em especial no que se refere à mobilização social destinada à participação política da sociedade na gestão e controle social das políticas públicas de educação. As decisões são tomadas em consonância com o princípio da transparência, pois as sessões plenárias do conselho são abertas para a participação social e suas atas são posteriormente divulgadas em página da internet do Conselho, com amplo acesso ao público. Entretanto, sua publicidade é restrita apenas àqueles interessados em acompanhar o funcionamento do conselho, não havendo contudo um movimento por parte do conselho de disseminar informações e deliberações junto à comunidade e entidades interessadas, ou mesmo uma estratégia de comunicação das decisões tomadas.

À medida que as diretrizes e normativas do sistema de educação do DF foram sendo definidas, a atuação do conselho se sobressaiu nas questões operacionais. Tanto o é que o maior número de atos do CEDF são relativos à deliberação acerca da organização e funcionamento de instituições educacionais, bem como regularização da vida escolar de alunos. O Gráfico 3 a seguir reflete em percentual o perfil da atuação do CEDF nos anos entre 1998 e 2001, no que se refere ao seu papel deliberativo e consultivo.

⁴⁴ Regimento Interno do Conselho de Educação do Distrito Federal, Capítulo I – Das Competências Básicas.

Gráfico III – Perfil de Atuação do Conselho de Educação do Distrito Federal



Fonte: Parecer 143/2002 – CEDF

Segundo o Gráfico 3, observa-se que 23% das atividades exercidas pelo Conselho concentram-se na emissão de pareceres referentes à equivalência de cursos feitos por alunos no exterior. E seqüencialmente 16% na aprovação de matrizes e da organização curricular. Este panorama reflete que a maior parte das atividades do CEDF destinam-se às atribuições de deliberação e fiscalização acerca das atividades escolares.

Apenas no item classificado como "outros", correspondente a 3% do trabalho exercido pelo Conselho, são exercidas as funções de fiscalização acerca da implementação da política educacional no Distrito Federal e da respectiva alocação do orçamento público. Esta função, contudo, representa a prática do exercício do controle social sobre as atividades do governo local. Conforme afirmação de Pateman, é o exercício do poder dos cidadãos (não líderes) sobre as ações do Estado (líderes).

Diante do questionamento sobre o exercício de suas atividades em comparação às funções sociais atribuídas aos conselhos de educação, o CEDF tem buscado uma nova dinâmica de funcionamento que priorize os princípios de participação e controle social. Embora isto ainda não se reflita na composição dos conselheiros, observa-se por parte do conselho um encaminhamento de sua intervenção com vistas a dar continuidade às políticas educacionais no Distrito Federal face à transitoriedade dos governos e interesses políticos. Destaca-se aqui o apoio do CEDF à proposta de Emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal, apresentada pela Deputada Arlete Sampaio e outros, com o objetivo de alterar o artigo 244, que encontra-se em processo de tramitação. Conforme já abordado anteriormente, este artigo da LODF refere-se às atribuições bem como à composição e escolha dos conselheiros do CEDF. A proposta encaminhada tem por objetivo agregar aos critérios de indicação de membros a garantia da representatividade dos diversos segmentos e níveis da educação pública e privada do DF, bem como das entidades representativas da sociedade civil, tais quais as de trabalhadores em educação, de pais e alunos, e das mantenedoras de ensino.

A mudança pretendida pelo CEDF, quanto à sua atuação, tem por objetivo fortalecer sua intervenção em assuntos estratégicos e não apenas em funções operativas ou administrativas. Alguns dos objetivos almejados pelo atual conselho quanto à renovação do perfil de atuação do CEDF são: i) constituir-se como fórum instituinte do sistema de educação; ii) promover princípios educacionais e orientar as ações educacionais dos órgãos do sistema; iii) tornar-se uma instância de articulação e mobilização social, responsável pela mediação entre governo e sociedade; iv) estimular a autonomia escolar; v) resguardar direitos educacionais da cidadania; vi) promover experiências inovadoras no âmbito escolar e da gestão educacional; vii) induzir a avaliação da qualidade do ensino; (viii) analisar e realizar estudos sobre as políticas educacionais; e ix) consolidar-se enquanto fórum consultivo do sistema educacional.

