

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,
REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS**

MARTA VANELLI

**OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO:
VÍNCULO JURÍDICO-POLÍTICO À SOBERANIA POPULAR**

BELO HORIZONTE

2010

MARTA VANELLI

**OS CONSELHOS DE EDUCAÇÃO:
VÍNCULO JURÍDICO-POLÍTICO À SOBERANIA POPULAR**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do **título de especialista em democracia participativa, república e movimentos sociais**, do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais da Universidade Federal de Minas Gerais.

Prof^a Orientadora: Miracy Barbosa de Sousa Gustin

BELO HORIZONTE

2010



Universidade Federal de Minas Gerais
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha
31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_edist_@fafich.ufmg.br
TEL (31) 3499-5004

ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 29 (vinte e nove) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF, reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada **“Os conselhos de educação: vínculo jurídico-político à soberania popular”**, elaborada por **Marta Vanelli**. A Comissão, composta por Natália Guimarães Duarte Sátyro (UFMG) e Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale (UFVJM), após apresentação da monografia, deliberou pela aprovação condicionada da referida monografia, que deve ser reformulada até o dia 30 de junho de 2010, quando deverá ser apresentada nova versão ao orientador. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 29 de abril de 2010.

Natália Guimarães Duarte Sátyro (UFMG)

Teresa Cristina de Souza Cardoso Vale (UFVJM)

DEDICATÓRIA

*Dedico o presente estudo para minha mãe
Augusta Laurinda Vanelli,
com 90 anos de idade,
pelo incentivo à conclusão do curso.*

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a todos que de alguma forma contribuíram para meu entendimento progressivo e aprofundado sobre Democracia e os que lutaram e lutam para democratizar o Estado Brasileiro. Ao presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, Roberto Franklin de Leão e ao Presidente do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina, Adécio Machado dos Santos, aos demais alunos do grupo. Especiais agradecimentos para a tutora Ana Maria Prestes e Ana Maria Alves Ribas, minha amiga e conselheira.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo central analisar os impactos da desvinculação jurídico-político dos conselhos de educação à soberania popular por meio de pesquisa bibliográfica exploratório-descritiva e pesquisa de campo com conselheiros de educação em nível estadual e municipal. Com relação aos resultados da pesquisa a “função normativa” foi apropriada pelo conselho, conferindo-lhe um status de poder, mesmo que ilusório na medida que para ter efeito legal precisa da chancela do secretário de educação. Uma postura enraizada para atribuir um significado para a existência do conselho e para o trabalho dos conselheiros. Tanto que os conselheiros mesmo cientes de todos os problemas internos, ao se envolverem na rotina de processos, comissões, discussões e votações todo o entorno de limitações e de arbitrariedades acaba não sendo problemático o suficiente para uma ação diferenciada. Atualmente, a possibilidade de transformar os conselhos em espaços para o exercício da democracia participativa é praticamente nula, diante da personalização dos mandatos, da pouca ou nenhuma preocupação com relação a autonomia, democratização ou a apropriação da noção de *accountability*. Por consequência, ocorre a indefinição sobre o posicionamento político dos conselhos perante o executivo e a sociedade. Percebeu-se no contexto da pesquisa de campo, que os conselheiros buscam atuar em favor da melhoria da qualidade do ensino e existe a predisposição à dedicação, muitas vezes, sem nenhuma estrutura e apoio logístico. Porém, o problema central é o direcionamento desta disposição à concretização do Estado Democrático de Direito, capaz de conferir a idéia de democracia participativa equivalente relevância da democracia representativa à soberania popular.

Palavras-chaves: democracia participativa, conselho de educação, autonomia

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 Principal caráter deve assumir o conselho de educação perante o executivo – por gênero – 2010.	49
TABELA 2 Comparativo entre a função mais e a menos importante do conselho de educação na percepção dos conselheiros – por gênero – 2010.	49
TABELA 3 Posicionamento de representação dos conselheiros – 2010.	50
TABELA 4 Principais posicionamentos dos conselheiros na hipótese de uma votação polêmica – por gênero – 2010.	50
TABELA 5 Grau de relevância sobre os entraves para cumprir as funções do conselho de educação – por gênero – 2010.	51
TABELA 6 Percepção dos conselheiros sobre a representatividade no cotidiano do Conselho de Educação perante o executivo – por gênero – 2010.....	51
TABELA 7 A realidade na percepção dos conselheiros sobre os Conselhos de Educação no quesito: acesso dos cidadãos e instituições da sociedade civil – por gênero – 2010.	52
TABELA 8 Principal ação do conselho de educação perante a sociedade – <i>accountability</i> – por gênero – 2010.	52
TABELA 9 Índice de citações apresentadas nas questões abertas por tema – 2010	53

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Metodologia	12
1.1.1 Pesquisa bibliográfica exploratório-descritiva.....	12
1.1.2 Pesquisa de campo qualitativa e quantitativa.....	12
2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SOBERANIA POPULAR.....	14
2.1 O pensar sobre a democracia	14
2.2 Democracia na América Latina e NO Brasil	17
2.3 Os conselhos de políticas	21
3 RESULTADOS DA PESQUISA.....	23
3.1 Percepção da realidade: a difícil tarefa	23
3.2 Os conselhos de educação	24
3.3 A democratização controlada.....	28
3.3.1 As contradições nos conselhos de educação.....	29
3.3.2 Representatividade.....	33
3.3.3 Autonomia, <i>accountability</i> e democracia	35
3.3.4 Os conselhos: espaços de aprendizagem e a questão do tempo	41
3.3.5 Transferência de atribuições dos conselhos para o executivo	42
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
6 REFERENCIAIS BIBLIOGRÁFICOS	46
6. ANEXOS	49
6.1 Tabelas	49

1 INTRODUÇÃO

A partir do processo de redemocratização no Brasil, na década de 1980, os princípios democráticos foram resgatados, os direitos individuais e coletivos ampliados. Como consequência, o Estado Democrático de Direito foi instituído na Carta Magna para “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça” (CF, 1988).

Para alcançar o bem estar na sociedade pela democracia participativa houve a ampliação de espaços com representação da sociedade civil, com a formação dos conselhos setoriais, audiências públicas, fóruns populares, projetos de lei de iniciativa popular entre outros, enquanto instrumentos de manifestações, interesses e reivindicações do povo.

No entanto, a instrumentalização necessária para o exercício da democracia participativa foi diluída devido à prevalência em reconhecer como legítima “vontade do povo”, somente aquela manifestada pelo voto, por meio da democracia representativa. Fragilizando, desta forma, o próprio Estado Democrático de Direito, que se pauta no princípio da soberania popular, conforme estabelece a CF 1988.

A fusão do Estado de Direito e Estado Democrático no constitucionalismo brasileiro, ao invés de traduzir uma visão diferenciada para alcançar a soberania popular, acabou abarcando ideologias de concepção de Estado antagônicas provocando, entre muitas situações deletérias ao cotidiano do povo, a desvinculação jurídico-político dos espaços institucionais, como os conselhos de políticas locais.

Para acirrar, aliado ao legado histórico da gestão cabocla e patriarcal na efetivação das políticas sociais, transformando tudo que é de direito do cidadão em favor ou concessão, os conselhos de políticas locais são constituídos politicamente, mas no âmbito jurídico se encontram engessados para o exercício da autonomia e da democracia, os inviabilizando como espaços de democracia participativa.

Pela limitação legal imposta aos conselhos de educação em suas funções normativas, consultivas e de assessoramento, sem poder delegado à

tomada de decisões, os transformam em setores da administração pública a serviço do governo.

Valente (2010) faz crítica ao nomear o Conselho Nacional de Educação – CNE para “Conselho Ministerial de Educação”, devido a sua formatação legal de constituição e de funcionamento, que efetivamente serve aos interesses do ministro da Educação.

Diante do exposto, a questão primordial não é para que servem os conselhos de educação, mas a quem servem? Obviamente, a resposta pela linguagem instituída seria ao governo. Mas, é preciso considerar que os conselhos servem também para si mesmos. Pois, quando da aprovação da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, que extraiu grande parte das atribuições e competências dos conselhos, transferindo-as para as mantenedoras, teve início uma crise de identidade porque era preciso justificar sua importância (CURY, 2006, p. 49).

Tanto que, as responsabilidades burocráticas e técnicas dos conselhos poderiam ser absorvidas pelas secretarias de educação, ainda com maior qualificação, já que o quesito “notório saber” para ser conselheiro não é aplicado na maioria dos conselhos municipais.

Em nível estadual, se por um lado o “notório saber” transforma os conselhos em agremiações de especialistas de alto nível, de outro lado acaba instituindo o corporativismo, pautado no formalismo burocrático e no poder personalizado, que por sua vez torna o aparato institucional um inibidor à participação popular e às instituições não contempladas na representação dos conselhos.

Diante da problemática exposta, para o desenvolvimento deste trabalho foram as seguintes questões norteadoras:

- a) quais as conseqüências na prática do rompimento entre o vínculo político e jurídico dos conselhos de educação?;
- b) até que ponto a cidadania participativa se efetiva por meio dos conselhos de educação?;
- c) qual a percepção dos conselheiros sobre o papel de sua representação social nos conselhos de educação?

Portanto, a presente pesquisa buscou analisar os impactos da desvinculação jurídico-política dos conselhos de educação em relação à soberania popular. Por consequência, desdobram-se nos seguintes objetivos secundários: analisar os efeitos da desvinculação jurídico-política na constituição dos conselhos de educação e pesquisar as possibilidades e limites existentes para o exercício da soberania popular.

Entre as hipóteses às questões apresentadas, acredita-se que o atual isolamento dos conselhos de educação, no que tange a representatividade popular, seja por um conjunto de fatores, entre eles:

- a) a prevalência da democracia representativa sobre qualquer outra forma de expressão da vontade do povo, como a democracia participativa, tem justificado a desvinculação jurídico-política dos conselhos de educação para que sirvam aos interesses e conveniências dos governos e não dos usuários dos sistemas de ensino;
- b) as demandas burocráticas e a personalização do mandato diluíram as ações políticas isolando os conselhos de educação ao avanço da democracia participativa;
- c) a idéia de representatividade popular não está na agenda dos conselhos de educação;

A opção em investigar a representatividade dos conselhos de educação, sob o prisma da soberania popular e da democracia participativa parte das seguintes observações, enquanto partícipe de conselho estadual de educação: o isolamento frente às demandas emergenciais da educação pública; deteriorização da representatividade popular; incapacidade de tornar suas políticas de interesse público para enfrentar as arbitrariedades do executivo; ausência de dispositivos legais à fiscalização e intervenção, quando comprovados os desvios de finalidade dos recursos da educação ou a omissão no cumprimento da legislação.

Cabe destacar que o estudo proposto poderá ser instrumento de reflexão das atuais práticas dos conselhos, não apenas na área da educação e ser subsídio teórico para futuros aprofundamentos sobre o tema.

