Conselho gestor como elemento de gestão democrática e de controle social de políticas educacionais

Administrative council as an element of democratic management and social control of education policies

Erasto Fortes Mendonça *

Resumo

Este trabalho analisa a participação da sociedade organizada na gestão democrática de políticas públicas educacionais por meio de conselhos de controle social. Retoma o processo de democratização da educação brasileira a partir de seus estágios constituídos na luta pela universalização do acesso, pela qualidade do ensino e pela alteração nas estruturas de poder das escolas e dos sistemas de ensino. Procura demonstrar que os conselhos de controle social de políticas educacionais induzidos pela Constituição Federal de 1988 são um importante elemento da gestão democrática da educação, na medida em que se abrem para a participação da sociedade. O conselho de controle social do Programa Bolsa-Escola é tomado como exemplo para apontar a natureza que devem assumir esses coletivos de participação para serem considerados, de fato, mecanismos de gestão democrática.

Palavras-chave: Gestão democrática. Conselho gestor. Política educacional. Participação social.

Abstract

This paper analyses the participation of the organized society in the democratic management of public policies for education through councils for social control. It refers to the process of democratization of Brazilian education from other stages based on the fight for universal access, for quality schooling and for change in the power structures of schools and educational systems. It seeks to demonstrate that the councils for social control of educational policy induced by the Federal Constitution of 1998 are an important item for democratic management, as they are open to the participation of society. The council for social control of the program Bolsa-Escola is used as an example to show the nature that such participation groups must have in order to actually be considered tools for democratic management.

Keywords: Democratic management. Administrative council. Educational policy. Social participation.

* Doutor em Educação. Professor da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. *E-mail*: erasto@unb.br

Résumé

Conseil administratif comme élément de gestion démocratique et de controle social des politiques éducationnelles

Ce texte analyse la participation de la société organisée dans la gestion démocratique de politiques éducationnelles par des conseils de contrôle social.Il reprend le processus de démocratisation de l'éducation brésilienne à partir des stages constitués par la lutte pour l'universalisation de l'accès, pour la qualité de l'enseignement et pour le changement des structures du pouvoir dans les écoles et les systèmes d'enseignement. Il essaie de démontrer que les conseils de contrôle social des politiques éducationnelles incités par la Constituition Fédérale de 1988 sont un élément important de la gestion démocratique de l'éducation dans la mesure où ils s'ouvrent à la participation de la société. Le conseil de contrôle social du Programme Bourse-École est utilisé comme un exemple pour indiquer la nature que doivent prendre ces collectifs de participation afin d'être considérés, de fait, des mécanismes de gestion démocratique.

Mots-clefs : Gestion démocratique. Conseil de gestion. Politique Éducationnelle. Participation sociale.

Introdução

Este trabalho objetiva analisar a participação da sociedade organizada por meio de diferentes atores sociais na concepção, na proposição, na implantação e na avaliação de políticas públicas educacionais, apontando a experiência da gestão colegiada como forma de controle social sobre a ação do Estado. A idéia da educação como um bem público, como direito de cidadania, é abordada em seus aspectos históricos, ressaltando o processo tardio por meio do qual essa conquista da sociedade moderna se instalou no Brasil. A luta pela democratização da educação no Brasil é concebida através de três formas de sua materialização na dinâmica social: a luta pela universalização do ensino público, a luta pela qualidade do ensino e a luta pela gestão democrática da educação. A gestão democrática, ao ser adotada como diretriz de política pública educacional pelo Estado, é compreendida em sua função estratégica, na medida em que o seu alcance é considerado um mecanismo para o atendimento das demais diretrizes de inclusão universal e de permanência com sucesso escolar.

De um ponto de vista restrito, o termo gestão tem sido utilizado como etapa de execução de processos administrativos. A construção histórico-política da gestão democrática no Brasil, no entanto, emprestou ao termo um significado mais amplo, que é adotado neste trabalho para a compreensão do papel dos conselhos gestores, não contrapondo gestão e planejamento. Compreendendo que essa contraposição limita a gestão à implantação de políticas, planos, programas e projetos, o sentido de gestão da educação aqui utilizado pretende superar esse reducionismo ao empregar a expressão gestão democrática como referência.

Assim, a gestão democrática da educação é entendida como uma cadeia de processos, procedimentos, instrumentos e mecanismos de ação que envolve, também, a concepção e a formulação de políticas e o planejamento educacional. Não se restringindo, portanto, apenas à realidade local da unidade escolar, a gestão democrática constitui-se como um conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, o planejamento, com a definição de programas, projetos e metas educacionais, sua execução e seus procedimentos avaliativos. É nesse contexto que são analisadas as questões relativas ao funcionamento de conselhos de controle social, como um elemento, portanto, da gestão democrática da educação.

A luta pela democratização da educação no Brasil

A idéia da educação como um bem público, um direito de cidadania, resulta de um processo histórico recente, no Brasil. A conquista da escola pública de acesso universal, comum nas sociedades modernas, instalou-se em nosso país somente em meados do século XX, muito tempo depois de ser alcançada pelos países que sofreram influências do ideário liberal que se instalou no mundo ocidental a partir da Revolução Industrial e da Revolução Francesa.

Por isso, não se pode afirmar que a democratização da educação no Brasil é um velho problema, ou que o ensino público sempre esteve na agenda das preocupações populares. A cultura política autoritária e patrimonialista que predominou no Brasil deixou marcas profundas na forma como as políticas públicas sociais se implantaram ao longo de sua história, conduzidas por um modelo de Estado tutelador, superior ao povo. Nesse cenário, a educação brasileira experimentou um processo de democratização tardio, fazendo-nos chegar ao século XXI a empunhar bandeiras há muito superadas em países de tradição democrática.