Esta renovação, por sua vez, implica efetivamente tornar o conselho num fórum consultivo em políticas, normativo e de representação da sociedade civil, sem contudo intervir na decisão final do Poder Executivo. Para tanto, é necessário que o CEDF tenha

autonomia quanto ao Poder Executivo, principalmente no que se refere à indicação de representantes para a composição do conselho, como também na questão orçamentária e consolidação de quadro de pessoal próprio. Conforme consta em parecer do CEDF:

"É imperioso que o Conselho passe a contar com espaço institucional próprio, constituindo-se em unidade orçamentária ou, no mínimo, com rubrica própria, e com quadro de pessoal estável. A partir dessas condições deve investir na qualificação continuada de seus servidores, política hoje irrenunciável a qualquer organização." ⁴⁵.

Além disto, o conselho deve se desobrigar das funções administrativas e operacionais que até então o ocupam majoritariamente, conforme refletido no Gráfico de Áreas de Atuação do Conselho nos anos de 1998 e 2001. Atribuições relativas à autorização de cursos e estratégia de matrícula em instituições públicas, calendário escolar, autorização e credenciamento de instituições educacionais, equivalência de cursos feitos no exterior, autorização de regimentos, propostas pedagógicas e organização curricular são algumas das atividades exercidas pelo conselho que podem estar situação no âmbito decisório dos órgãos administrativos do Poder Executivo. Quanto à esta mudança, tem-se que:

"Em ato normativo próprio, o Conselho deverá definir novos procedimentos para a tramitação e análise dos processos nas respectivas instâncias. É conveniente que este ato constitua um documento próprio, para permitir a flexibilidade para adaptações e adequações que a experiência vier a indicar como necessárias." ⁴⁶.

Entretanto, o maior desafio de execução dessa nova pauta do conselho encontra-se em sua capacidade de mobilizar e articular a sociedade civil, de forma a assegurar em sua atuação os princípios políticos de participação e controle social. Os processos democráticos instituídos no Brasil, como ocorre no caso dos conselhos de educação, buscam instituir novos princípios e superar traços históricos de patrimonialismo e apropriação privada do bem público, tão impregnados na prática da gestão pública. Ainda que assegurados por lei estes princípios, as leis apenas consolidam a identidade social e política previamente almejada pelo coletivo ou um grupo. No caso brasileiro,

⁴⁵ Parecer 143/ 2002; Conselho de Educação do Distrito Federal.

⁴⁶ Idem

estes princípios de aspiração de cidadania necessitam ainda permear o cotidiano da prática social para que possa efetivamente promover uma mudança na realidade. Do contrário, as leis continuarão a serem alteradas em função dos interesses políticos vigentes, como pode ser observado no caso do Artigo 244 da LODF.

*"Se o bem público é do interesse do público, pertence aos cidadãos, estes querem exercer seu poder de deliberação sobre as questões que dizem respeito às suas vidas. Cidadania é poder que se exercita pela participação na gestão da res-pública. As diferentes formas de conselhos, presentes hoje em quase todas as áreas da gestão pública, constituem-se na estratégia mais efetiva dessa participação. A consciência desse novo valor democrático, na área da educação, traduzido na Constituição de 1988 como princípio da 'gestão democrática do ensino público, na forma da lei' (art. 206, inciso VI), introduziu nas discussões sobre conselhos de educação a questão da representatividade social. Esse movimento vem mudando (...) o foco dos antigos 'conselhos de notáveis' para o de conselhos da voz plural da sociedade, falando não mais pelo governo, mas falando ao governo, desde os diferentes pontos de vista da sociedade. Essa é a essência que caracteriza uma nova institucionalidade dos conselhos, concebidos como órgãos de Estado."*⁴⁷

Normativas para o Sistema de Ensino

No que se refere às normas para organização do Sistema de Ensino do Distrito Federal, em 2005 o conselho veio a estabelecer por meio de Resolução novas normas para o funcionamento do Sistema, em substituição às normas anteriores expedidas em 2003, que por sua vez veio a substituir as normativas estabelecidas em 1998. Estas freqüentes alterações nas normas de funcionamento do Sistema têm por objetivo aprimorar a organização e a qualidade do ensino no Distrito Federal.