1.1 Metodologia

Para o presente estudo adotou-se o materialismo dialético, por conceber a realidade como um fenômeno sócio-histórico e cultural, onde as contradições são inerentes, mas que ao mesmo tempo, revitalizam a evolução da sociedade, mediante duas vertentes para o seu desenvolvimento: a primeira, a pesquisa bibliográfica exploratória-descritiva, que exige um processo seletivo ao reconhecimento do material bibliográfico final, culminando com a leitura interpretativa, que se configura no “momento mais complexo e tem por objetivo relacionar as idéias expressas na obra com o problema para o qual se busca resposta” e a segunda, por meio de pesquisa de campo qualitativa: que amplia a possibilidade de investigação porque trabalha com “valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões” e quantitativa. (SALVADOR, 1998 apud LIMA e MIOTO, 2007, p. 41 ; MINAYO e SANCHES, 1993, p. 247)

1.1.1 Pesquisa bibliográfica exploratório-descritiva

Para elaboração da pesquisa exploratório-descritiva foram utilizadas as contribuições, por exemplo, de Lechner(1988), Damatta (1992) Bobbio e Bovero (1996), Junquillo (2002), Dallari (2003) , Cury (2006), Avritzer (2006 ; 2008) e Pontual (2008). Além das pesquisas e análises de Lima (2006), Valente (2010) e a pesquisa sobre democracia na América Latina do PNUD (2004).

1.1.2 Pesquisa de campo qualitativa e quantitativa

A pesquisa de campo, por amostragem, foi realizada no período de 10/11/2009 a 31/01/2010, mediante roteiro de entrevista, com questões abertas e fechadas, com conselheiros de educação, em nível estadual e municipal.

Foram enviados 50 (cinquenta) formulários de entrevistas por meio eletrônico aos conselhos e conselheiros, via internet e contato telefônico. Contudo, o retorno dos formulários preenchidos correspondeu uma amostra de 15 (quinze) conselheiros (67% masculino e 33% do sexo feminino), partícipes de conselhos estaduais (60% homens e 7% de mulheres) e municipais (26,66% do sexo feminino e 7% do sexo masculino).

Possíveis fatores preponderantes para o baixo índice de retorno dos formulários foram: o período compreendido da pesquisa, justamente no final de ano e de recesso dos conselhos; em alguns conselhos o contato foi indireto, ficando na dependência da administração repassar aos conselheiros os formulários; resistências de determinados conselhos em divulgar o endereço eletrônico dos conselheiros, quiçá o telefone ou celular.

Destaca-se que 47% estavam no primeiro mandato e 40% estavam no mandato há mais de três anos. Do total 53% tinham experiência de 2 (dois) a 3 (três) mandatos como conselheiro.

Verificou-se que apesar do público feminino ser menor, abrange as faixas etárias¹ mais jovens. A maioria dos entrevistados foi de representação governamental e não houve retorno de conselheiros com representação de pais, alunos ou de movimentos sociais.

Com relação à escolaridade², a maioria possui pós-graduação em especialização e não foi registrado para o público feminino o mestrado e o doutorado.

Para apresentação dos resultados foram utilizadas tabelas para a pesquisa quantitativa, aplicando-se cálculo de média padrão e na qualitativa a exposição das respostas de forma integral e parcial, sendo o conselheiro identificado por gênero, tipo de representação, idade e nível federativo do conselho.

¹Do sexo masculino 33,33% se encontravam com idade acima dos 60 anos; 20% entre 41 a 50 anos e 6,66% na faixa de 51 a 60 anos, com o mesmo índice para a faixa de 31 a 40 anos de idade. Entre o sexo feminino, não houve registro com idade acima dos 60 anos, na faixa etária de 31 a 40 anos o índice foi de 13,33%, o mesmo para a faixa dos 41 a 50 anos e para a faixa etária de 51 a 60 anos o índice ficou em 6,66%.

²Do total, o grau de escolaridade ficou assim identificado: 13,33% com ensino superior; 53,33% com especialização; 20% com mestrado; 6,66% com doutorado e 6,66% com pós-doutorado. A especialização teve maior predominância entre os conselheiros, com 80% entre as mulheres e 40% entre os homens. Para os cursos a partir do mestrado não houve registro entre as mulheres.

CAPÍTULO I

2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E SOBERANIA POPULAR

O presente capítulo tece algumas considerações sobre a construção da idéia de democracia para compreender o paradoxo existente na CF 1988, ao contemplar grande parcela dos anseios dos movimentos sociais durante os trabalhos da Assembléia Constituinte, culminando na aprovação da Constituição Cidadã, mas em sua materialização acabou restringindo e isolando a sociedade nos quesitos mais relevantes à redemocratização do País: participação cidadã e controle social em relação a soberania popular.

2.1 O pensar sobre a democracia

*“[...] rigorosamente falando, nunca existiu verdadeira democracia nem jamais existirá”.
(ROUSSEAU, 2002, p. 34)*

Rousseau (2002), um defensor da liberdade do homem, ao proclamar a impossibilidade de uma democracia em sua verdadeira essência, fundamenta sua concepção na crença de que as sociedades naturalmente se formaram sob o prisma da divisão de classes e da dominação³ de poucos sobre muitos homens. Portanto, para o filósofo, a democracia contraria “a ordem natural um grande número governar e o pequeno ser governado”.

Na Antiguidade em que se formaram as bases filosóficas para a evolução das sociedades ocidentais, sob a influência de filósofos como os gregos Aristóteles, Sócrates e Platão e os romanos Cícero e Sêneca, todas as

³ A idéia de dominação do homem sobre outros se efetivou, enquanto sistema social organizado, no período neolítico aproximadamente entre 12000 a.C. e 4000 a.C., tendo como principal causa as revoluções agrícolas, que propiciaram com o sedentarismo a aglomeração humana, que aliado ao aumento populacional formaram as primeiras aldeias, em que se estabeleceu “uma relação de dominação entre aldeões e caçador-chefe e o político-rei, o que veio a resultar em uma relação de exploração”. Por este prisma de organização de sociedade surgiram as cidades na Antiguidade, com impérios como Roma, Grécia, Esparta até período contemporâneo (SPÓSITO, 1994, p. 16).

idéias foram forjadas sob o prisma da divisão de classes, dominação, exploração e na proporção entre pobres-desqualificados-maioria e ricos-qualificados-minoria, como sendo “fenômenos naturais”. Porém, uma natureza determinada pelo homem.

Para Aristóteles (1998, p. 132-137) “naturalmente” a aristocracia detinha maior número de cidadãos de qualidade (virtude, bondade, honestidade) e por isso, sempre haveria “boas leis”. Por ser uma minoria, a característica da qualidade (mérito) compensaria em termos de equidade e justiça, a superioridade (grandeza) do povo em termos quantitativos. Para o filósofo Cícero (2001, p. 17) o povo no governo seria uma “iniqüidade a que nunca chegará um povo em que governem os melhores” e, se governado pelo povo significaria a ruína do Estado.

A desqualificação do povo, leia-se dos pobres, sempre foi uma idéia reproduzida na história das sociedades ocidentais. Mas, para a dominação plena e contínua havia sempre um problema: a quantidade de pobres dominados extremamente superior era um risco para a minoria dominante. Destarte, paralela as políticas de dominação se encontrava a busca pela obediência do povo, que passou a ser mais importante à manutenção do poder do que o próprio regime de governo. Pois, conforme Thomas Hobbes (2001, p. 113) “a prosperidade de um povo governado por uma assembléia aristocrática ou democrática não vem nem da aristocracia nem da democracia, mas da obediência e concórdia dos súditos”.

A religião se tornou estratégica para fazer com que o povo se preocupasse mais com um paraíso celeste, do que com as questões terrenas, na ilusão de que seus sofrimentos seriam recompensados por deuses ou Deus, deixando assim, as coisas de Estado próprias do Estado. Uma influência que Bakunin⁴ (2002) caracterizou como uma “loucura coletiva” a obediência e o desatrelamento do povo com o Estado.

A partir do século XVII, diante das profundas alterações políticas (liberalismo) e econômicas (capitalismo), ascensão do movimento iluminista e

⁴ A religião [...], como loucura coletiva, ela penetrou até o fundo da existência pública e privada dos povos; ela se encarnou na sociedade, se tornou, por assim dizer, sua alma e seu pensamento. [...] Ele foi, por ela, tão bem nutrido, envenenado, penetrado em todo o seu ser que, mais tarde, por poderoso que seja seu espírito natural precisa fazer esforços espantosos para se livrar dela, e ainda assim não o consegue de uma maneira completa. (BAKUNIN, 2002, p. 58-59)

com o gradativo nascimento das repúblicas na Europa, as relações de poder entre as classes dominantes se modificaram com a entrada da classe burguesa, que passou a ditar as regras.

Com o surgimento do proletariado e diante da exploração da força de trabalho, a visualização da pobreza nas metrópolis e suas mazelas sociais, a obediência do povo pelo viés da religião ou do entretenimento não seriam suficientes. Quiçá as formas coercitivas pelo poder armado, repressão política ou econômica do capitalismo proveriam aos dominantes uma legitimidade capaz de assegurar sua elitização e permanência, independente da forma de governo.

Foi preciso, então, colocar em pauta a democracia para obter o “domínio autorizado” cunhado por Weber (2000, p. 7 - 8) em que a democracia deveria estar restrita pela participação do povo somente pelo voto, pois além de legitimar os dominantes serviria para selecionar os melhores políticos e manutenção da elite dominante no poder. A restrição pelo voto no entendimento de Weber tem origem em sua concepção de Estado como um espaço de poder e de dominação do povo, legitimado pela força, pelo carisma ou pelo estatuto social, este último na obediência das regras jurídicas.

O fato de vincular o sufrágio como único instrumento prático da sociedade para o exercício da soberania popular, reporta à natureza do direito à constituição do Estado de Direito.

Na perspectiva jusnaturalista do Direito de Estado não há separação entre indivíduo, sociedade e Estado, mas sim uma única instituição política, por conseqüência o único papel do indivíduo é político. Rousseau (2002, p. 10) concebe o Estado como “a transformação dos muitos ‘eu’ no único ‘eu comum’” onde o poder social representado pela vontade geral, que é ao mesmo tempo, a união e submissão de todos ao todo, sendo então dever a obediência absoluta pela submissão à lei que cada um (o todo) definiu para si mesmo, que se encontra a liberdade.

No Estado de Direito forma-se uma nação governada pela lei, em que o Estado cumpre a função de árbitro da justiça e executor das leis, do qual “não pode haver nenhuma oposição legítima por parte do povo, já que somente graças à submissão de todos à sua vontade universalmente legisladora é possível um Estado jurídico”. Mas, concebe a existência, aliada à

subordinação, uma norma comum para todos os cidadãos: a liberdade da crítica, por ser um pressuposto da democracia, permitindo que “raciocinem enquanto quiserem e sobre o que quiserem, mas obedçam” (BOBBIO e BOVERO, 1996, p. 84-86).

Na perspectiva do Estado Democrático de Direito, além da democracia representativa pelo voto, se constituem estruturas para o exercício da democracia participativa entre Estado e sociedade civil, traduzindo em uma administração pública voltada à descentralização da gestão com desconcentração do poder. Em outras palavras, os chefes do poder executivo desconcentram seu poder discricionário em favor de instâncias representativas da sociedade civil, para que estas definam as políticas públicas, conforme suas respectivas realidades e demandas. Nesta lógica, o cidadão e o Estado não formam um “todo”, mas se constituem em reciprocidades sociais contraditórias, que formam um sistema de interdependência: a sociedade (BOBBIO, BOVERO, 1996, p. 140- 142).

O fato é que adotado o Estado de Direito ou o Estado Democrático de Direito, como a idéia de democracia forjada com a naturalização da diferença de classe e da pobreza, aliado ao objetivo de conquistar legitimidade para dominar e controlar o povo, para o Estado e para o povo a democracia participativa ou representativa ficou desatrelada de sua significação enquanto valor e instrumento ao desenvolvimento social à erradicação da pobreza ou redução das desigualdades sociais.

