



Conselhos de educação como espaço de ação e controle social nas Políticas Públicas

Gislene Magali da Silva¹, Noemi Barreto Sales Zukowski¹, Letícia Érica g. Ribeiro¹, Saldanha Alves Braga¹

¹ Mestrandas do Programa de Pós Graduação em Educação da Universidade de Brasília, na área de concentração Políticas Públicas e Gestão da Educação Profissional e Tecnológica. Email: nezukowski@gmail.com; magali@ifto.edu.br, leticiaerica@gmail.com, salldbrega@ifto.edu.br.

Resumo: O presente artigo busca proporcionar uma reflexão crítico comparativa sobre os Conselhos de Políticas Públicas como espaço de ação e controle social. Através da retomada de conceitos fundamentais contrapostos com dados obtidos no decorrer do estudo, traça-se um panorama do papel efetivo dos Conselhos de Políticas Públicas no âmbito governamental (governo municipal) e institucional (Institutos Federais) enquanto mediadores e instrumentos de fundamental importância - enquanto acompanhamento, controle e avaliação -, para o desenvolvimento e solidificação das políticas públicas. Partindo da Análise dos regimentos dos conselhos e suas atribuições no período de 2011 e da visão dos atores envolvidos no processo, procura traçar o grau de relação direta entre Conselhos e atores que estão ligados aos mesmos. Tendo como objeto da pesquisa o Conselho Municipal de Educação de Palmas, o Conselho Superior e Conselho Pedagógico dos IFs, campus Palmas, Paraíso do Tocantins e Luziânia- GO, foram levantadas, através de pesquisa qualitativa e quantitativa (método Misto) informações sobre o papel dos conselhos como mediador de conflitos entre estado e a sociedade.

Palavras chave: Conselhos. Controle Social. Políticas Públicas.

INTRODUÇÃO

Os Conselhos de Políticas Públicas têm sua história de implantação e consolidação marcada pela Constituição de 1988, quando são amplamente divulgados e defendidos os princípios que orientam a participação da sociedade no acompanhamento das políticas públicas e da legislação que as regulamentam, principalmente no que se refere ao repasse dos recursos federais.

Segundo Abrucio (2010) a dinâmica federativa iniciada pela mencionada Constituição, colocou em foco os dilemas para implementação de políticas descentralizadas num país bastante “heterogêneo, desigual e marcado por significativas tensões intergovernamentais.” Sendo assim, para garantir que os interesses dos diversos segmentos da sociedade possam ser contemplados, é de fundamental importância a ação dos mecanismos de controle social, dentre eles, os Conselhos de Políticas Públicas. Esta modalidade de acompanhamento e controle social possibilita a interação e participação dos diversos atores sociais envolvidos no processo de implantação de políticas públicas tornando-os corresponsáveis pelas mesmas.

A princípio, as políticas públicas deveriam ser implantadas para atender aos anseios sociais após compreensão e análise das necessidades da sociedade a qual se destina. Entretanto, as Políticas Públicas acabam por expressar o resultado da competição entre os diversos grupos ou segmentos da sociedade que buscam defender (ou garantir) seus interesses. Nesta relação de poder, pode-se dizer que grande parte das atividades e decisões políticas do governo é direcionada à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais ou aquelas formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo em que articulam os apoios necessários. O que se percebe é que a própria escolha da demanda a ser atendida tem por objetivo maior a geração de apoio. Neste sentido é tênue a linha que diferencia os interesses do governo do interesse do povo. O interesse do povo é ter suas solicitações atendidas; o do governo é alcançar apoio e prestígio que o consolidem no poder. Sendo assim, o resultado deste jogo de poder pode ser positivo em algum aspecto para a sociedade. Embora possam ser ações paliativas e de interesse governamental, as políticas públicas atendem, mesmo que primariamente, as necessidades sociais.