A luta pela universalização do acesso à escola pública

A noção do Estado provedor da educação para todos chegou ao Brasil com atraso de mais de um século, trazida pelas mãos do Movimento Renovador da Educação, cujo ponto culminante deu-se em 1932, com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lastreado na luta pela laicidade do ensino, pela institucionalização e expansão da escola pública, pela igualdade dos sexos no direito à escolarização e pela obrigatoriedade de o Estado assumir a oferta universal e gratuita de ensino.[1] Para uma elite que pagava a escola de seus filhos, a expansão e a garantia de ensino público oferecido pelo Estado não

possuía sentido. No entanto, o crescimento da classe média e a reivindicação de acesso à escola primária pelas camadas populares materializaram a campanha pela concretização do direito de todos à educação pública e gratuita.

Esse direito foi incorporado gradativamente nos textos legais. A Constituição de 1946 fixou a obrigatoriedade do ensino primário de quatro anos e sua gratuidade nos estabelecimentos oficiais. A LDB de 1961 esclareceu que essa obrigatoriedade deveria se dar a partir dos sete anos de idade. A Constituição de 1969 consignou o ensino primário obrigatório para todos dos sete aos 14 anos. A Lei 5692/71, que reformou a LDB de 1961 sem revogá-la integralmente, entendeu ser o ensino primário referido na constituição correspondente ao ensino de primeiro grau, de oito anos, dobrando o tempo de obrigatoriedade e de gratuidade de estudos. A Constituição de 1988, a que mais detalhou o capítulo referente à educação, concebeu-a como um direito público subjetivo de todos e dever do Estado e da família, importando a irregularidade de sua oferta na responsabilidade da autoridade competente. O dever do Estado foi explicitado pela garantia de oferta de ensino fundamental e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria, e pela progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio. A LDB em vigor, de 1996, apesar de sucessivas perdas articuladas por grupos conservadores no Parlamento, especialmente em sua tramitação no Senado Federal, acabou por introduzir importantes mudanças na educação básica brasileira. A começar pelo próprio conceito abrangente de educação expresso no seu artigo primeiro, englobando a plenitude da vida cultural e social, ao compreendê-la abrangida pelos processos formativos que se desenvolvem na convivência humana, na vida familiar, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais, nas organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. Na atual LDB, a educação básica é alargada em sua concepção com a ampliação do número de anos que a compõem, incluindo a Educação Infantil até os seis anos de idade, o Ensino Fundamental, de oito anos, e o Ensino Médio, de três anos, ainda que considere a obrigatoriedade apenas para o nível do Ensino Fundamental.

A luta pela qualidade do ensino público

Mesmo reconhecendo o esforço de integração de grande contingente de crianças e adolescentes nas redes de ensino nos últimos anos, as estatísticas apontam para muitas delas entre 10 e 14 anos fora da escola. Estima-se que milhões estudam e trabalham ao mesmo tempo. A incorporação do direito à educação nos textos legais e a sua materialização na adoção de políticas de universalização do ensino obrigatório no país desenham o cenário de como nos

encontramos no atual momento, isto é, com um número imenso de crianças e adolescentes que ainda estão subtraídos do direito à escolarização obrigatória. É verdade que a expansão de matrículas no ensino fundamental nas últimas décadas fez da escola pública uma das ações do Estado mais presentes na sociedade. No entanto, também é verdade que o aumento expressivo de matrículas não veio acompanhado da capacidade de o Estado oferecer um ensino de qualidade. Em outras palavras, é possível afirmar que a quase eqüidade no acesso não promoveu a eqüidade na qualidade. Por isso, a expansão desqualificada do ensino fundamental levou setores organizados da sociedade à mobilização pela oferta de ensino de qualidade, não se conformando apenas com a universalização das matrículas.

A organização dos educadores na luta pela gestão democrática

A organização dos educadores em sindicatos e associações acadêmico-científicas foi um elemento fundamental para a articulação da luta pela qualidade do ensino. Essa organização deu-se ao longo da década de 1970, tornando-se mais ativa na década de 1980, em função de diversos fatores, desde o próprio processo de redemocratização do país até as lutas específicas dos profissionais da educação. Dermeval Saviani (1977) considera que, nesse período, os movimentos reivindicativos expressaram-se por meio de dois vetores distintos: o primeiro, centrado em preocupações com significado social e político da educação, com a conquista de uma escola pública de qualidade aberta a todos e voltada principalmente para as camadas não dirigentes; o segundo, centrado em preocupações corporativas e econômicas, que se expressaram de maneira mais concreta nas greves de professores. O primeiro vetor da organização educacional fez-se representar pelas entidades de caráter acadêmico, voltadas para a produção científica e para a proposição e a análise de políticas públicas orientadas para a construção de uma escola pública de qualidade. O segundo vetor da organização educacional, de caráter sindical, deu-se pela articulação de inúmeras entidades locais e regionais em torno da CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, que reúne os sindicatos representativos dos profissionais da educação básica, e em torno do Andes – o sindicato nacional dos docentes do ensino superior. Importante assinalar que essa organização dos educadores em torno de seus sindicatos e de suas associações acadêmico-científicas influenciou uma diversidade de iniciativas pedagógicas e de gestão educacional em diversas partes do país.