Tal situação se refletiu na quase insignificância da democracia no cotidiano do cidadão. Por exemplo: em 2004, a pesquisa do PNUD (2002, p. 139) envolvendo 18 países da América Latina, dos entrevistados que preferiam a democracia, a outro tipo de regime 44,9% apoiariam um governo autoritário se resolvesse o problema econômico.

2.2 Democracia na América Latina e no Brasil

Na América Latina, apesar da expansão do regime democrático, não houve tempo suficiente à universalização da idéia em transformar a realidade

por meio de processos democráticos, a partir do envolvimento da sociedade civil para alinhar a democracia com desenvolvimento social e econômico.

Basta lembrar que, na década de 1970, os países latinos ainda amargaram longos períodos de ditadura, por exemplo, o Chile (1973); Brasil: (1964), Peru: (1968); Uruguai: (1973) e Argentina (1976) e Paraguai.

A partir de meados da década de 1980 houve um processo de democratização para substituir o Estado burocrático-autoritário pelo Estado Social. Mas, não houve condições à consolidação porque no final da década de 1980, o Estado Mínimo do neoliberalismo se instala de forma avassaladora e se consolida na década de 1990, aprofundando os problemas sociais, a pobreza e as desigualdades sociais.

Na transição da ditadura à democracia com o atravessamento do Estado Mínimo, os partidos de esquerda e a sociedade civil se tornaram frágeis para avançar pelo viés da democracia (BORDA, 2009, p. 40).

Conforme Lechner (1988, p. 26-30) ao considerar a luta pela democracia como enfrentamento às ditaduras latino americanas, os protagonistas se empenharam na defesa dos direitos humanos e não necessariamente à construção de um projeto de sociedade.

Basta considerar que pela democracia representativa, quando findo as ditaduras, houve longo período para que as esquerdas assumissem o poder, enquanto a desejada democracia participativa ainda existe apenas nas constituições.

No Brasil, a partir da década de 1980, período de redemocratização, que culminou com a aprovação da CF 1988, entre tantas aspirações, houve intensa luta dos movimentos sociais à criação de espaços participativos e deliberativos nas esferas de governos à soberania popular.

Desta forma, absorvida a concepção de Estado Democrático de Direito na Carta Magna, a democracia representativa não deveria ser a única forma legítima de traduzir a vontade do povo, mas também a democracia participativa.

Cabe ressaltar que o Estado Democrático de Direito, sob a égide da doutrina hegeliana-marxista, a manifestação legítima do povo não se faz pela vontade das pessoas (individualismo), mas de indivíduos com interesses ou problemas em comum que mantém relações formais não acidentais,

organizados em torno de uma coletividade autônoma, que lhes confere uma identidade. O conjunto destas coletividades forma o sistema da sociedade, com reciprocidades sociais contraditórias frente à demanda de garantias de direitos sociais. (BOBBIO e BOVERO, 1996, p. 123)

De acordo com Avritzer (2006, p. 38) entre as instituições de participação criadas e que se multiplicaram no Brasil são os conselhos de políticas, enquanto “resultado das legislações específicas ou infraconstitucionais que regulamentam os artigos da Constituição de 1988 sobre a saúde, a assistência social, a criança e o adolescente e as políticas urbanas” e enquanto política de gestão: os orçamentos participativos.

Os conselhos de políticas, além de serem espaços de acesso das coletividades organizadas à democracia participativa, também se constituem em uma coletividade representativa. Ao formar sua própria identidade autônoma e democrática agregam reconhecimento e legitimidade para o exercício da cidadania civil perante o Estado.

No entanto, mesmo a Constituição Federal de 1988 ter disposto sobre abertura de espaços de participação da sociedade organizada, não apenas no executivo, mas também na esfera legislativa, as normatizações decorrentes acabaram por engessar e inviabilizar a participação efetiva, aliada a cultura política em separar as “coisas do povo das coisas do Estado”.

Portanto, os conselhos foram juridicamente concebidos para afastá-los “das coisas do Estado” - leia-se – o poder discricionário à definição das políticas públicas, moldando-os para serem instrumentos legitimadores dos governos, especialmente em pequenos municípios, onde ainda reina o feudalismo político partidário, enquanto um legado histórico. Basta considerar a expressão de Holanda, em Raízes do Brasil, ao colocar o Brasil como um “país de brasis”, antagônicos, mas interdependentes.

Sem estender a análise, desde o período imperial, quando da abertura dos portos, a aristocracia rural em suas políticas econômicas aderiu ao capitalismo em expansão, este último apoiado indiretamente pela Reforma Protestante de Lutero; ao mesmo tempo o governo português apoiou a Contra-reforma da Igreja Católica, esta última avessa ao capitalismo.

Mas, Portugal no papel de atravessador do comércio entre o Brasil e os países da Europa acabou potencializando a expansão do capitalista.

Posteriormente, quando a aristocracia rural falida adentra a esfera pública (crise do café e do açúcar) o modo de gestar os engenhos instalou-se com a apropriação do público pelo privado, o nepotismo, a corrupção, o favoritismo e as relações de amizade preponderando sobre as relações profissionais e o patriarcalismo.

Por isso, em termos de gestão pública não é estranho ao Brasil estar inserido em uma política econômica neoliberal, exigindo um perfil diferenciado de gestor e de concepção de Estado, ao mesmo tempo, conviver nas políticas sociais com uma gestão patriarcal, em que os partidos e políticos transformam em concessão ou favor, tudo que é de direito do cidadão e todo legado histórico do gestar dos engenhos, em especial o nepotismo e a apropriação do público como privado.

Adiciona-se ao legado histórico de gestão e de comportamento do cidadão a cultura do “jeitinho brasileiro”, uma estratégia para não entrar em confronto com a autoridade ou utilizar o judiciário na defesa de seus direitos.

No Brasil Império, o “jeitinho brasileiro” foi concebido como uma forma criativa do povo à sobrevivência. Mas, atualmente passou a ser um dos principais engessadores ao exercício da cidadania. Conforme Damatta (1992) o “jeitinho brasileiro” se constitui em “[...] um modo obrigatório de resolver aquelas situações nas quais uma pessoa se depara com um ‘não pode’ de uma lei ou autoridade [...] passando por baixo da negativa sem contestar, agredir ou recusar a lei”.

O “jeitinho brasileiro” se torna um dos muitos vícios internos que preponderam sobre as normativas e leis, tornando a gestão pública uma “gestão cabocla”, termo cunhado por Junquilha (2002, p. 15), ao identificar na prática de gestão no serviço público traços herdados do Brasil Colônia e Império, como por exemplo:

- a) as relações profissionais substituídas pelas amizades;
- b) a transposição de valores familiares (grande família) e hierarquia patriarcal para o espaço profissional;
- c) gestão dominada pela impessoalidade: as regras e leis pouco significam no cotidiano;
- d) evitar um conflito direto: a prática do “jeitinho brasileiro”; e)

apropriação do público como privado;

e) resistências às mudanças;

f) prática sem reflexão e resistência a qualquer processo de avaliação;

g) hierarquia marcada pelo autoritarismo e a centralização do poder nos altos escalões;

h) preferência em usar as amizades e manter relações afetivas pelas trocas de favores e i) a via informal prevalece sobre a formal no cotidiano da gestão.

As características da “gestão cabocla” impactam de forma avassaladora quando os governos, por imperativo da lei, são obrigados à criação e manutenção de espaços à democracia participativa, como os conselhos de políticas públicas.

2.3 Os conselhos de políticas

Ao considerar o arcabouço legal à constituição dos conselhos de políticas, a tendência segue pelo engessamento porque se delegam competências, mas sem aporte à sua efetivação, gerando uma invisibilidade política, devido ao isolamento frente outras instâncias representativas (poder legislativo) e participativas (conselhos gestores, fóruns e outros conselhos afins).

Na atual perspectiva política e jurídica os conselhos de políticas são insípidos porque estão envoltos em situações criadas pelo executivo, conduzindo-os para um “faz-de-conta”, pela ausência de materialidade dos resultados ao bem público e ao introduzir um ilusório “status” de relevância política porque dependem do executivo acatar ou não as suas contribuições, ou melhor, dependem do executivo a sua própria existência. Conforme Dallari (1998, p. 107) tal situação existe devido ao histórico impasse liberal: a participação popular é inconveniente porque não há interesse, mas não pode excluí-la por ser antidemocrático.

Cabe ainda considerar que para os movimentos sociais locais da

sociedade a idéia de democracia participativa não foi apropriada com o mesmo nível de politização das entidades nacionais na luta para estabelecer o Estado Democrático de Direito na CF 1988.

Principalmente nos municípios de médio e pequeno porte, onde a maioria das Organizações Não-governamentais - ONGs ainda busca assumir o papel do Estado, pelo viés da filantropia ou em parceria com o poder executivo (subvenções sociais), sendo uma tendência de se eximirem de qualquer envolvimento político.

De acordo com Pontual (2008, p. 6) sobre a relação dos movimentos sociais como executores de programas sociais do poder executivo, para o autor “parece ter provocado ambigüidades na relação dos mesmos com os governos e, em alguns casos, sinais visíveis de perda da autonomia política”.

Obviamente, com conselhos de políticas sob controle do executivo, o engessamento legal à efetividade de atuação e a ausência de politização dos movimentos sociais são situações que retardam a consolidação da democracia participativa.

Realizando breve circuito entre as áreas sociais, Scandola (2006, p. 3) sobre os conselhos dos direitos da criança e do adolescente afirma que “[...] muitos desses organismos (conselhos) vão sendo cooptados pela máquina burocrática dos governos e deixam de ser palco das discussões políticas, do enfrentamento dos desmandos, da denúncia, da negociação, da pressão”.

Reiterado por Rattner (2002) ao defender que a participação da sociedade civil (sindicais e políticas) nas instituições da ordem burguesa permitiu a cooptação de seus dirigentes.

Na educação pública, Lima (2006) alerta que persiste uma lógica cartorial. Conforme a autora “muitos servem apenas para chancelar decisões políticas. O executivo resolve, traça planos, levanta programas educacionais e manda para o conselho apenas aprovar”.

Em síntese, os conselhos de políticas somente são considerados quando atendem aos interesses de governo, caso contrário, ficam inoperantes ou com atuação limitada, impondo uma invisibilidade social que reduz a capacidade de intervenção e articulação política, resultando em perda da legitimidade política onde estão inseridos (AVRITZER, 2006, p. 42).

CAPÍTULO II

3 RESULTADOS DA PESQUISA

No presente capítulo são apresentadas as análises, com base nos referenciais teóricos, aplicando os resultados da pesquisa de campo estritamente enquanto indícios da realidade sobre os conselhos de educação, por ser complexa a análise sobre a percepção da realidade e do comportamento humano.

3.1 Percepção da realidade: a difícil tarefa

BLUMER (1980, p. 120) alerta para o estudo do comportamento humano, no caso em estudo, a percepção da realidade dos conselhos de educação, tendo como foco, a desvinculação político-jurídica. Conforme o autor, o problema nas teorias sociais é a tendência em apontar os fatores presumivelmente desencadeadores e o comportamento resultante, sem se preocuparem com o “significado dos elementos em relação aos quais os homens agem”.

Para acirrar a problemática, MEAD (1991, p. 242) ressalta que o método científico ao adotar experimentos ou testes está pautado na experiência imediata. Nesta perspectiva, o estudo da realidade se faz no “aqui e do agora” de quem investiga e de quem ou qual fenômeno é investigado.

SIMMEL (2000, p. 302) corrobora MEAD, no que diz respeito à experiência imediata, enquanto fonte de investigação da realidade, que somente pode ser ancorada no presente porque se o futuro é para o homem incerto, o passado também causa estranheza, já que pela memória não consegue abstrair todos os acontecimentos de uma época vivida, quiçá identificar todos os fatores que o influenciaram para o pensar e o agir no presente.