⁴⁷ Estudo Técnico feito pelo Conselho de Educação do Distrito Federal, em 21 de setembro de 2004.

Por exemplo, na atual normativa do sistema, já consta a educação básica como nível de ensino e também diretrizes para a condução da parte diversificada do currículo – como o ensino de língua estrangeira, educação física e ensino religioso. A organização da educação de jovens e adultos também sofreu alteração em especial no funcionamento dos cursos supletivos e seus procedimentos de matrícula e avaliação. No caso da educação especial, a mesma passou a contemplar uma perspectiva inclusiva do aluno portador de necessidades especiais – sejam eles com dificuldades físicas, mentais, de aprendizado, hiperativos, com altas habilidades ou superdotação, categorias estas que não recebiam o devido tratamento e abordagem até então. A educação profissional também mudou e passou a contemplar em sua organização a formação inicial, a educação técnica de nível médio e a educação profissional-tecnológica em nível de graduação e pós-graduação. Neste caso, a alteração da organização da educação profissional impacta na organização da educação superior inclusive.

Porém, nas normas estabelecidas em 2005, alguns princípios sob os quais a educação se fundamenta foram excluídos da redação. Foram removidos da redação os princípios que seguem:

"(...) II - O princípio da cidadania e do respeito à ordem democrática, pelo qual o sistema contribui para a participação do educando na vida em sociedade, por meio de ações pedagógicas que o levem à compreensão, à criticidade, à ética, à responsabilidade, à solidariedade, ao respeito ao bem comum;

III - O princípio da igualdade de oportunidades, pelo qual se garantirá em quantidade e qualidade, eqüitativamente o ensino a todos os alunos do sistema;

IV - O princípio da democratização do saber, pelo qual se possibilitará ao aluno a apropriação e a transformação dos conhecimentos historicamente acumulados, como condição necessária à construção de uma escola sintonizada com seu tempo e comprometida com uma sociedade em mudança, mais justa, fraterna e solidária; (...)"⁴⁸.

⁴⁸ Normas para o Sistema de Ensino do Distrito Federal; Resolução 2/1998, revogada pela Resolução 1/2005; Conselho de Educação do Distrito Federal.

Ao analisar os princípios excluídos acima listados, tem-se que segundo a visão de Pierre Bourdieu, o sistema educacional é responsável pela transmissão de princípios e condutas socialmente estabelecidas, assegurando assim a permanência das posições sociais e políticas dos diversos agentes. O princípio II listados anteriormente faz alusão a essa prática, ao citar como papel do sistema educacional a promoção do respeito à ordem democrática e educar os cidadãos para a vida em sociedade. Já o princípio IV, acerca da democratização do saber, remete-se à perspectiva de Paulo Freire quanto ao papel da educação como agente promotor de mudanças na sociedade.

Dentre os princípios que permaneceram nas normas para Sistema de Ensino do Distrito Federal estão os seguintes:

"V - O princípio da historicidade entre o passado e o presente, pelo qual se renovará, constantemente, o sistema de ensino e se preservarão os valores mais significativos das tradições brasilienses e nacionais;

VI - O princípio da co-participação, pelo qual família, escola e comunidade envolver-se-ão efetivamente na discussão e na definição de prioridades, estratégias e ações do processo educativo, enquanto instrumento essencial para a defesa da dignidade humana e da cidadania." ⁴⁹.

O princípio V relativo à historicidade e a preservação de valores e tradições remete ao pensamento de Pierre Bourdieu de utilização pelos grupos políticos e sociais dominantes do sistema educacional para a perpetuação de ideais, condutas coletivas e posicionamento dos grupos na estrutura social. Já o princípio VI, sobre a co-participação da família, da escola e da comunidade na definição e implantação de ações educativas, possui em si a essência dos princípios de participação política e controle social conforme abordado neste trabalho.