A instalação e o funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte significaram, para o campo educacional, uma oportunidade de buscar a institucionalização de experiências democratizantes dos governos municipais e estaduais. O método de trabalho adotado para o funcionamento da Constituinte favoreceu ainda mais a organização dos educadores. Dividida em comissões temáticas e subcomissões, um grupo de parlamentares ficou responsável pela área de educação, cultura e esportes, e a elaboração do texto constitucional em nível dessas subcomissões previa audiências com entidades representativas. Nesse contexto de abertura à participação surgiu o Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, a partir de uma articulação promovida pelo Andes, sugerindo que as entidades promotoras das Conferências Brasileiras de Educação[2] se juntassem a outras entidades em torno da proposição de uma posição comum para o capítulo da Constituição sobre educação. Para Luiz Antônio Cunha, o Fórum "representou a plataforma mais avançada até então formulada no país" (1995, p. 433).

A luta pela qualidade do ensino veio, logo a seguir, acompanhada de intensos movimentos pela participação nos processos de gestão, compreendendo que a alteração na estrutura de poder no interior das escolas e dos sistemas de ensino poderia constituir-se em instrumento de conquista dessa qualidade. A adoção de mecanismos de democratização da gestão escolar e de ampliação de processos participativos no conjunto da administração pública foi uma realidade que acompanhou o processo de redemocratização do país. As experiências de administrações municipais participativas como a de Boa Esperança – ES, Lages e Blumenau – SC, e Piracicaba – SP, ocorridas entre os anos de 1977 e 1987, além de inúmeras experiências participativas na administração da escola em diversos sistemas de ensino dos estados e municípios brasileiros colaboraram para a consolidação do princípio da gestão democrática, finalmente consignado na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 206, inciso VI. A inclusão da gestão democrática do ensino público nesta Carta Magna foi uma inovação, uma vez que nenhuma outra Constituição anterior o fez. Ao instituir essa diretriz de política pública educacional como princípio do ensino público em todos os níveis, tornou-a um imperativo legal, determinando que a legislação infraconstitucional regulamentasse a questão, uma vez que o fez "na forma da lei".

No âmbito federal, esperava-se que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ampliasse a compreensão legal sobre o princípio da gestão democrática, institucionalizando alguns mecanismos já consolidados pelas experiências em desenvolvimento no país. O longo processo de tramitação da LDB, aliado às disputas políticas no interior do Congresso Nacional, terminou por reduzir a muito pouco a ampliação da compreensão legal sobre a gestão democrática.

Mesmo antes de promulgada a Constituição de 1988, as entidades educacionais já se organizavam para influir na elaboração da nova LDB que surgiria como conseqüência da nova Carta. O movimento que se iniciara com a organização do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública durante o processo constituinte haveria de permanecer como mecanismo de pressão junto aos parlamentares no Congresso Nacional.[3]

Em dezembro de 1988, por iniciativa do Deputado Octávio Elíseo (PSDB-MG), foi apresentado o Projeto de Lei 1.158-A/88, fixando em 83 artigos as diretrizes e bases da educação nacional, tomando por base estudos de Dermeval Saviani (1988) publicados na Revista da ANDE. Esse projeto não continha nenhuma referência explícita à gestão democrática como princípio do ensino público. Curiosamente, o educador que individualmente mais influenciou na elaboração do primeiro projeto de LDB apresentado à Câmara Federal após a promulgação da Constituição de 1988 não considerou um desafio a ser enfrentado pelo país a democratização dos processos de gestão educacional.[4] Em junho de 1990, após a incorporação de inúmeras emendas, o substitutivo apresentado pelo Deputado Jorge Hage (PSDB-BA) foi aprovado na Comissão de Educação Cultura e Desporto da Câmara Federal. Importantes avanços no campo da democratização da educação foram incorporados, dentre os quais o da gestão democrática. Talvez o mais importante tenha sido a adoção do Fórum Nacional de Educação como instância de consulta e articulação com a sociedade. O Fórum deveria ser coordenado pelo Conselho Nacional de Educação e, sempre que possível, precedido de reuniões de fóruns locais e regionais, reunindo-se qüinqüenalmente para preparação do Plano Nacional de Educação. O Fórum Nacional de Educação previsto no projeto aprovado pela Câmara Federal, na medida em que se constituiria por meio de representações da sociedade civil, seria a mais legítima expressão de um conselho gestor de políticas públicas educacionais.

Somente em 13/5/1993 o projeto logrou ser aprovado no Plenário da Câmara Federal, tendo sido alterado pelas resistências de setores conservadores, especialmente pelos privatistas (SAVIANI, 1997). No Senado da República, o projeto sofreu modificações. A maior delas deu-se pelo fato de ter sido apresentado um outro projeto alternativo pelo Senador Darcy Ribeiro, em 20/5/1992, antes, portanto, da aprovação do projeto da Câmara Federal pelo plenário. O projeto do Senador Darcy Ribeiro foi apreciado e aprovado em 2/2/1993 e, em face do regimento do Senado, aprovado na Comissão de Educação em caráter terminal, mecanismo que somente não prevaleceu pelo requerimento de um décimo dos membros do plenário, que, por pressão do Fórum Nacional em Defesa da Escola

Pública, requereram apreciação por essa instância. Após período de grande turbulência em função do novo quadro político instalado pela aliança de centro-direita que conduziu Fernando Henrique Cardoso à presidência da República, o plenário do Senado aprovou em 8/2/1996 a última versão do projeto de Darcy Ribeiro, seguindo para a Câmara Federal e sendo aprovada nessa casa, com pequenas alterações, em 17/12/1996, e sancionada sem vetos pelo presidente da República em 20/12/1996 sob o número 9.394/96.