Portanto, as análises advindas de experimentações científicas para o presente estudo da percepção da realidade à sua validade possuem delimitações, não somente no campo de investigação (público alvo), mas também no tempo e espaço em que se efetiva a experimentação, nas formas de interpretações e aos significados atribuídos pelos entrevistados e de quem investiga. Em outras palavras, é preciso considerar que os resultados da presente pesquisa são indícios de uma realidade porque está ancorada em determinado espaço e tempo (conjuntura política, econômica, social e cultural) e por depender das formas de contextualização da realidade vivida e experimentada no cotidiano pelos entrevistados na função de conselheiros e da pesquisadora ao analisar os resultados.

3.2 Os conselhos de educação

Na área da educação pública existem vários conselhos⁵ instituídos pela legislação, ampliados a partir da década de 1990, quando da aprovação das normatizações dos princípios constitucionais, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Plano Nacional de Educação e o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização do Magistério.

Ao considerar que o Brasil é um sistema federativo, em que a União, Estados, Distrito Federal e municípios legislam concorrentemente a educação, ou seja, observados os princípios constitucionais e as normativas em nível nacional, os executivos podem definir seus sistemas de ensino.

Se de um lado, a autonomia da União, dos estados e dos municípios

⁵Atualmente, na área da educação destacam-se os seguintes conselhos, com extensões em âmbito estadual e municipal: o Conselho Nacional de Educação atualizado pela Lei nº 9131 de 24 de novembro de 1995; Conselho Nacional do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB criado pela Lei nº 11.494 de junho de 2007. Além dos conselhos instituídos a partir de programas federais como: os Conselhos de Alimentação Escolar – CAEs do Programa Nacional de Alimentação Escolar -PNAE (CNE, 2010 ; BRASIL/FUNDEB ; 2010)

tem relação direta com a efetividade dos princípios do Estado Democrático de Direito no sistema federativo: “da não centralização, da subsidiariedade⁶, da liberdade e do pluralismo”, conforme explica Corrallo (2006, p. 152). De outro lado, diante do legado histórico da gestão cabocla nas políticas sociais, a autonomia federativa tem se relevado uma forma de assegurar a dominação e centralização do poder nos chefes dos executivos, pela formação de feudos contemporâneos partidários na administração pública.

Atualmente, diante da autonomia federativa, do poder discricionário e direito em legislar concorrentemente a educação, o chefe do poder executivo possui prerrogativa exclusiva sobre a decisão das políticas públicas, aplicação dos recursos financeiros e tem a função normativa para estabelecer por meio de decretos, resoluções e portarias, como será o funcionamento da gestão governamental, por consequência a sua supervisão, mediante acompanhamento e avaliação.

Neste ponto, há necessidade de distinção entre “função normativa” do executivo, da “competência normativa” atribuída aos conselhos de educação mediante legislação de criação. Normalmente, todos os textos legais seguem as seguintes características: assessoramento, normativa e deliberativa.

No que tange à atribuição de assessoramento tem relação a contribuição teórica e burocrática efetuada pelos conselheiros, o deliberativo por ser um colegiado em que se estabelece processos democráticos de aprovação dos pareceres e resoluções e normativo por estabelecerem o regramento do sistema de ensino, que *a priori* deveria ser agregado de poder jurídico, pela desconcentração do poder do executivo à “função normativa”.

Cabe destacar, que alguns conselhos da área da educação (FUNDEB) e de outras políticas sociais possuem dispositivos legais de sustentação à tomada de decisões. Neste caso, não por uma espontânea vontade do executivo, mas compulsória. Principalmente na área da saúde e da assistência social que funciona como sistema único, em que a descentralização da gestão está ligada ao controle social para manter os recursos nacionais.

⁶Traduz um limite à atuação nas relações entre os entes estatais, em que a União somente poderá intervir dos Estados quando estes não puderem exercer suas atribuições, da mesma forma em relação aos municípios. Mas, também em na relação dos entes com os grupos sociais pertencentes ao seus territórios só poderão intervir para garantir a paz e a liberdade ou prover a equidade na garantia dos direitos. (CORRALLO, 2006, p.162-163)

Os conselhos de educação relegados juridicamente à tomada de decisões são espaços que podem ser relevantes à construção de um modo de pensar e de fazer a educação, mas suas deliberações somente possuem validade e legitimidade legal se homologadas pelo ministro ou secretário de educação, caso contrário são inócuas.

Ocorrendo na realidade, uma ilusão nos conselheiros de educação que tem como consequência uma supervalorização da competência normativa com um poder, mas que não existe.

Como exposta na afirmação do conselheiro entrevistado: *O CEE [...] é um órgão de Estado. **Ao executivo cabe cumprir as Resoluções emanadas pelo conselho**, uma vez que pode participar das audiências públicas.* (Masculino, representante sindical da rede privada, 61 anos, de conselho estadual) – **grifos nossos**

Ao Conselho Nacional de Educação - CNE, por exemplo, o único ato normativo de sua competência, sob o prisma jurídico, é sobre o Regimento Interno, mesmo assim para ter efeito legal depende da homologação do Ministro da Educação (LEI 9.131, de 24 de novembro de 1995).

A crença sobre a competência normativa dos conselhos como um poder chancelador se encontra enraizada, por exemplo, em Cury (2006, p. 12) ao afirmar que “ quando um conselheiro interpreta adequadamente a lei, ele se torna um *quase-ente* legislativo e seus pareceres e resoluções ganham força de lei”.

Vale lembrar, em 2009, a resolução aprovada no CNE, que tornava obrigatória a matrícula de pessoas com deficiência no ensino regular, com a possibilidade do aluno frequentar o atendimento educacional especializado no contra-turno simplesmente não foi homologada pelo Ministro da Educação (FOLHA ONLINE, 2009).

Fator preocupante é o olhar sobre a competência normativa dos conselhos de educação, sem a percepção da ausência do vínculo jurídico à sustentação, como as apresentadas pelos seguintes conselheiros entrevistados: sobre a função do conselho; competência e a função, enquanto conselheiro

***Regular** e supervisionar o sistema de ensino. (Masculino,*

governamental, 49 anos, de conselho estadual) - grifos nossos

*O conselho esteve sempre presente para que o sistema de Ensino funcionasse de acordo com as disposições legais. **É de sua competência a elaboração de normas para o Sistemas de Ensino.** (Masculino, governamental, 75 anos, de conselho estadual) - grifos nossos*

*O meu papel de conselheiro [...] **Só criar as leis**, aprovar projetos, sugerir melhorias na educação, sem estar presente na escola, não me garante que as soluções serão tomadas e nem melhoradas. (Masculino, ensino superior público, 63 anos, estadual) - grifos nossos*

Quando na realidade, os conselhos de educação subsidiam a função normativa do executivo em estabelecer as regras, para o qual a autoridade (Secretário de Educação) examina a legalidade e a conveniência em homologar ou não as matérias aprovadas pelos conselhos.

De acordo com a pesquisa de campo para 40% dos entrevistados, o conselho de educação perante o executivo deve ter caráter normativo-jurídico: visa essencialmente cumprir e fazer cumprir a legislação vigente na área da educação, que reflete o desconhecimento sobre limites legais impostos, uma vez que “fazer cumprir a legislação vigente” em qualquer área, cabe exclusivamente ao Judiciário quando acionado, restando, no máximo, à ação dos conselhos a denúncia formal ao Ministério Público ou Tribunal de Contas e a manifestação pública na mídia.

Por isso, Cury (2006, p. 41) alerta que a pretexto de exercer a competência normativa os conselheiros podem “incorrer em iniciativas pontuais incertas quanto à juridicidade constitucional ou legal das mesmas”. Neste caso específico, perpetuar um status ilusório de poder no cotidiano dos conselhos, em detrimento de conquistar legitimidade jurídica para o exercício efetivo da função normativa, pela desconcentração do poder do executivo em favor dos conselhos.

No entanto, há um longo desafio para que os conselhos de educação à conquista de poder político e jurídico, para que na função de normatizar, as resoluções sejam homologadas pelos executivos, devido às estratégias legais de constituição e de funcionamento dos conselhos. Com destaque, o extremo controle dos executivos impedindo que os princípios de democratização e de autonomia sejam materializados no cotidiano dos conselhos de educação.

3.3 A democratização controlada

Para o controle dos conselhos de educação existe, por exemplo, a determinação de membros natos e percentuais mínimos de nomeação obrigatória para o chefe do executivo. Por vezes, cabe determinar não apenas quem serão os conselheiros, mas quais instituições farão parte do conselho, a cada renovação.

Fato interessante registrado na pesquisa refere-se ao entrevistado pertencente ao CEE de Goiás, que não percebe que a formatação legal do seu Conselho beneficia as políticas de governo, conforme apresentado na seguinte afirmação: “[...] *seus conselheiros são **indicados pelos representantes dos segmentos da sociedade** envolvidos com a educação do Estado, sendo assim o CEE-GO é um órgão de Estado e não de Governo*”. (Masculino, sindical, rede privada, 61 anos, de conselho estadual).

Em Goiás, a Lei Complementar nº 52, de 02 de maio de 2005 que alterou a composição do CEE: das 24 vagas de titulares, o governo fica representado em 13 (7 pela indicação direta; 2 da Secretaria de Estado da Educação - SEE; 3 das Gerências da SEE. 01 diretor de escola da rede estadual e das 7 (sete)vagas de suplência o governo consome 4 (quatro) (GOIÁS, 2010).

O CEE da Bahia possui maior probabilidade de controle do executivo, pois conforme a Lei nº 7308 de 02 de fevereiro de 1998: das 24 (vinte quatro) vagas, 40% dos conselheiros são escolhidos (lista tríplice) pelas entidades (não identificadas na lei) e todas as 12 (doze) vagas da suplência ficam a cargo do governador indicar. Desta forma, para o executivo a obrigatoriedade de nomeação dos 40% de representação da sociedade é irrelevante, já que tem prerrogativa de escolher quais as instituições irá contemplar (CEE/BA, 2010).

Com maior ou menor flexibilidade legal para o controle dos conselhos de educação, cabe considerar que o executivo não delega o poder decisório pela idéia de que a democracia representativa é o suficiente para legitimar o seu poder discricionário.

Não havendo razão para criar condições jurídicas aos conselhos para a intervenção direta em suas políticas, o executivo preserva a liberdade de

crítica, conforme já citado por Bobbio e Bovera (1996). Como por exemplo, as expostas pelos conselheiros entrevistados:

Deveria ser dado mais espaço e dinamicidade ao Conselho para desenvolver todas as atividades e buscar espaço para o pleno desempenho da função social. (Masculino Ensino Superior Público, 63 anos, de conselho estadual)

O executivo deve dar as condições para que o Conselho funcione e tenha possibilidade de realizar suas funções. (Masculino rede privada ensino superior, 67 anos, conselho estadual)

O Conselho deveria tomar uma função pró-ativa em prol de uma educação de melhor qualidade, principalmente no que tange a educação fundamental e ensino médio Para isso a estrutura e os meios a disposição deveriam ser maiores. (Masculino rede privada ensino superior Básica, 67 anos, de conselho estadual)

3.3.1 As contradições nos conselhos de educação

A Constituição Federal de 1988, mesmo considerada como uma constituição cidadã, carrega contradições ideológicas no que diz respeito à concepção de democracia no Estado Democrático de Direito. Por exemplo, ao oportunizar os espaços institucionais, para o exercício da democracia participativa, prevaleceu o caráter político porque manteve um aparato jurídico inquestionável sobre a autonomia federativa e a delegação do poder discricionário como prerrogativa exclusiva dos chefes do executivo.