Ainda que as leis e os princípios, de uma maneira geral, não assegurem a sua aplicabilidade na prática cotidiana, eles refletem ideais almejados pelos cidadãos. Participação política e controle social são dois princípios que constituem o eixo das

⁴⁹ Normas para o Sistema de Ensino do Distrito Federal; Resolução 1/2005; Conselho de Educação do distrito Federal.

reivindicações sociais no Brasil, com o objetivo de promover um desenvolvimento equitativo, inclusivo e sensível às demandas da comunidade. Historicamente o país tem observado uma utilização para fins privados dos mecanismos públicos, característica essa do patrimonialismo. Entretanto com o crescente movimento de fortalecimento dos conselhos municipais, nas mais diversas áreas de intervenção social, instrumentos de co-participação e de transparência estão sendo instituídos junto aos órgãos de gestão pública.

A participação política e o direito à liberdade de expressão dos interesses plurais da sociedade têm por objetivo superar as práticas de controle da sociedade por parte de grupos com interesses privados. E ainda que a educação mantenha sua função de perpetuação de valores da estrutura social, conforme alerta Bourdieu, o sistema educacional enquanto estiver aberto à participação e controle social permite a existência de mecanismos que permitam um debate coletivo da pluralidade de interesses da sociedade e, portanto, a possibilidade de mudança da realidade social.

6. ANÁLISES FINAIS

Essa pesquisa teve como objetivo a análise da concepção, implementação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação no Brasil. Os CMEs foram escolhidos como objeto deste estudo por se caracterizarem como um espaço legal de debate político que dispõe de mecanismos de participação e controle social, onde interesses públicos e privados interagem na deliberação, implantação e fiscalização das políticas públicas locais. A experiência dos Conselhos foi selecionada por estar inserida no âmbito do processo de gestão democrática da educação e descentralização das funções do Estado, conforme preconizado pela Constituição de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

A pergunta central da investigação e análise realizadas foi: de que forma a participação e o controle social são assegurados por meio dos Conselhos de Educação na condução das políticas públicas em âmbito local?

Tendo em vista o entendimento do que seria o conceito de *participação* e *controle social*, a primeira parte do trabalho foi feita uma análise a partir da reflexão teórica desenvolvidas por Alessandro Pizzorno (1966), Carole Pateman (1992) e Mancur Olson (1965). Dessa forma, para Pizzorno o princípio da participação implica a intervenção de um grupo ou um indivíduo no processo de tomada de decisão. E para se compreender a motivação dos cidadãos em participarem da vida política, é necessário considerar algumas variáveis externas, tais quais a posição social, o nível educacional, a percepção de mudança e a identidade social, seja de grupos ou de indivíduos.

Para Pateman o princípio da participação implica o exercício do poder de escolha e deliberação dos cidadãos sobre um assunto de interesse coletivo, de modo a resguardar a sociedade das decisões arbitrárias dos líderes que freqüentemente se posicionam em defesa de interesses privados. O conflito é entendido como parte do diálogo democrático que ocorre durante os fóruns de participação, que é caracterizado pela pluralidade de posições e ideais. Quanto ao princípio de controle social, a autora o

percebe como uma decorrência da participação política dos cidadãos. Tem-se portanto que a capacitação e o acesso à informação são requisitos indispensáveis para o exercício do controle. Esse exercício de deliberação coletiva acerca da educação é observado, ainda que de forma incipiente, no âmbito dos conselhos municipais de educação. Aos conselheiros ainda carece maior capacitação, bem como senso de responsabilidade de representação dos interesses coletivos, para que a intervenção dos conselhos seja entendida como controle social, conforme conceito desenvolvido por Pateman.

Olson analisa o princípio da participação a partir dos grupos de interesses e sua função de organizar a ação coletiva dos cidadãos. Faz, entretanto, uma ressalva quanto à formação destes grupos, visto que a convergência de interesses não necessariamente resulta na formação de grupos, principalmente devido à busca individual por maximizar interesses particulares. A formação de grupos de interesse também pode ser observada na análise da composição dos conselhos municipais de educação. Ainda que diversos cidadãos e grupos tenham interesses em comum quanto à participação deliberativa nas políticas de educação, observa-se no cenário nacional uma baixa representatividade dos membros do conselho no que se refere aos interesses dos grupos. E como resultado o conflito surge e cresce a demanda por maior representação social junto a esta instância.