As referências à gestão democrática no texto da LDB sancionada nem sempre são diretas. A expressão é citada três vezes. A primeira, ao nominar os princípios da educação nacional, repetindo e ampliando a determinação constitucional, fixando, no artigo 3º, inciso VIII, que o princípio da gestão democrática será desenvolvido na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino. Dessa maneira, ampliou o ordenamento constitucional com os mecanismos que viessem a ser criados pelos diferentes sistemas de ensino nas Assembléias Legislativas, nas Câmaras Municipais e nos Conselhos Estaduais de Educação. A segunda referência, no artigo 14, determinou a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, bem como a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. Ao não definir o que entende por comunidade escolar e local, a LDB deixou o campo aberto à interpretação das legislações e normas estaduais e municipais. A terceira referência, relativa ao ensino superior, determinou que a gestão democrática se desse pela constituição de órgãos colegiados deliberativos, cuja composição prevê a participação dos docentes em 70% dos assentos. Dentre as modificações e mutilações impostas pelo projeto do Senado na temática da gestão democrática, ressalta-se a não-adoção do Fórum Nacional de Educação.

No plano da legislação federal, além da LDB, a gestão democrática foi objeto de regulamentação na Lei 10.127, de 9/1/2001, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação com vigência para os seguintes 10 anos. De maneira semelhante ao processo de discussão e aprovação da LDB, o processo legislativo que levou à sanção da lei que estabelece o PNE teve a participação ativa do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, especialmente no II Congresso Nacional de Educação – CONED, realizado em Belo Horizonte, em 1997, responsável pela aprovação do texto que deu origem ao Projeto de Lei assumido pelo deputado Ivan Valente (PT-SP), conhecido como PNE: Proposta da Sociedade Brasileira.

O PNE aprovado incentiva a criação de Conselhos Municipais de Educação e a definição de normas de gestão democrática com a participação da comunidade. As leis sancionadas no âmbito federal, como se pode depreender, avançaram muito pouco na institucionalização de mecanismos concretos de gestão

democrática, deixando aos sistemas de ensino suprir essa lacuna, o que permite, na falta de parâmetros gerais, toda sorte de interpretações sobre o significado e o conteúdo dessa diretriz de política educacional. A gestão democrática do ensino público tem se materializado nos sistemas de ensino dos estados e dos municípios por meio de mecanismos como a escolha participativa de dirigentes escolares, particularmente com a utilização de eleições diretas, como a constituição de conselhos escolares de caráter deliberativo, pela descentralização administrativa e pedagógica das unidades escolares e pela ampliação de sua autonomia.

A participação como elemento de democratização e de controle social sobre as políticas públicas

A participação é o elemento comum dos variados estágios da luta pela democratização da educação no Brasil. Nesse processo, estiveram envolvidos, em diversos graus, diferentes atores sociais. A gestão e o controle de políticas públicas estão estreitamente vinculados aos processos participativos. Carlos Roberto Cury (1997), ao refletir sobre a gestão democrática da educação, chega a compreender os processos participativos como fonte da gestão. Neidson Rodrigues (1983), num estudo em que identifica o processo de democratização da educação em três diferentes áreas – a dos mecanismos administrativos, a da oferta de escola e a dos processos pedagógicos –, sustenta que é a participação a concepção fundamental que perpassa esses três níveis.

A participação no âmbito da gestão de políticas sociais supõe a inclusão de indivíduos e grupos nos processos e mecanismos criados, para que o controle da população sobre o Estado possa ser exercido. No campo da educação, em especial em relação à democratização da escola e de seus sistemas de ensino, bem como em relação ao controle social e a gestão de políticas públicas, é importante considerar que a democratização não ocorre apenas pelo aumento da participação daqueles que já são atuantes por força de seus deveres profissionais – professores, especialistas, técnicos, auxiliares –, mas pela inclusão dos que são ainda postos de lado em função dos mais variados argumentos – pais, estudantes e comunidade em geral.

Ao abordar o desafio da participação na experiência democrática de governo, Leonardo Avritzer (2003) aponta três tipos de justificação para sua existência: o partilhamento de deliberações, a facilitação de processos de negociação e novas formas de controle democrático. Essas formas inspiraram experiências participativas que se desenvolveram no país, em especial nos anos noventa. O orçamento participativo, marca da administração de governos democráticos-populares surgidos durante a primeira administração do Partido

dos Trabalhadores na cidade de Porto Alegre, é a expressão mais forte da participação popular como partilhamento de deliberações. Da mesma maneira, as câmaras setoriais, surgidas em 1988, são citadas como exemplo da participação como facilitadora de negociações.

Ressalte-se, particularmente, a terceira forma de participação como mecanismo de controle democrático. Esse tipo de participação tem sua expressão nos conselhos de controle social, quase todos induzidos pela Constituição Federal de 1988 e criados por legislações complementares atinentes às políticas públicas nas respectivas áreas governamentais. Esses conselhos são respostas às demandas por participação popular na gestão das políticas públicas formuladas nas últimas décadas.

Os conselhos gestores de políticas públicas

Vários exemplos de conselhos gestores institucionais podem ser trazidos à memória, no sentido de estabelecer mais claramente a natureza e o papel de colegiados ligados ao controle social de políticas públicas educacionais. O Conselho de Saúde, criado por lei em 1990 com atribuições de fiscalização, mas com sua natureza ampliada para exercer um papel de reivindicação do direito social à saúde; o Conselho Nacional de Assistência Social, que substituiu o antigo Conselho Nacional de Serviço Social, de 1938, e que terminou sua vida envolvido em denúncias de favorecimento a entidades fantasmas na distribuição de recursos públicos; o Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – Conanda, ligado ao Ministério da Justiça, bem como os Conselhos Estaduais e Municipais, formalizados a partir de 1990; os Conselhos Tutelares, compostos de cinco membros eleitos pela comunidade para fiscalizar a possibilidade de violação de direitos da infância no âmbito do município. Esse último tem uma ação intersetorial, de maneira que, em interlocução com os conselhos da área de saúde, de educação e de assistência social, tem a tarefa de construir uma rede de inclusão social.