Cabe lembrar, que na perspectiva do Estado de Direito a democracia representativa (pelo voto) consagra o princípio democrático de representação dos interesses da população, enquanto sinônimo de soberania popular e ao legitimar o poder decisório aos chefes do executivo e paralelamente a obediência dos indivíduos às leis, esta concepção de democracia à soberania popular é que mantém a dominação das classes dominantes (minorias) sobre o povo.

A coexistência da democracia representativa como legitimação do poder com a democracia participativa alijada no sistema de espaços institucionais, implica não apenas na inviabilização da expressão da vontade do povo, mas também o cerceamento ao exercício da cidadania para fazer com

que as “coisas do povo sejam as coisas do Estado” ou melhor, um Estado do povo e para o povo.

Nos conselhos de educação, por serem instâncias do povo e para o povo, ocorre o dilema de representatividade popular, enquanto espaços para o exercício da democracia participativa à expressão da vontade do povo sobre os rumos da educação. Pois, conforme registrado na pesquisa há pouco acesso, seja do cidadão usuário do sistema de ensino, das instituições da sociedade civil não contempladas nos conselhos ou mesmo das pertencentes.

A possibilidade da democracia participativa acaba sendo desapercibida pelos conselheiros, diante da personalização atribuída aos mandatos, uma das heranças da gestão cabocla de apropriação do público pelo privado.

Conforme os resultados, 50% dos conselheiros entrevistados percebem seus respectivos conselhos como instâncias de representação dos cidadãos usuários do sistema de ensino perante o executivo. Mas, somente 2,6% dos conselhos pesquisados possuem espaços permanentes à participação do cidadão e das instituições que não compõem o conselho de educação. (Tabelas 3, 6 e 7)

Se, a personalização do mandato nos conselhos é considerado como último entrave para os conselheiros do sexo masculino (67%);, entre índices registrados na pesquisa destacam-se: 47% votam sem consultar sua instância representativa; em caso de votação polêmica apenas 4% segue a orientação da instituição que representa e 26% votam de acordo com seus princípios como cidadão, enquanto 26% seguem as leis normativas da CF 1988 e 47% raramente utilizam-se do mandato para representar os interesses dos cidadãos perante o conselho e 7% nunca o fizeram. (Tabelas 3 e 4)

Do total, somente 20% dos conselheiros consideraram que o principal caráter que o conselho deve assumir perante o executivo é o sócio-político, enquanto instância representativa de segmentos da sociedade civil para o atendimento das respectivas necessidades e/ou interesses na área da educação. Em contraposição, na questão sobre a função mais importante dos conselhos 47% indicaram a de assessoramento técnico e a menos importante para 53,3% em ser fiscalizador das aplicações financeiras dos recursos vinculados da educação (Tabelas 1 e 2)

Entre os conselheiros pesquisados 80% consideraram mais democrático a veiculação de informações sobre as pautas e reuniões dos conselhos como principal ação, do que estabelecer mecanismos de acesso do público e avaliação de seus desempenhos (13,3%) ou publicar a prestação de contas sobre a aplicação dos recursos destinados à manutenção do conselho de educação (7%). (Tabela 8)

Ainda com relação ao acesso público aos conselhos de educação envolvidos nesta pesquisa, para 26,3% estes espaços são excepcionais e transitórios. No cotidiano é admitida a presença do público nas comissões, sem direito a voz, em 18,4% dos conselhos e 23,7% em plenário. Para 28,9% dos conselheiros existe a possibilidade de convidar cidadãos ou representantes de instituições para apresentarem suas idéias e posições ou contribuírem para o debate. Mas, 47% dos conselheiros nunca tiveram disposição de serem porta-vozes nos conselhos à representação do cidadão e 53% votam sem consultar a instância que representa (Tabelas 3, 6 e 7).

Por outro lado, o público feminino que corresponde a 33% da amostra somente para 7% a ausência de representatividade social do conselho para que suas ações sejam concebidas como de interesse público foi indicada como o 6º entrave e afirmaram que perante o executivo os conselhos de educação devem ter o caráter sócio-político. (Tabelas 1 e 5)

Mesmo assim, as conselheiras apresentaram maior entendimento sobre a representação social que possuem: 11% seguem as orientações da instituição que representam em votações polêmicas e nenhuma vota por seus princípios enquanto cidadãs e para 26% existe a disposição política de serem porta-vozes dos cidadãos ou de instituições que não compõem os conselhos. (Tabelas 3, 4)

Ao fazer o comparativo de 80 (oitenta) citações apresentadas no contexto das respostas referentes às questões abertas, por tema ou função dos conselhos de educação, foi possível identificar o baixo índice de referência sobre democratização (3,7%) e de representatividade ampliada da sociedade no conselho (8,7%).

Na pesquisa de campo quando questionado o principal caráter que deve assumir o Conselho de Educação perante o executivo (Tabela 1) a autonomia administrativa e financeira do conselho, por ser essencial a qualquer

instância de representação social perante os executivos, foi indicada como a principal para apenas 13% dos conselheiros entrevistados.

A parceria com o executivo no assessoramento e de ser espaço consultivo foi o principal caráter para 27% dos conselheiros entrevistados (TABELA 1), exemplificados nas afirmações abaixo:

Trabalhamos em parceria, Conselho Municipal de Educação e Secretaria de Educação, pois estamos sempre buscando a melhoria da qualidade da educação em nosso município e entendemos que esta forma de parceria só vem a beneficiar o município. (Feminino, governamental, 36 anos, de conselho municipal)

Portanto, deve (conselho) trabalhar em parceria com as secretarias municipais de educação. (Feminino, instituição privada da educação básica, 45 anos, de conselho municipal)

Registra-se na pesquisa uma distribuição equivalente sobre o caráter normativo-jurídico, político-social e de parceria perante o executivo, que demonstra as profundas diferenças de percepção sobre a representatividade dos conselhos de educação. Justamente por não ter um posicionamento político definido entre “servir ao governo” ou “servir à sociedade” cria-se a condição necessária para o permanente controle sobre os conselhos de educação e a perpetuação de linguagens instituídas discrepantes, como será abordado posteriormente.

De acordo com Cury (2006, p. 51 - 52) os conselhos de educação possuem relevante papel à busca de inovações pedagógicas e de gestão escolar, que valorize a profissão docente e incentive a criatividade. Para o autor, os conselhos podem e devem ser mobilizadores sociais, mediante a realização de audiências, análises, reflexões e estudos de políticas educacionais do seu sistema de ensino, para agregarem à sua função “a legitimidade perante a sociedade e os poderes públicos”. Perspectivas de atuações similares foram apresentadas na pesquisa de campo, conforme se destacam abaixo:

O Conselho Municipal de [...] -CE vem colaborando nos debates do plano municipal de educação; e acompanhado os indicadores de aprendizagem; fiscalizando o destino dos recursos financeiros.[...] Discutir e defender políticas públicas da educação que viabilize a emancipação. (Feminino, rede privada da educação básica, 45 anos, de conselho municipal)

Mobilizador (Feminino, governamental, 52 anos, de conselho estadual)

O Conselho deveria apreciar o planejamento e a avaliação anual da educação em Santa Catarina, devendo ficar explícita esta função na legislação. (Masculino, governamental, 61 anos, de conselho municipal)

Estabelecer a articulação entre os vários órgãos que compõem o sistema, visando à construção de uma política de Estado para a educação. (Masculino, governamental, 47 anos, de conselho estadual)

Como registrado na pesquisa existe uma predisposição para avançar o posicionamento político dos conselhos perante o executivo e a sociedade: para 20% dos conselheiros entrevistados a função mais importante do conselho de educação é a política no sentido de intervir sobre as ações do governo para o cumprimento da legislação vigente. Enquanto para 27% o conselho deve ser um mobilizador social, buscando o envolvimento da sociedade civil organizada à construção de políticas de educação para a melhoria da qualidade do ensino e para 7% o conselho deve ser uma instância de tomada de decisões na qualidade de representante de segmentos sociais ligados direta e indiretamente com a educação (TABELA 1 e 2).

3.3.2 Representatividade

O conselho de educação enquanto uma instituição híbrida⁷, cada conselheiro nomeado representa em primeira instância a instituição que o indicou, seja governamental, da educação básica e superior da rede pública ou privada, dos pais, dos estudantes e de organizações civis ligadas à educação.

No entanto, diante da limitação de vagas, os conselhos não conseguem congregiar todas as instituições interessadas, desta forma a representação do conselheiro se amplia a tal ponto, que a *priori* deveria afastar toda e qualquer

⁷ De acordo com Avritzer (2006, p. 39) os conselhos são instituições híbridas, quando delas fazem parte protagonistas do executivo e da sociedade civil, que possuem funções em áreas determinadas por legislação e que seguem os princípios de paridade, ou seja, uma equivalência entre representações do governo e da sociedade civil.

idéia em utilizar o mandato para representar a si mesmo ou a cultura do corporativismo nos conselhos.

Na pesquisa de campo, sobre a percepção da representatividade social houveram posicionamentos em defesa da representatividade ampla. Conforme seguem os exemplos abaixo:

Todo o Conselheiro Estadual de Educação é um representante da sociedade, seja daquela que o indicou ou seja daquela em que ele está inserido no dia a dia. (Masculino, ensino superior público, 63 anos, de conselho estadual)

Vejo a investidura de conselheiro como um agente político que deve se pautar na melhoria da educação, nas condições atuais e que podemos construir futuramente, dialogando com os diversos segmentos sociais, independente da representação. (Masculino, governamental, 49 anos, de rede estadual)

Enquanto outros entrevistados pautaram-se pela representação ligada à instituição que pertencem. De acordo com as afirmações destacadas:

[...] represento as escolas particulares. (Masculino, sindical da rede privada, 61 anos, estadual)

Os interesses da educação, notadamente a básica no momento. (Masculino, governamental, 61 anos, de conselho municipal)

Para alguns conselheiros entrevistados a representação foi considerada pela função profissional exercida ou pelo engajamento com os movimentos sociais. Por exemplo:

Sim, dos movimentos dos estudantes; sindicatos, movimentos de mulheres; associações de moradores. (Feminino, instituição rede privada da educação básica, 45 anos, de conselho municipal)

Considero-me representante do segmento da educação superior, onde tenho larga experiência, como educador e dirigente. É para este segmento que me sinto mais credenciado para contribuir para a educação na função de conselheiro.[...] (Masculino, rede pública do ensino superior, 58 anos, de conselho estadual)

Sobre a representatividade dos conselhos perante a sociedade, mais especificamente das instituições não partícipes, na percepção dos entrevistados existe apenas em 14% dos conselhos. (Tabela 6)

Obviamente, o problema sobre o papel de representatividade dos conselhos perante o executivo e a sociedade tem como fatores desencadeadores: a cultura de personalização do mandato; as formas adotadas à indicação dos conselheiros e as formas de controle existentes, que impactam diretamente sobre a concepção de autonomia e de *accountability*, esta última a ausência da idéia de prestação de contas dos conselhos e dos conselheiros sobre suas atividades aos usuários dos sistemas de educação e à sociedade.

Pontual (2008, p. 7) faz o seguinte alerta, mediante suas observações das práticas e resultados dos conselhos: quanto maior for o envolvimento da sociedade civil, no acompanhamento e avaliação dos trabalhos dos conselhos, “maior será a co-responsabilidade dos mesmos e o seu comprometimento na defesa dos processos participativos”.