Em seguida a análise se volta para o diagnóstico da política educacional, utilizando-se para tanto os modelos teóricos desenvolvidos por Pierre Bourdieu e Paulo Freire. Para Bourdieu a política educacional é freqüentemente utilizada por grupos específicos com o objetivo de perpetuar os valores, a estrutura e a organização político-social. Freire, por sua vez, destaca as possibilidades de o sistema educacional promover o desenvolvimento de capacidades individuais e assim desencadear um processo de mudanças na sociedade.

No Brasil, a política educacional está organizada a partir do ideal de gestão democrática e em consonância com o regime de colaboração entre os entes federados, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Esta organização vem a fortalecer o processo de descentralização de competências, direitos e responsabilidades, como também confere aos Estados e Municípios autonomia decisória para a implantação da política

educacional em âmbito local. Como resultado encontrado neste processo de descentralização e fomento à autonomia local, observa-se uma crescente participação da sociedade nas deliberações acerca das políticas educacionais, bem como no controle das ações implementadas pelo setor público.

Tanto o princípio de participação quanto o de controle social se consolidam como mecanismos legais para a prática da gestão democrática. Os conselhos de educação representam um dos principais mecanismos legalmente instituídos, com o objetivo de fortalecer a prática da gestão democrática e descentralizada. Enquanto fóruns caracterizados pela deliberação coletiva, os conselhos se inserem na estrutura do sistema educacional do município e viabilizam a participação da sociedade num diálogo com o governo, visando por meio disto orientar e debater sobre a política educacional a ser implementada no âmbito local.

Segundo registro de cadastramentos no SICME/ MEC, 2520 municípios possuem leis municipais de criação do conselho de educação, o que representa 45,3% dos municípios brasileiros. Em diversos casos a composição do conselho aproxima-se do ideal de paridade entre governo e sociedade civil, ainda que esta não seja uma exigência legal. A composição, contudo, é um assunto polêmico, tanto devido à intervenção do poder executivo na indicação de representantes da sociedade civil e à autonomia do conselho quanto à secretaria de educação, quanto devido à capacitação ou facilitação do acesso a informações para que os conselheiros possam exercer suas funções. E quanto às funções, o levantamento nacional indica grande incidência no exercício das funções consultivas (86%), deliberativas (81%) e fiscalizadoras (75%) pelos conselhos de educação. Porém, ao se analisar a atividade dos conselhos, observa-se que estas funções destinam-se mais às questões do funcionamento escolar, e não da política ou do sistema educacional local.

Em termos gerais estas reflexões são essenciais para uma melhor compreensão acerca do ideal de formação e funcionamento do Conselho de Educação do Distrito Federal. Tendo como referência de análise esses Conselhos como instrumentos de gestão

democrática, a análise foi centrada em duas vertentes: a composição e as funções exercidas pelo Conselho de Educação do Distrito Federal.

Em relação à composição, os dados indicaram que dentre um total de 18 conselheiros, 13 são indicados pelo governo (4 natos e 9 de livre escolha) e 5 são indicados pela sociedade civil, o que traduz 72% de representatividade do governo. Na cota de participação da sociedade não estão contemplados representantes de profissionais em educação, pais, alunos ou comunidade, conforme consagrado pela Constituição e na LDB. Diferentemente do panorama analisado nacionalmente, o caso do CEDF apresenta um excesso de regulamentação, em especial no que se refere à definição das entidades que participarão do CEDF indicando seus representantes, o que fere as características de mobilização social e representatividade plural atribuídas ao conselho, além de tolher as diversas possibilidades de participação social. Observa-se portanto uma baixa representatividade da pluralidade de vontades e interesses da sociedade civil.