Na área da educação, a legislação complementar não logrou avançar no aspecto da participação da sociedade civil na concepção, formulação e controle das políticas públicas educacionais. Como já visto, o Fórum Nacional de Educação idealizado no projeto de LDB aprovado na Câmara Federal não teve sua existência preservada no projeto Darcy Ribeiro finalmente sancionado.

É importante, no entanto, registrar as experiências dos inúmeros conselhos escolares cuja criação, implantação e funcionamento têm se disseminado nos sistemas de ensino, sendo essas instâncias de participação parte integrante dos mecanismos que materializam a norma constitucional de gestão democrática. Esses conselhos são corpos coletivos superiores com prerrogativa de decisão

participada, sendo seu poder de deliberação limitado a matérias específicas arroladas nas legislações e normas dos respectivos sistemas de ensino. Esses colegiados atuam no âmbito da unidade escolar e, nesse sentido, com pouca ou nenhuma ingerência sobre a formulação de políticas públicas educacionais. As experiências de gestão colegiada nos níveis intermediário ou central dos sistemas de ensino não são muitas. Levantamento realizado entre os anos de 1996 e 1998 junto aos sistemas educacionais dos estados, do DF e dos municípios das capitais (MENDONÇA, 2000) permitiu constatar a existência de cinco tipos de iniciativas dessa natureza em 13 sistemas de ensino:[5] colegiados das Secretarias de Educação – compostos, em geral, por membros da alta administração das Secretarias de Estado; colegiados de nível intermediário – compostos por representações de órgãos similares às Diretorias Regionais de Ensino; colegiados de diretores escolares; colegiados corporativos, nos moldes de Conselhos de Magistério; e colegiados de nível central – instâncias de representação para definição e controle de diretrizes gerais do sistema de ensino. Desses tipos de colegiados, os que mais se aproximam da concepção de conselho gestor de política pública educacional são os três que atuam no nível central dos sistemas: no município do Rio de Janeiro, a cada dois anos o prefeito municipal, em obediência à Lei Orgânica, deve convocar a Conferência Municipal de Educação para avaliação da situação educacional do município e fixação das diretrizes gerais do plano municipal de educação; em Porto Alegre, o Congresso Municipal de Educação, convocado pelo menos uma vez a cada gestão municipal, é o fórum máximo de deliberação dos princípios norteadores das ações das escolas da rede pública municipal; no município de Goiânia, a Lei Orgânica determina que o Plano Municipal de Educação só receba o parecer do Conselho Municipal de Educação após consulta ao Fórum Municipal, de caráter consultivo e integrado por representantes de entidades da sociedade civil, em especial aquelas ligadas à educação.

No âmbito da educação, destaca-se, ainda, a existência de conselhos normativos ligados ao Executivo, instância regulada a partir da primeira Lei de Diretrizes e Bases, de 1961, que criou o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação. O Conselho Federal funcionou até 1994, quando foi extinto pelo governo Itamar Franco, sendo substituído pelo Conselho Nacional de Educação, recriado pela nova LDB, em 1996. Além desse colegiado normativo, outros conselhos foram constituídos para acompanhamento e controle de políticas focais. Nesse rol, podem ser citados o Conselho de Alimentação Escolar – COMAE, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social – CACS, o Conselho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef e o Conselho de Controle Social do Programa Bolsa-Escola.

O exemplo do conselho de controle social do Programa Bolsa-Escola

O controle social exercido pelo conselho ligado ao Programa Bolsa-Escola pode ser um exemplo que ajuda a compreender o papel mais geral a ser assumido pelos conselhos gestores de políticas educacionais. Reconhecendo que a irresolução do acesso universal ao ensino está associada, dentre outros fatores, à necessidade da sobrevivência, algumas experiências de políticas de inclusão educacional podem ser lembradas, como a do Distrito Federal, a partir de 1995.[6] Esse programa, cujo objetivo básico foi o de garantir toda criança na escola, permitindo o acesso de todas as crianças de sete a 14 anos ao ensino fundamental, remunerava com um salário mínimo mensal as famílias que mantivessem na escola todos os filhos nessa faixa etária. Além da condição de freqüência de todas as crianças da família na escola, o programa exigia que a renda *per capita* da família fosse inferior a meio salário mínimo mensal, que todos os adultos desempregados da família fossem inscritos no Sistema Nacional de Emprego – SINE e que a família tivesse, pelo menos, cinco anos de residência no Distrito Federal. Esse programa foi objeto de análise de alguns estudos e pesquisas (SANT'ANA; MORAES, 1998; RAMOS, 1997; SILVA, 1997; ARAÚJO, 1998; SOUZA, 1998).