A responsabilidade e comprometimento dos conselhos perante a presença ativa da sociedade civil tende à redução do atual corporativismo e a representatividade restrita dos conselheiros conforme suas vontades e interesses. Com especial destaque a erradicação da cultura da apropriação privada do mandato, em que os conselheiros continuam representando a si mesmos.

3.3.3 Autonomia, *accountability* e democracia

Conforme o dicionário Michaelis autonomia significa “autodeterminação político-administrativa de que podem gozar, relativamente, grupos (partidos, sindicatos, corporações, cooperativas, etc.) em relação ao país ou comunidade política”. Autônomo seria, então, aquele “que não está sujeito a potência estranha, que se governa por leis próprias” ou, ainda, “independente, livre” (Michaelis, 1998, p. 266).

Observa-se no cotidiano dos conselhos que para o quesito autonomia, a tendência segue pela conquista por concessão, ou seja, ficam na

dependência da vontade do chefe do executivo em delegar poder de decisão sobre as políticas de educação.

Basta considerar que apenas 13,3% dos conselheiros entrevistados afirmaram que perante o executivo o caráter do conselho deve ser de autonomia administrativa e financeira; ínfimos 7% responderam que a principal função dos conselhos é a de ser representativo, enquanto uma instância de tomada de decisões na qualidade de representante de segmentos sociais ligados direta e indiretamente com a educação.

Para os conselhos de educação é quase impossível a autonomia por concessão do executivo por três motivos: o primeiro, já apresentado, sobre a concepção de democracia pautada na doutrina jusnaturalista, absorvida no Estado de Direito, por ser avessa a idéia de democracia participativa e à partilha do poder de decisão do executivo; o segundo a supervalorização à democracia representativa, se comparada à democracia participativa e finalmente o quarto, a ausência do engajamento das instituições partícipes ou não do conselho de educação, para que pelo viés político mobilizador e emancipador possa criar um conselho autônomo e efetivamente representativo dos usuários dos sistemas de ensino.

A questão sobre a limitação legal imposta aos conselhos foi considerada para os homens como 7º entrave ao funcionamento dos conselhos, enquanto para as mulheres ficou em 5º lugar. Na questão aberta sobre o que precisaria ser regulamentado para que o conselho possa efetivamente intervir nas políticas educacionais, nenhuma das respostas teve ligação com problemas centrais dos conselhos: composição paritária, autonomia no gastar os recursos de manutenção, exigência de critérios para escolha das instituições que farão parte do conselho. (Tabelas 1 e 5)

A noção de *accountability* no sentido de prestação de contas dos conselheiros e dos conselhos ainda está aquém do ideal, haja vista que apenas 13% dos conselheiros entrevistados apontaram como principal ação a criação de mecanismos eficazes para o acesso público sobre a atuação e desempenho de cada conselheiro/a e para 7% foi publicar a prestação de contas sobre a aplicação dos recursos destinados à manutenção do conselho de educação. (Tabela 8)

Com relação à democratização, Avritzer (2008, p. 45 - 46) destaca três oportunidades dos cidadãos ou organizações representativas da sociedade podem participar das tomadas de decisão ou influenciar para que os governos considerem como legítimas as suas reivindicações. A primeira, o autor denomina de “desenho participativo de baixo para cima”, do qual destaca o exemplo do orçamento participativo; a segunda, mediante a partilha de poder, em que são constituídos espaços, como os conselhos setoriais e a terceira é a ratificação pública, em que a sociedade civil é chamada para referendar publicamente as políticas do governo.

Os conselhos de educação integram a partilha de poder, mediante a representação conferida aos conselheiros eleitos em suas instâncias e na possibilidade de participação do cidadão e das instituições não partícipes dos conselhos. No entanto, como a maioria das gestões governamentais alinha os conselhos de educação às suas políticas, quando da criação legal asseguram o controle, engessando os princípios de autonomia e democratização. Tais situações foram apontadas na pesquisa de campo, assim expostas:

[...] o excesso (e alguns casos a prevalência) de influência política nas decisões, em que interesses de várias ordens prevalecem sobre normas essenciais que preservam a qualidade do ensino. (Masculino, ensino superior público, 58 anos, de conselho estadual)

O executivo precisa compreender que o conselho é autônomo e órgão de estado e não do governo [...]. As leis municipais devem assegurar a autonomia administrativa e financeira. (Feminino, instituição rede privada da educação básica, 45 anos, de rede municipal)

Dar-lhe plena autonomia administrativa e financeira, para que não corra o risco de ser refém do executivo nas decisões que toma. (Masculino, governamental, 51 anos, de conselho estadual)

Dos conselheiros entrevistados 80% afirmaram que a principal ação dos conselhos de educação perante a sociedade é a criação de mecanismos eficazes para o acesso público sobre as atividades, pautas e decisões do conselho. Mesmo que insuficiente, já que se trata mais de uma política de comunicação em caráter informativo, do que necessariamente de interação, ainda assim o consenso é um avanço.

Com relação à democratização nos conselhos de educação, somente 33% dos entrevistados consideraram como principal ação a exigência de processo democrático à indicação dos conselheiros (Tabela 8).

A constituição de dispositivos legais para a exigência de processo democrático à indicação tem como fundamento os princípios da democracia participativa à soberania popular, pois se o poder do povo emana também pelos conselhos de políticas, a eleição interna dos conselheiros em suas instituições é imprescindível na perspectiva do Estado Democrático de Direito.

Interessante, verificar que no questionamento se haveria necessidade de alteração na legislação nos conselhos de educação para que possam efetivamente intervir nas políticas educacionais, não houve qualquer referência sobre democratização ou autonomia, conforme os exemplos abaixo:

Regulamentação não se faz necessária. O que ainda precisa é que ocupamos os espaços de ação política que nos são específicos. (Masculino, governamental, 47 anos)

Não permitir que a Assembléia Legislativa votasse qualquer lei na área da educação sem consultar o CEE. (Masculino, sindical, rede privada, 61 anos, estadual)

Instituir atividades periódicas de avaliação do sistema de ensino a cada dois anos ou outro tempo. (Masculino, governamental, 49 anos, estadual)

Não há necessidade de adequação da nossa lei. (Feminino, governamental, 36 anos, municipal)

Contudo, nos bastidores persistem as articulações políticas para manter os conselhos de educação subservientes aos interesses e às conveniências dos governos. Caso, os conselhos se tornem contrários, basta deixá-los sem apoio logístico: diárias, passagens, corpo técnico de apoio, entre outros. As reclamações neste sentido foram apresentadas pelos conselheiros entrevistados, das quais se destacam:

A limitação dada ao Conselheiro de que ele deve se reunir na sala de reuniões ou na plenária para aprovar projetos faz com que o conselheiro não consiga ter um desempenho muito eficaz. [...] O meu papel de conselheiro seria muito mais eficaz e produtivo, se eu tivesse meios (diárias, transporte, etc.) para acompanhar o desenvolvimento do processo educativo. [...] Como representar a

sociedade sem ter contato com ela? [...] É preciso instituir a assessoria jurídica para permitir a elaboração institucional das leis e normas e oportunizar, ou nós conselheiros criarmos meios mais eficazes, para intervir nas políticas educacionais (Masculino, Ensino Superior Público, 63 anos, de conselho estadual)

O executivo poderia disponibilizar assistência jurídica, secretários etc. [...] Dentro da minha carga horária de 20 horas no CME consigo acumular cargos de: presidente, secretária e assessora técnica, pois não dispomos de pessoal para tal. (Feminino, rede pública da educação básica, 46 anos, de conselho municipal)

Falta de condições para o funcionamento do Conselho e dos trabalhos dos conselheiros. (Masculino, governamental, 75 anos, de conselho estadual)

Os fatores que impedem o Conselheiro de exercer esta função são: 1. Falta de um assessoramento jurídico; 2. Falta de disponibilidade financeira para que o Conselheiro faça as visitas “in loco” para avaliar o andamento qualitativo e quantitativo da educação. (Masculino, Ensino Superior Público, 63 anos, de conselho estadual)

Falta participação do executivo nas reuniões regionais, acompanhamento sobre as funções que o Conselho representa. Falta de recursos financeiros. (Feminino, rede pública -EB, 36 anos, de conselho municipal)

A possibilidade de potencialização dos conselheiros em educação, sob a lógica da “função pública de relevante interesse” tem receptividade favorável, pois mesmo diante das limitações impostas eles acreditam que podem fazer a diferença em benefício da educação. Conforme exposto abaixo:

O Conselho que atuo, procura contribuir com a educação no município e consequentemente com a sociedade [...] apesar de representar o executivo no colegiado, acredito que represento o social também, pois o conselho é um colegiado que procura sempre trabalhar na promoção da participação social nas construções de políticas públicas para o município. (Feminino, governamental, 36 anos, de conselho municipal)

Ainda é um espaço de abrigo da sociedade para a garantia da educação, mas poderia ser mais. Gosto da atividade, mas acredito que ainda poderia contribuir mais, com mais disponibilidade, ainda os encaminhamentos são baseados no processos que tramitam na casa com pouco debate. (Masculino, governamental, 49 anos, de conselho estadual)

Prestando informações completas à sociedade sobre as políticas públicas voltadas para a educação, especificamente no que diz respeito à legalidade do funcionamento da Instituição de Ensino,

defendendo dessa forma os princípios da educação de qualidade para todos.(Masculino, governamental, 47 anos, de conselho estadual)

[...] posso dizer que tenho me empenhado bastante, estudado da mesma forma e aprendido muito. A participação nas diversas Comissões me proporcionou a ampliação dos horizontes da educação e perceber toda a sua complexidade. É evidente que a participação e a contribuição de cada um aumentam à medida do tempo de conselheiro. Hoje me sinto muito mais conselheiro do que três ou quatro anos atrás.(Masculino, Rede Pública Ensino Superior, 58 anos, de conselho estadual)

O Conselho tem contribuído para a estabilidade das normas educacionais no Estado. [...] Tenho contribuído para as interpretações das normas e legislações educacionais, bem como a apresentação das manifestações do pensamento dos dirigentes educacionais da educação municipal.(Masculino, governamental, 61 anos, de conselho municipal)

Considero minha atuação boa, em função de ter tido oportunidade de relatar matérias importantes na estruturação de normas para o sistema.(Masculino, governamental, 51 anos, de conselho estadual)

Contribuo, na medida do possível, para que as instituições educacionais cumpram com a sua finalidade e funcione de acordo com as normas legais. Sempre procuro encontrar solução que supere as dificuldades. (Masculino, governamental, 75 anos, de conselho estadual)

Penso que estamos no caminho certo. Estudamos, debatemos e encaminhamos decisões de melhorias na educação do município. (Feminino, Instituição rede privada da educação básica, 45 anos, de conselho municipal)

Estamos melhorando gradativamente, conseguimos ser inseridos e aos poucos estamos conseguindo respeito e credibilidade.(Feminino, rede pública da Educação Básica, 46 anos, de conselho municipal)

Entretanto, se de um lado é positivo a disposição dos conselheiros para participarem, muitas vezes, exigindo sobrecarga de tarefas em tempo extra. De outro lado, o entendimento sobre a função política dos conselhos enquanto espaços à democracia participativa, a própria função dos conselhos e a luta pela autonomia ficam em segundo plano.

Ao que parece, aos conselhos de educação, assim como, aos conselheiros pesquisados, ainda existe um longo caminho a ser percorrido no que tange à identidade social, de representatividade, democratização,

autonomia e a noção de *accountability* para o avanço da democracia participativa no cotidiano dos conselhos.