Uma das principais funções do conselho de educação é realizar uma mediação entre o governo e a sociedade civil, de forma a contemplar a pluralidade das demandas sociais na formulação de normas e também na proposição ou deliberação de diretrizes de ação para os órgãos executivos. O CEDF constitui-se atualmente como um órgão consultivo, normativo, de deliberação coletiva e de assessoramento à Secretaria de Educação do Distrito Federal. Entretanto, a análise feita revela que 39% das atividades exercidas por este conselho referem-se à deliberação e fiscalização acerca de atividades escolares, tais quais a equivalência de cursos feitos por alunos no exterior e a aprovação de matrizes e da organização curricular. Apenas cerca de 3% do trabalho exercido pelo Conselho são relativos às funções de normatização do sistema educacional e fiscalização da implementação da política educacional no Distrito Federal, inclusive da alocação do orçamento público.

Desta forma, destaca-se que a consolidação dos CEDF enquanto fórum de participação plural e deliberação coletiva ocorre de modo gradativo, uma vez que isto implica a conquista de autonomia local e requer o exercício da cidadania ativa, por meio da participação política dos cidadãos e do controle social.

Tem-se que no caso específico do Conselho de Educação do Distrito Federal a participação da sociedade é restrita devido à determinação por lei das entidades que poderão indicar representação, bem como devido ao alto índice de representação do governo local. A situação ideal desenvolvida por Pateman, acerca da igualdade de oportunidades de participação e intervenção social no processo decisório, não é observada no caso do CEDF se forem consideradas as diversas entidades educacionais envolvidas no Sistema Educacional do Distrito Federal e a determinação legal das instituições que poderão indicar representantes para o Conselho.

Conforme as colocações feitas por Olson sobre a participação, observa-se que embora as diversas entidades educacionais tenham interesses convergentes quanto à melhoria da qualidade da educação, os grupos competem entre si pela representação e eventualmente apresentam posições divergentes diante de assuntos específicos no Conselho. O efeito “carona” observado em menor extensão no caso do CEDF, devido ao pequeno quantitativo de membros. Já as divergências ou conflitos de interesses são mais freqüentes.

As divergências concentram-se principalmente no exercício das funções de fiscalização e consultiva. As sessões plenárias e as comissões temáticas são os espaços formais para o debate e a negociação entre os conselheiros, e nesta instância todos participam em igualdade de oportunidades para expressão e defesa de sua perspectiva e interesses. O resultado destas negociações, contudo, pouco refletem os interesses sociais no caso do CEDF devido à ausência da função de mobilização social. Quanto à transparência das informações, os pareceres e resoluções estão disponibilizados à população por meio da Internet, porém é inexistente uma estratégia de disseminação ou comunicação social das decisões e posições defendidas pelo Conselho.

Observa-se ainda, com base no levantamento nacional, uma diferenciação no perfil das atribuições e funções assumidas pelos Conselhos de Educação. Das demandas atendidas pelo CEDF, poucas apresentam um conteúdo da política educacional para o sistema de ensino, sendo em sua maioria apenas atos relativos ao funcionamento

escolar. Esta diferenciação deve-se tanto à capacitação dos conselheiros para o exercício de seu mandato, como também à posição social ocupada pelos conselheiros e, conseqüentemente, aos interesses por eles representados neste fórum de participação. Conforme a colocação de Pizzorno, o processo de participação está sujeito às influências da posição do conselheiro na estrutura social, de suas perspectivas individuais e de grupo, e do acesso à informação.

A capacitação, ou conforme chamado por Pateman "treinamento social", é certamente um requisito indispensável para que uma vez representada no Conselho, a sociedade possa exercer seus direitos de participação e controle social da política pública. Diante do quadro de composição do CEDF, altamente qualificado porém pouco representativo quanto à pluralidade de vontades e interesses da sociedade, a possibilidade dos cidadãos exercerem sobre os representantes públicos um controle das decisões tomadas e do encaminhamento dado às políticas locais é ainda restrita.