Em nível federal, inspirado em experiências de políticas de combate à pobreza, foi instituído o Programa de Garantia de Renda Mínima, por meio da Lei 9.533/97, vinculado a ações socioeducativas, beneficiando famílias cujas crianças de sete a 14 anos estivessem matriculadas no ensino fundamental. No ano de 2001, a Lei 10.219 criou o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação – Bolsa-Escola como resultado da ampliação do programa de renda mínima já existente e da criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Os critérios de atendimento seguiram padrões de renda e de freqüência escolar, de maneira que as famílias com renda *per capita* abaixo de R$ 90,00 cujas crianças de seis a 15 anos freqüentassem o ensino fundamental, com residência comprovada no município estariam aptas a receber por meio da Caixa Econômica Federal o benefício de R$ 15,00 mensais por criança, até o limite de R$ 45,00.

Apesar de o programa ter sido instituído pela União, que repassa os recursos diretamente à mãe ou, em sua falta, ao responsável legal, e com a intermediação da Caixa Econômica Federal, um órgão federal, a sua execução não se faz sem a adesão voluntária do Poder Municipal, reforçando, com isso, a sua natureza de ente federativo outorgado pela Constituição Federal de 1988. O município, ao aderir ao programa, incumbe-se da criação de Lei Municipal e da

definição de todo o ordenamento jurídico complementar que garanta o acompanhamento e a avaliação de sua execução pela sociedade. Cabe, ainda, ao Poder Municipal a seleção das famílias que serão beneficiadas, o que demanda a análise de situações que englobam critérios como renda familiar, quantidade de filhos, freqüência à escola, que deve ser informada à coordenação nacional do programa a cada trimestre. Além disso, o município assume a contrapartida de organizar ações educativas complementares e instituir um conselho de gestão do programa. Esse conselho, denominado pela legislação "Conselho de Controle Social", é considerado requisito legal para adesão do município ao programa e tem, dentre suas competências, o acompanhamento e a avaliação da execução do programa no município, a aprovação das famílias selecionadas, o atestado de freqüência escolar, o acompanhamento das ações educativas complementares, o acompanhamento da inclusão e da exclusão de famílias e outras atribuições que podem ser estabelecidas em normas complementares.

A natureza dos conselhos gestores como mecanismo de controle social do Estado

A natureza do conselho e seu papel no contexto da execução de políticas educacionais com implicações importantes na democratização da educação brasileira merecem ser aprofundados no sentido de reforçar a participação da sociedade na elaboração e no acompanhamento dessas políticas públicas. Os colegiados são uma forma de divisão de poderes e, por conseqüência, limitadores da dominação. A cooperação de variadas pessoas, segundo o princípio da unanimidade ou segundo o princípio majoritário, permite que a formação colegial da vontade funcione como um mecanismo de restrição de poderes monocráticos (WEBER, 1991).

Ao levantar elementos históricos sobre a formação de conselhos, Maria da Glória Gohn (2000) relembra que essa forma de coletivos não é nova, tendo já existido no século XIX, na Comuna de Paris, no início do século XX com os conselhos dos soviets, os conselhos operários de Turim, os conselhos alemães, os conselhos iuguslavos, bem como os americanos do pós-guerra. No Brasil, a experiência de formação de coletivos de participação também se deu com os conselhos comunitários nos anos sessenta, os de notáveis, nos anos setenta, os conselhos populares, nos anos oitenta, e os conselhos gestores institucionais previstos na Constituição Federal de 1988, criados na década de noventa, objeto da presente reflexão. A experiência brasileira na constituição de colegiados tem íntima relação com o histórico de participação organizada na luta pela democratização do país. Assim, podem ser apontados como episódios que contribuíram para a consolidação da idéia da formação da deliberação construída

coletivamente os movimentos de base e as pastorais da Igreja Católica, as sociedades de amigos de bairro, as associações de moradores, a luta pela gestão democrática da escola.

Cabe, então, refletir sobre a natureza a ser assumida pelos conselhos gestores de políticas educacionais, particularmente aquelas que incluem diretrizes e programas voltados para a inclusão e o sucesso escolar. O primeiro pressuposto é o de que esses conselhos têm um papel relevante na implementação da estratégia de garantia de acesso e permanência das crianças na escola, etapas fundamentais da democratização da educação. Essa suposição requer compreender que os programas educacionais têm características que os colocam num patamar que supera sua compreensão como uma política social de garantia de "mínimos de pobreza", mas como elemento de conquista de cidadania, baseada fundamentalmente na obtenção do direito à educação como bem público. Por essa razão, esses programas devem assegurar a sua natureza de inclusão educacional como elemento que compõe o conjunto de bens e serviços que precisam ser assegurados pelo Estado a todos os cidadãos. Daí por que a natureza do Conselho Gestor e suas atribuições, bem como a sua composição, devem ser concebidas preservando o fundamento do direito à educação, evitando a possibilidade de que a execução das políticas educacionais resvale para o populismo e o assistencialismo, de maneira que as vantagens obtidas pelas famílias sejam consideradas como esmola institucionalizada ou mera benemerência que não ajuda a superar as condições de desigualdade social e política dos beneficiários.

Nesse sentido, os conselhos vinculados ao acompanhamento de políticas educacionais devem, também, superar a concepção de coletivos meramente fiscalizadores ou controladores, características talvez estimuladas pela expressão "Conselho de Controle Social". Apesar de ser nobre a função atribuída a esses coletivos pela Constituição Federal de 1988 ou pelas legislações complementares correspondentes, parece haver uma tendência de compreendê-los como órgãos que têm apenas a função de vigiar as ações do Poder Público. Mais do que isso, para que políticas educacionais atinjam, de fato, sua função, os conselhos a elas vinculados precisam ser percebidos e tratados como instâncias de ampliação de espaços de participação popular, tendo em vista a formulação e o acompanhamento das diretrizes e das metas correspondentes. O conselho, reduzido em seu papel controlador, não leva a isso necessariamente, aplicando-se, aqui, a reflexão de Nelson Santos a respeito dos conselhos de saúde, de que a cultura de fiscalização é muito pouco para os conselhos (SANTOS, 2000). Nessa perspectiva, parece mais oportuna a denominação Conselho Gestor para um coletivo que se vincula ao acompanhamento de uma política pública

educacional. Cury (2002), ao refletir sobre as exigências e os desafios da gestão democrática do ensino no Brasil, lembra que a palavra gestão provém do verbo latino *gero, gessi, gestum, gerere*, que significa carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar, numa ação, portanto, que implica o sujeito que participa.