3.3.4 Os conselhos: espaços de aprendizagem e a questão do tempo

Na pesquisa de campo foi possível perceber que os conselhos de educação são para os conselheiros espaços de ampliação do conhecimento na área da educação, conforme o exemplo abaixo:

Até agora estou aprendendo sobre a legislação e sobre o funcionamento do Conselho. Espero que com mais alguma experiência possa contribuir mais e ter uma participação maior. (Masculino, rede privada ensino superior, 67 anos, de conselho estadual)

De fato, os conselhos de educação são espaços de construção e reconstrução do conhecimento, frente as demandas existentes, por vezes, burocráticas e alheias ao cotidiano profissional dos conselheiros.

O trabalho exercido nas câmaras setoriais e a dinâmica de discussão no plenário exigem dos conselheiros tempo de estudo para o exercício de suas funções, quase sempre insuficiente, conforme cita a conselheira entrevistada:

[...] gostaria de ter mais tempo com os conselheiros para estudos muito mais aprofundados sobre as questões educacionais. (Feminino, governamental, 36 anos, de conselho municipal)

Assim como, tempo e estudo às articulações políticas à socialização do conhecimento acumulado, com destaque a interpretação da legislação educacionais, conforme demonstram os conselheiros entrevistados:

A relação estabelecida com os municípios e com as instituições educacionais do sistema permitiu uma maior socialização das normas intra-sistema e a promoção da autonomia inter-sistemas. (Masculino, governamental, 51 anos, de conselho estadual)

Por serem os conselhos espaços formativos à melhoria da qualidade da educação e da gestão educacional, a otimização do tempo disponibilizado pelos conselheiros deve estar presente na administração dos conselhos,

buscando entre as demandas existentes selecionar as que sejam essenciais para estabelecer uma escala de prioridades.

Entre as ações da administração dos conselhos uma das estratégias à otimização do tempo dos conselheiros é a definição das atribuições que podem ou devem ser de responsabilidade das secretarias de educação.

3.3.5 Transferência de atribuições dos conselhos para o executivo

Notória é a demanda burocrática dos conselhos de educação, com destaque os processos encaminhados pelos usuários dos sistemas de ensino, diante das dúvidas com relação as leis educacionais ou diante das normas emitidas em nível nacional e estadual.

Ao considerar o longo tempo exigido entre o protocolo de entrada dos processos e aprovação do parecer nas câmaras setoriais e em plenário. Assim como, a existência de petições e questionamentos sobre normativas do CNE consolidadas de acesso público, para que os conselhos locais apenas as reprimem ou atividades de autorização de escolas, reconhecimento de cursos, entre outros para os quais os conselheiros não possuem logística necessária para avaliar *in loco*, restringindo-se aos dados fornecidos pelos interessados, os conselhos acabam utilizando o tempo e o potencial dos conselheiros em atividades que poderiam ser assumidas pelas secretarias de educação.

Mas, a possibilidade de repasse de competências não é um consenso, conforme exemplos abaixo:

Acho que não passaria nada ao executivo. (Masculino, governamental, 49 anos, de conselho estadual).

No momento, acredito que este Conselho realiza as atividades que lhe são pertinentes. (Masculino, governamental, 47 anos)

Não vejo em meu conselho esta necessidade. Pois temos muito claro qual a função de cada componente do Sistema Municipal de Ensino (Feminino, governamental, 36 anos, de conselho municipal)

Os conselheiros favoráveis a idéia de transferência de parcela das atribuições dos conselhos para as secretarias de educação, na pesquisa foram citados, por exemplo:

A supervisão do sistema educacional e a autorização (de funcionamento) das escolas de ensino médio. (Masculino, governamental, 61 anos, municipal)

Parece que há consenso em boa parte dos atuais conselheiros é da avaliação e supervisão da educação básica, especialmente das instituições privadas de ensino. As denúncias de irregularidades, cada vez mais freqüentes, são indicativos da falta de supervisão por parte do poder executivo (Secretaria de Estado da Educação), tarefa a ele atribuído na Lei do Sistema Estadual de Ensino. (Masculino, Rede Pública Ensino Superior, 58 anos, de conselho estadual)

[...] atividades de caráter adjetivo e que normatizadas podem ser tarefas da área executiva, como autorização de cursos, transferências de mantenedora, mudança de denominação, transferência ou ampliação das instalações, etc. (Masculino, governamental, 75 anos, de conselho estadual)

Pelas afirmações apresentadas nota-se que as atribuições possíveis de transferência são quanto às competências ligadas à supervisão do sistema de ensino e à parcela do trabalho de subsidiar os atos administrativos do secretário de educação.

Na hipótese da exclusão da competência normativa entre as atribuições dos conselhos de educação, já que efetivamente depende da vontade do executivo a homologação para ter valor jurídico e permanecendo as funções de assessoramento e consultivo colocaria em xeque a representatividade social dos conselheiros e dos conselhos, já que estaria explícita a razão de sua existência: servir os interesses e as conveniências dos secretários de educação.

Assim, as negativas sobre as transferências de competências dos conselhos para o executivo, bem como, as limitações sugeridas, como a avaliação e supervisão dos estabelecimentos de ensino à redução da demanda burocrática nos conselhos podem refletir a necessidade dos conselheiros manterem um poder normativo, mesmo ilusório.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Conselho Nacional de Educação – CNE tem sua história marcada pelo estreitamento político com os governos, e não de Estado, independente dos regimes: democrático ou ditadura. Regido pela Lei nº 9.131 de 25 de novembro de 1995, o Conselho Nacional de Educação, conforme o Art. 6º que dispõe sobre as atribuições do Ministério da Educação e do Desporto, em seu § 1º determina o caráter de colaboração do CNE com as políticas do Governo Federal: “no desempenho de suas funções, o Ministério da Educação e do Desporto **contará com a colaboração** do Conselho Nacional de Educação e das Câmaras que o compõem”. **(grifos nossos)**

A expressão do texto legal “contará com a colaboração”, considerando o teor do Art. 7º⁸ da referida Lei está vinculando o espaço institucional, que poderia ser de democracia participativa, diretamente ao Ministro da Educação, ou seja, ao ocupante do cargo e não ao Estado, por consequência, entende-se como “colaboração”, que o CNE existe para apoiar as políticas do governo vigente.

Talvez esta seja a síntese de toda a problemática que envolve os conselhos de educação estaduais e municipais: a imensa dependência da vontade política do detentor do comando das secretarias de educação, que por ter prerrogativa legal em sua “função normativa” faz com que os conselheiros de educação trabalhem para legitimar suas políticas, pelos diversos mecanismos de controle, ao mesmo tempo, de acordo com sua conveniência homologar ou não os pareceres e resoluções aprovados de iniciativa dos conselheiros.

Em contraposição, em parcela dos conselheiros entrevistados foi possível perceber que a função normativa foi considerada como própria do conselho, conferindo um status de poder, mesmo que ilusório, mas

⁸Art. 7º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional. (LEI Nº 9.131/1995)

suficientemente enraizado que confere significado de relevância sobre a existência do conselho e sobre o trabalho dos conselheiros.

Obviamente que, não se trata de desprestigiar os serviços dos conselhos de assessoria técnica para subsidiar os atos administrativos dos executivos, mas sim de questionar a própria função dos conselhos, em termos de ser um espaço aberto à democracia participativa, diante da personalização dos mandatos, a pouca ou nenhuma preocupação com relação à autonomia, democratização e apropriação da noção de *accountability*, enquanto quesitos fundamentais para o avanço da democracia participativa. Destarte, fica explícita a indefinição do posicionamento dos conselhos perante o executivo e a sociedade.

Percebe-se no contexto da pesquisa de campo que os conselheiros são sujeitos sociais que buscam atuar em favor da melhoria da qualidade do ensino oferecido pelos sistemas e que existe a predisposição à dedicação, mesmo em alguns casos, sem nenhuma estrutura e apoio logístico.

O problema central é o direcionamento desta disposição, pois foi identificado que as atividades burocráticas exigidas têm consumido, além do tempo, a capacidade de questionar a sua própria função social.

Os conselheiros se envolvem na rotina de processos, comissões, discussões e votações, pela significação de valor atribuída historicamente de ser espaço normativo, todo o entorno de limitações e carências acaba não sendo problemático o suficiente para impulsionar uma ação diferenciada, por exemplo, no sentido de transformar os conselhos em espaços relevantes à democracia participativa.

Somente um conselheiro entrevistado foi categórico ao analisar a sua função na atual conjuntura: "*a maior contribuição que um conselheiro pode dar para a sociedade é contribuir para a melhoria da educação, o que efetivamente não está acontecendo*" (Masculino, rede privada ensino superior, 67 anos, estadual).

Apesar de que a generalização sempre reverte em equívocos, a maioria dos conselhos de educação, com a atual formatação legal e política, para ter uma ação permanente e efetiva de contribuição à melhoria da qualidade de ensino, democratização, autonomia escolar e valorização do

magistério e com representação da sociedade civil organizada há um longo percurso.

Pois, o principal desafio, ao que parece, encontra-se desapercibido dos conselheiros: vivenciar no cotidiano dos conselhos princípios como a autonomia, democratização, *accountability* e a representatividade social para o avanço da democracia participativa

É possível avançar politicamente para que os conselhos de educação sejam instâncias de acesso à democracia participativa. Mas, se faz necessário assumir os ônus e bônus da luta para que judicamente estejam legitimados para exercerem a competência normativa, a autonomia e a democratização.

Cabe considerar que todo processo transformador caminha em paralelo com a transformação cultural e ideológica. Portanto, para conquistar os avanços essenciais à criação dos conselhos como espaços ao exercício da democracia participativa, parte do pressuposto de que não serão concretizados por concessão dos secretários de educação, mas pelo fortalecimento da legitimidade dos conselhos de educação perante a sociedade.

Como indicado por um dos conselheiros entrevistados: “a *ampliação da representatividade de diversos segmentos fortalece a participação da sociedade civil no Colegiado deste Conselho*”.(Masculino, governamental, 47 anos, de conselho estadual)

6 REFERENCIAIS BIBLIOGRÁFICOS

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

AVRITZER, Leonardo, **Reforma política e participação no Brasil** in AVRITZER, Leonardo e ANASTÁCIA, Fátima, Reforma política no Brasil: Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 35 – 46, 2006.

_____, **Instituições participativas e desenho institucional**: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático: Opinião Publica [online], vol.14, n.1, 43-64, 2008. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/op/v14n1/02.pdf>> Acessado em 18/fev/2010.

BAKUNIN, Mikhail, **Deus e o Estado**, São Paulo: Ed. *Ridendo C. Moraes*, 2002.

BLUMER, H. **A Natureza do Interacionismo Simbólico**. In: MORTENSEN, C. D. Teoria da comunicação: textos básicos. São Paulo: Mosaico, 1980.

BOBBIO, Norberto, BOVERO, Michelangelo. **Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna.** São Paulo: Brasiliense, 1996.

BORDA, Dionísio, **Merecimento, inclusión social y gasto público**, Asunción: In Séries Políticas, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP, 2009.

BRASIL, Constituição Federal, Brasília: Planalto, 2009. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acessado em 15/abr/2009.