Portanto, com base na metodologia utilizada e nas conclusões obtidas a partir da análise do referencial teórico, pode-se afirmar que formalmente e legalmente a estrutura de funcionamento dos Conselhos de Educação atende aos ideais de participação e controle social. Contudo, a concretização da prática destes princípios ainda é incipiente devido aos mecanismos de composição dos membros do Conselho, se considerada sua representatividade social, bem como à carência de mobilização e capacitação da sociedade para exercer funções de participação e controle social.

7. BIBLIOGRAFIA

Livros

Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; e Pasquino, Gianfranco; *Dicionário de Política*; Ed. UnB; 1995.

Bobbio, Norberto; *Teoria Geral da Política – A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*; Ed. Campus; 2000.

Bourdieu, Pierre; *Razões Práticas*; Editora Papirus; 2005.

Carvalho, Alysson e Salles, Fátima e Guimarães, Marília e Ude, Walter; *Políticas Públicas*; Ed. UFMG; 2002.

Freire, Paulo; *Educação e Mudança*; Editora Paz e Terra; 2006.

John, Peter; *Analysing Public Policy*; Serie Critical Political Studies; Ed. Continuum – London; 1998.

Olson, Mancur; *A Lógica da Ação Coletiva*; Editora Edusp; 1999.

Pizzorno, Alessandro. *Introducción al estudio de la participación política*; Ed. Siap-Planteos; 1966.

Pateman, Carole; *Participação e Teoria Democrática*; Ed. Paz e Terra; 1992.

Sen, Amartya; *Desenvolvimento como Liberdade*; Ed. Schwarcz Ltda; 2002.

Publicações

Coleção Gestão Pública; Título: *Transparência e Responsabilização no Setor Público – fazendo acontecer*; MP; SEGES; 2002.

Coletânea Política e Resultados – 1995 a 2002; INEP; MEC; 2002.

Cunha, Eleonora Schettini Martins e Jardim, Laura Silva; *Formação de Conselhos no Brasil*; 2001.

Cury, Carlos Roberto Jamil; *A Definição dos Conselhos de Educação em Legislação Nacional*; texto produzido para fins de estudo e reflexão dos conselheiros para as reuniões do Conselho Nacional de Educação.

Marcos Legais, Guia de Consulta e Cadernos de Textos produzidos pelo Ministério da Educação para o Programa de Capacitação de Secretários de Educação - PRASEM; 2001. Noronha, Rudolf; Neses, Gleisi Heisler; e Carvalho, Antonio Ivo; Conselhos Municipais e Políticas Sociais; IBAM; IPEA; 1997.

Publicação do Perfil dos Conselhos Municipais de Educação; Ministério da Educação; 2005.

Guia do Administrador Municipal – orientações e procedimentos para uma gestão eficiente; Editora Mercado Aberto; Organização dos Textos: FAMURS; 2001.

Santos, Nelson Rodrigues; A Prática do Controle Social e os Conselhos de Saúde em 14 Reflexões; reflexão 11; Boletim Informativo publicado pelo Conselho Nacional de Saúde.

Páginas de Internet

www.cnm.org.br

www.democraciaparticipativa.org

www.ibge.org.br

www.undime.org.br

Entrevistas

Arlindo Queiroz – Diretor do Programa Pró-Conselho da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/ MEC).

Prof. Carlos Roberto Jamil Cury – Ex-Conselheiro Municipal de Belo Horizonte e Consultor do Ministério da Educação para o Programa Pró-Conselho.

Prof. Genuíno Bordignon – Professor da Universidade de Brasília e Conselheiro do Conselho de Educação do Distrito Federal.

José Carlos Rassier – Diretor Executivo da Associação Brasileira de Municípios.

Leda Gomes – Coordenadora do Programa Pró-Conselho da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/ MEC).

Luiza Maria Carvalho – Ex-Coordenadora da Unidade de Políticas Sociais do PNUD no Brasil e Vice Representante do PNUD na Venezuela.

Maristela Marques Baioni – Ex-Coordenadora do Pradime e Prasem no Fundescola/ MEC e Coordenadora da Unidade de Justiça e Segurança Pública do PNUD no Brasil.

Orivan Crisosth Holanda Silva – Presidente do Conselho Municipal de Educação de Castanhal/ PA.