Para preservar essas características, o conselho gestor deve estar assentado em alguns critérios quanto à sua natureza, suas competências e sua composição. Sua característica fundante é a participação que possibilita a mediação entre o governo e a população, estabelecendo-se uma esfera pública não estatal que permite propiciar um novo padrão de relações entre o governo e a população, entre o Estado e a sociedade. No entanto, é importante dar atenção ao alerta formulado por Gohn (2000) sobre a necessidade de compreender os conselhos no contexto das reformas do Estado, especialmente na formatação produzida pelas políticas implementadas a partir dos anos noventa. No nível federal, parcelas do Estado podem deixar de fazer parte dele para se transformarem em entidades prestadoras de serviço, de maneira que parte das atividades do Estado seja realizada por instituições do terceiro setor, na forma de parcerias. O Estado deixaria a execução e passaria a ser responsável pelo gerenciamento e pelo controle das políticas públicas. Por isso, a noção de espaço público não-estatal precisa ser claramente definida como espaço de controle social sobre o Estado e como possibilidade de representação em espaços públicos nos quais ocorrem a socialização do conflito e negociações em busca de políticas públicas de interesse da maioria da população. A ressignificação do termo não-estatal tem levado a outra compreensão, qual seja a da desresponsabilização do Estado e do seu conseqüente afastamento da execução de políticas públicas em favor de organizações do terceiro setor, omitindo a potencialidade dos espaços de participação e de negociação política como espaços de gestão democrática e de interface entre o Estado e a sociedade.

Por outro lado, a mediação entre o governo e a população a ser desempenhada pelo conselho gestor precisa estar cercada de cuidados para a preservação da natureza não governamental do colegiado, pois não se trata de um órgão de governo, mas de Estado. Por isso, a composição dos conselhos gestores deve estar pautada pela preocupação de não permitir o atrelamento político, partidário ou ideológico com o governo, sendo fundamental que esses colegiados sejam compostos por maioria de membros indicados pela sociedade civil. Parece, ainda, apropriado que o mandato dos membros não seja coincidente com o do titular do Poder Executivo ao qual se vincula a política educacional correspondente. Dessa maneira, podem ser asseguradas as condições para uma participação independente das administrações que gerenciam o programa, de forma que os conselhos não funcionem como homologadores da ação do governo.

É necessário, ainda, considerar o grau de informações e de mobilização que permitam aos membros do conselho gestor a tomada de decisões. No contexto sócio-político brasileiro, é nítida a tendência de os segmentos mais organizados deterem informações e mecanismos que lhes permitem se fazerem representar na esfera pública. Por isso, a composição de um conselho gestor deve propiciar a possibilidade de representação de setores menos organizados, compensando o desequilíbrio de poder existente na sociedade. Ao Estado cabe criar mecanismos de participação e reforçar os já existentes, permitindo que a sociedade se faça representar na defesa de seus interesses por uma educação democrática e de qualidade para todos. Ao Executivo cabe, ainda, a tarefa de propiciar as condições adequadas de funcionamento dos conselhos gestores e de formação continuada de seus membros. Por outro lado, aos membros dos conselhos cabe a tarefa política de reforçar a representação social baseando-a na mobilização dos movimentos sociais, em defesa da educação como bem público, direito de todos e dever do Estado.

Um conselho gestor instituído a partir dessas preocupações certamente terá seu funcionamento a favor da consolidação dos processos de gestão democrática da educação, funcionando como um instrumento de democracia, de participação, de escuta das demandas sociais, capaz de concorrer para a conquista e a garantia do direito à educação para todos. Na medida em que o conselho gestor atua como instrumento de ampliação desse direito, sua ação tende a promover a integração com as demais políticas educacionais dos sistemas de ensino locais, não permitindo que seu funcionamento seja um mero apêndice desvinculado das demais propostas educacionais. Dessa maneira, cabe aos conselhos gestores zelar para que se articulem com as diretrizes e metas dos Planos Plurianuais de Educação, contribuindo com a promoção da educação em seu sentido mais amplo. No nível das unidades escolares onde estão matriculadas as crianças beneficiárias das diferentes políticas educacionais, é também importante que os conselhos funcionem consoante o Projeto Político Pedagógico da escola.

Por fim, é importante ressaltar que, no campo da educação, a experiência de conselhos participativos como instrumentos de gestão democrática tem praticamente se restringido ao âmbito das unidades escolares, com muito pouco reflexo na administração dos sistemas públicos dos municípios, dos estados e do Distrito Federal (MENDONÇA, 2000). Os conselhos gestores de programas educacionais têm, em geral, sua atuação no nível municipal, isto é, no espaço local de poder. Nesse sentido, parece ser oportuno trazer sempre à discussão a possibilidade de constituição de colegiados mais amplos que congreguem representações delegadas em nível estadual e nacional, de maneira a que esses coletivos interfiram também na concepção primária dos programas e nas suas

estratégias de execução. Assim, os conselhos gestores poderão, seguramente, contribuir para o novo momento político experimentado no país, em que a participação da sociedade organizada na formulação, no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas sociais é um requisito de cidadania e razão de existência do governo democrático.