-----, **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.** Brasília: Planalto, 2009. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9131.htm>> Acessado em 15/abr/2009.
CÍCERO, M. T., **Da república.** São Paulo: Ed. Ridendo C. Moraes, 2002.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO/BAHIA, **LEI Nº 7308 DE 02 de fevereiro de 1998:** reorganizar o Conselho Estadual de Educação e dá outras providências. Salvador: CEE/BA, 2010. Disponível em <<http://www.sec.ba.gov.br/cee/>> Acessado em 20/fev, 2010.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Conselhos de educação : fundamentos e funções.** Porto Alegre: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun., 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu, **Ética**, São Paulo: Fundação Abrinq, 2003. Disponível em <<https://gestao.dnit.gov.br/institucional/comissao-de-etica/artigos-e-publicacoes/publicacoes/Etica-Dalmo%20de%20Abreu%20Dallari.pdf>> Acessado em 10/fev/2010.

DAMATTA, Roberto. Prefácio. In Barbosa, Livia. **O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual que os outros.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

FOLHA ONLINE, **MEC rejeita texto que obriga a pôr deficiente em escola comum**, São Paulo: matéria de André Zahar, publicada em 19/ago, 2009. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u611795.shtml>> Acessado em 18/fev/2010.

GOIÁS, **Lei complementar nº 52, de 02 de maio de 2005: altera o art. 16 da Lei complementar nº 26, de 28 de dezembro de 1998.** Goiânia: Gabinete Civil da Governadoria, 2010. Disponível em <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_complementares/2005/lei_complementar_n52.htm> Acessado em 20/fev/2010.

JUNQUILHO, Gelson Silva, **Cultura nacional e o “gerente caboclo” frente os desafios da reforma do Estado no Brasil**, Lisboa, Anais do VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública, out, p. 8 -11, 2002.

LECHNER, Norbert. **Los patios interiores de la democracia.** Santiago de Chile: FLACSO, 1988.

LIMA, Telma Cristiane Sasse de, e MIOTO, Regina Célia, **Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico:** a pesquisa bibliográfica, Florianópolis, Revista Katális, vol. 10, ed.especial, 2007.

LIMA, Rachel Bernardes de Lima, **Conselho Estadual de Educação do Tocantins: sua trajetória e o desafio da autonomia**. Palmas: UCB, 2006.

MEAD, Georg H. **La génesis del self y el control social** : Madrid:Revista Española de Investigaciones Sociológicas – REIS , Tradução Ignacio Sanchez de La Yncera, n. 55, pp. 165-186, 1991.Disponível em <http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_055_10.pdf> Acesso em 10/jan/2010.

MICHAELIS. **Moderno dicionário da língua portuguesa**. São Paulo: Melhoramentos, 1998.

MINAYO, Maria Cecília de S. E SANCHES, Odécio, **Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?** Rio de Janeiro: Cadernos Saúde Pública, vol. 9, nº 3, jul/set, 1993.

PNUD, **A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs**, Brasília: PNUD, 2004

PONTUAL, Pedro, **Desafios à construção da Democracia Participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas**, Porto Alegre, Coleção Cadernos da Cidade, vol. 12, nº 14, novembro, 2008.

RATTNER, Henrique. **Sobre exclusão social e políticas de inclusão**. In: Revista Espaço Acadêmico. Ano II, n. 18, novembro de 2002.

ROUSSEAU, Jean-Jacques, **Do contrato social**. São Paulo: Ed. Ridendo C. Moraes, 2002.

SCANDOLA, Estela M. **Conselhos de direito da criança e do adolescente: à sociedade muitos desafios e a necessidade de um salto vital**: Distrito Federal: Violes, 2006. Disponível em <<http://www.violes.unb.br/www.violes.unb.br/artigos/conselhos%20direitos%20da%20criancas.pdf>> Acessado em 17/fev, 2010. em 17/fev., 2010.

SIMMEL, Georg, **La trascendencia de la vida**. Madrid: Trad. Celso Sanchez Capdequères, Revista Española de Investigaciones Sociológicas REIS nº 89, pp. 297 -313, 2000. Disponível em <http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_089_15.pdf> Acessado em 10/jan/2010.

SPÓSITO, M. Encarnação Beltrão, **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 1994.

THOMAS HOBBS, **Leviatã** ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. São Paulo: Ed. Ridendo C. Moraes, 2001

VALENTE, Nelson, **O Estado brasileiro tem ojeriza à autonomia**, João Pessoa: Iparaíba, 18/fev, 2010. Disponível <<http://www.iparaiba.com.br/noticias,174130,24,o+estado+brasileiro+tem+ojeriza+a+autonomia+tem+alergia+a+ideia+de+orgaos+autonomos.html>> em 22/fev/2010.
WEBER, Max, **Política y ciencia**. Barcelona: Ediciones Elaleph, 2000.

6. ANEXOS

6.1 Tabelas

TABELA 1 Principal caráter deve assumir o conselho de educação perante o executivo – por gênero – 2010.

ALTERNATIVAS	(%)		
	Masc	Fem.	Total
Normativo-jurídico: visa essencialmente cumprir e fazer cumprir a legislação vigente na área da educação	33,33	6,66	39,99
Parceria, pelo caráter de assessoramento e espaço consultivo	13,33	13,33	26,66
Social-político: enquanto instância representativa de segmentos da sociedade civil para o atendimento das respectivas necessidades e/ou interesses na área da educação	13,33	6,66	19,99
Autonomia administrativa e financeira	6,66	6,66	13,32

Organização: a autora

TABELA 2 Comparativo entre a função mais e a menos importante do conselho de educação na percepção dos conselheiros – por gênero – 2010.

FUNÇÕES	Mais importante (%)		Total	Menos importante (%)		Total
	Masc.	Fem.		Masc.	Fem.	
Assessoramento técnico, pela emissão de pareceres, resoluções e orientações às redes de ensino	26,66	13,33	39,99	0	0	0
Assessoramento técnico e consultivo, no sentido de analisar as propostas, projetos ou programas de autoria do executivo	6,66	0	6,66	13,33	13,33	26,66
Fiscalizador das aplicações financeiras dos recursos vinculados da educação.	0	0	0	46,66	6,66	53,32
Político: intervir sobre as ações do governo, no que tange às políticas educacionais no cumprimento da legislação vigente.	13,33	6,66	19,99	13,33	0	13,33
Mobilizador social: buscar o envolvimento da sociedade civil organizada na construção de políticas de educação para a melhoria da qualidade do ensino e garantia dos direitos de acesso e permanência.	20	6,66	26,66	0	0	0
Representativo: ser uma instância de tomada de decisões na qualidade de representante de segmentos sociais ligados direta e indiretamente com a educação.	0	6,66	6,66	0	6,66	6,66

Organização: a autora

TABELA 3 Posicionamento de representação dos conselheiros – 2010.

SITUAÇÕES	(%)							
	Sempre		Às vezes		Raramente		Nunca	
	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.
Antes de votar nas comissões ou em plenário consulta a instituição que o/a indicou?	6,66	6,66	13,33	6,66	13,33	0	46,66	6,66
							53,26	
Transmite informações sobre as ações do conselho de educação para a instituição que representa?	53,33	13,33	13,33	6,66	6,66	0	6,66	0
	56,66							
Disponibiliza espaço (porta-voz) à representação de outras instituições não pertencentes ao conselho?	6,66	13,33	66,66	0	6,66	6,66	0	0
			66,66					
Disponibiliza espaço (porta-voz) à representação de cidadãos frente ao conselho de educação?	6,66	13,33	20	6,66	46,66	0	6,66	0
					46,66			

Organização: a autora

TABELA 4 Principais posicionamentos dos conselheiros na hipótese de uma votação polêmica – por gênero – 2010.

ALTERNATIVAS	(% - arredondamento)	
	Masc	Fem
Seguir os princípios constitucionais	7	0
Seguir a legislação normativa da CF 1988 vigente na área da educação	26	11
Seguir a orientação do CNE (pareceres, resoluções etc);	11	4
Seguir a orientação da instituição que representa	4	11
Seguir os princípios e as concepções que defende como cidadão	26	0

Organização: a autora

TABELA 5 Grau de relevância sobre os entraves para cumprir as funções do conselho de educação – por gênero – 2010.

ALTERNATIVAS	(Variável)			
	Masc		Fem	
Ausência de representatividade jurídica do conselho para exigir do executivo o cumprimento da legislação	2,2	1º	2,2	2º
Excesso de burocracia e formalismo	3,66	2º	1	1º
Ausência de representatividade social do conselho para que suas ações sejam concebidas como de interesse público	4,2	3º	4,8	6º
Ausência de mecanismos efetivos de participação democrática da população, usuária dos sistemas de ensino, sobre as decisões do conselho de educação	4,27	4º	4	3º
Ausência de apoio logístico (local, equipamentos, apoio financeiro, apoio técnico entre outros)	4,9	5º	4	3º
Ausência de transparência e prestação de contas do executivo	5,3	6º	5,4	7º
Limitação legal imposta aos conselhos de educação.	6,36	7º	4,4	5º
Carência de conselheiros/as aptos/as para a função	6,63	8º	4,8	6º
Personalização do/a conselheiro/a	6,6	9º	4,2	4º

Organização. a autora

TABELA 6 Percepção dos conselheiros sobre a representatividade no cotidiano do Conselho de Educação perante o executivo – por gênero – 2010.

ALTERNATIVAS	(% - arredondamento)		
	Masc	Fem	Total
Entre o cidadão usuário dos sistemas de ensino e o executivo	41	9	50
Entre as instituições que compõem o conselho e o executivo	18	18	36
Entre as instituições que não compõem o conselho e o executivo;	14	0	14

Organização. a autora

TABELA 7 A realidade na percepção dos conselheiros sobre os Conselhos de Educação no quesito: acesso dos cidadãos e instituições da sociedade civil – por gênero – 2010.

ALTERNATIVAS	(%)		
	Masc	Fem	Total
São constituídos espaços <u>permanentes</u> de participação do cidadão e de instituições que não compõem o conselho. (fórum, comissões setoriais, entre outros)	2,6	0	2,6
São constituídos <u>espaços excepcionais e transitórios</u> à participação do cidadão e de instituições que não pertencem ao conselho, dependendo da complexidade das questões. (audiências públicas)	21	5,3	26,3
Existe a possibilidade da presença do cidadão ou de instituições nas sessões das comissões internas, sem direito a voz.	15,8	2,6	18,4
Existe a possibilidade da presença do cidadão ou de instituições nas sessões das plenárias, sem direito a voz.	18,4	5,3	23,7
Existe a possibilidade de convidar cidadãos ou representantes de instituições para apresentarem suas idéias e posições ou contribuírem para o debate.	18,4	10,5	28,9

Organização. a autora

TABELA 8 Principal ação do conselho de educação perante a sociedade – *accountability* – por gênero – 2010.

ALTERNATIVAS	(%)		
	Masc.	Fem.	Total
Criar mecanismos eficazes para o acesso público sobre as atividades, pautas, decisões do conselho	53,33	26,66	79,99
Criar mecanismos eficazes para o acesso público sobre a atuação e desempenho de cada conselheiro/a;	6,66	6,66	13,32
Publicar a prestação de contas sobre a aplicação dos recursos destinados à manutenção do conselho de educação;	6,66	0	6,66

Organização. a autora

TABELA 9 Índice de citações apresentadas nas questões abertas por tema – 2010

ÁREAS/TEMAS	Nº citações	%
Função normativa	20	25
Reclamações (carências - logística)	12	15
Espaço de aprendizagem aos conselheiros	9	11,3
Autonomia	8	10
Representação ampliada (sociedade)	7	8,7
Função fiscalização e supervisão (escolas)	6	7,5
Representação restrita (instituição/nível de ensino)	6	7,5
Função mobilizadora/articuladora	4	5
Democratização do conselho	3	3,7
Parceria entre conselho e governo	3	3,7
Conselho como espaço de debates	2	2,5
Total	80	99,99%

Organização. a autora