Referências

ARAÚJO, Carlos Henrique. Bolsa-Escola: renda mínima associada à educação, In: BAVA, Silvio Caccia Bava (Org.). *Programas de renda mínima no Brasil*: impactos e potencialidades. São Paulo: Pólis, 1998, p. 49-58.

AVRITZER, Leonardo. Governo Lula: o desafio da participação. *Teoria e Debate*, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, v. 16, n. 54, p. 10-15, 2003.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez; Niterói: Editora da UFF; Brasília: Flacso do Brasil, 1995.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O Conselho Nacional de Educação e a gestão democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação*: desafios contemporâneos. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 199-206.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, São Bernardo do Campo: Anpae, v. 18, n. 2, p. 163-174, jul./dez. 2002.

GOHN, Maria da Glória. Os conselhos de educação e a reforma do Estado, In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo*: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas: Lapplane/Unicamp, 2000.

MORAES, Célio Vanderlei. Conselhos de gestão de políticas públicas: instituições e/ou espaços políticos. *Revista de Ciências Humanas*: edição especial temática – políticas públicas e democracia institucional, Florianópolis: UFSC, 1999, p. 107-126.

RAMOS, Marilene de A. *O programa bolsa familiar para a educação no Distrito Federal*: um estudo no Paranoá. Brasília: Dissertação de Mestrado, UnB, Faculdade de Educação, jul. 1997.

RODRIGUES, Neidson. A democratização da escola: novos caminhos. *Revista da ANDE*, São Paulo, v. 3, n. 6, p. 42-48, 1983.

SANT'ANA, Sílvio R.; MORAES, Andréa. *Avaliação do programa bolsa-escola do GDF*. Brasília: Fundação Grupo Esquel Brasil, maio 1998 (mimeografado).

SAVIANI, Dermeval. Contribuição à elaboração da nova LDB: um início de conversa. *Revista da ANDE*, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 5-14, 1988.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação*: trajetória, limites e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 1997.

SILVA, Lidiany dos Santos. *Apoio financeiro familiar e desempenho escolar dos filhos*: a experiência do Distrito Federal. Brasília: PIBIC, Relatório de Pesquisa, Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, jul. 1997.

SOUZA, Nair Heloisa Bicalho de. Avaliação do impacto sobre as famílias beneficiárias: programa bolsa-escola do Governo do Distrito Federal, In: BAVA, Silvio Caccia Bava (Org.). *Programas de renda mínima no Brasil*: impactos e potencialidades. São Paulo: Pólis, 1998, p. 59-107.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: EdUnB, v. 1, 1991.

Notas

[1] O foco no Manifesto não quer, aqui, significar que não tenham existido, anteriormente, iniciativas em defesa do ensino público no Brasil, mas tão somente sublinhar a sua importância como marco referencial dessa defesa na história da educação brasileira. A título de ilustração poderiam ser lembradas as iniciativas das antigas províncias após o Ato Adicional de 1834, especialmente em relação ao ensino normal preparatório de professores primários, da mesma maneira que a criação dos grupos escolares, a partir de 1890, momento em que a escola sai do espaço doméstico e privado a ganha âmbito público.

[2] Essas entidades são representadas pela ANPEd – Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, fundada em 1977; o CEDES – Centro de Estudos Educação & Sociedade, fundado em 1979; a ANDE – Associação Nacional de Educação, fundada em 1979. Essas três entidades foram responsáveis pela organização das Conferências Brasileiras de Educação: I CBE, abr. 1980, São Paulo, PUC-SP: 1.400 participantes, tema "A política educacional"; II CBE, jun. 1982, Belo Horizonte, UFMG: 2.000 participantes, tema "Educação: perspectiva na democratização da sociedade"; III CBE, out. 1984, Niterói, UFF: 5.000 participantes, tema "Da crítica às propostas de ação"; IV CBE, set. 1986, Goiânia, UFG e UCG: 6.000 participantes, tema "A educação e a constituinte"; V CBE, ago. 1988, Brasília, UnB: 6.000 participantes, tema "A LDB da educação nacional"; VI CBE, set. 1991, São Paulo, USP, tema "Política nacional de educação".

[3] Entidades que integravam o FNDEP, em 1991: a) entidades nacionais de natureza acadêmico-científica: CEDES, ANDE, ANPEd, SBPC, ANFOPE, CBCE; b) entidades de especialistas em educação: ANPAE, FENOE, FENASE; c) entidades de caráter sindical: CNTE, ANDES-SN, CNTEEC, CUT, CGT, FASUBRA; d) entidades de dirigentes estaduais e municipais de educação: CONSED, UNDIME; e) entidade de reitores de universidades: CRUB; f) entidades de estudantes: UNE, UBES, ANPG; além da OAB.

[4] O autor considera como desafios a ser enfrentados pelo país a universalização da educação básica e a conquista de um mesmo padrão de qualidade de ensino.

[5] Cinco sistemas estaduais (AP, CE, MG, PR e PE) e oito sistemas municipais (Salvador, Goiânia, Rio de Janeiro, Porto Alegre, São Paulo, Florianópolis, Aracaju e Palmas).

[6] Esse programa, instituído pelo Decreto 16.270/1995, foi concebido em 1987 no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo, da Universidade de Brasília como proposta de combate ao trabalho infantil e garantia de universalidade da educação básica para toda criança.

Recebido: 29.06.2004
Aceito: 13.07.2004