Partindo-se do pressuposto que os conselhos são instituídos de forma equitativa, os mesmos passam a ter a prerrogativa não apenas de apontar para as demandas e anseios sociais, mas de colocar tópicos na agenda do governo e controlar seu desenvolvimento monitorando os processos de implantação das políticas públicas garantindo o direito da sociedade às mesmas. Sua composição heterogênea possibilita a discussão ampla dos interesses e necessidades dos diversos grupos nele



representados. Sendo assim, torna-se essencial ampliar as arenas de debates possibilitando aos diversos atores sociais vez e voz para intervir nas escolhas e implantação de políticas públicas que atendam não apenas as demandas em nível macro, mas que venham de encontro às necessidades específicas da região em que será desenvolvida.

A partir deste contexto, o presente estudo traz uma visão dos Conselhos de Políticas Públicas focada na realidade educacional, buscando determinar qual o grau de conhecimento que a sociedade possui sobre a existência dos mesmos enquanto mecanismo de controle, participação social e mediador entre os interesses políticos e o que se faz necessário para o desenvolvimento social.

Em se tratando de mecanismos de controle de políticas públicas os Conselhos destacam-se pela formação diversificada e paritária que permite a ampla discussão e análise das propostas a serem implantadas. Embora não tenham atuação e composição ideal, os conselhos são vitais para que as políticas públicas ganhem um caráter mais próximo da demanda social.

Tendo se expandido com notória rapidez e estando, segundo dados do IBGE 2001, presente em 99% dos municípios do país, não significa que os mesmos tenham alcançado o sucesso esperado para superação dos desafios a eles interpostos enquanto mediadores e instrumentos de fundamental importância no que se refere ao acompanhamento, controle e avaliação na implantação, desenvolvimento e solidificação das políticas públicas.

Para Gomes (2003, p.4),

Este aspecto qualitativo é, realmente, mais desalentador, como revelam relatos de experiências práticas: deficiências quanto à representatividade dos conselheiros e quanto à capacidade de deliberar e impor suas decisões ao governo são freqüentemente apontadas na literatura.

Partindo-se do princípio de que controle social “é uma forma de se estabelecer uma parceria eficaz e gerar a partir dela um compromisso entre poder público e população capaz de garantir a construção de saídas para o desenvolvimento econômico e social do País” (DROPA, 2001) seria de presumir que a população estaria altamente engajada nos processos que lhe garantem este controle e acesso ao acompanhamento das políticas públicas que lhe concernem.

Neste sentido, formulam-se as seguintes hipóteses das quais partem este estudo: os mecanismos de controle social são conhecidos e valorizados; os Conselhos de Políticas Públicas são reconhecidos pela sociedade como espaço de acompanhamento e participação na implantação das Políticas Públicas; o Controle das Políticas Públicas é realmente efetivado através dos Conselhos; é possível identificar as debilidades existentes nos mecanismos de controle social visando estratégias para minimizá-las.

Após traçar o perfil da relação entre a sociedade e o poder público no que se refere aos Conselhos de Políticas Públicas a nível governamental traça-se um paralelo dos mesmos com os Conselhos Institucionais vigentes nos Institutos Federais que, a priori, atuam no acompanhamento das Políticas Públicas a nível interno. Esta correlação contempla a formação de cidadãos críticos e participativos gerados no bojo da instituição de ensino em seu propósito regido pela LDB, em seu Art 35, inciso II, sendo este “o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico”.

No que se relaciona ao nível institucional, e compreendendo que a formação para atuar nos âmbitos mais elevados da federação, precisa ser entendida e apreendida a nível setorial, sendo a instituição de ensino, espaço propício ao exercício da cidadania e, tendo a mesma em seus Conselhos a possibilidade da interação, acompanhamento, controle e formação da cidadania, presume-se que: a interação da comunidade acadêmica com os Conselhos Institucionais é significativa; os Conselhos Pedagógicos, nas instituições observadas, são autônomos e de alto poder decisório.

As considerações a seguir tiveram como objeto de estudo os conselhos municipais de Educação e os conselhos institucionais existentes no Instituto Federal de Educação, Ciência e



Tecnologia, a saber, os Conselhos Superiores e Pedagógicos, justificando-se este estudo pela necessidade de conhecer a situação atual da sociedade em relação à existência, participação e ação dos conselhos na sociedade e a efetividade dos conselhos como órgão fiscalizador e avaliador de políticas Públicas.

2 MATERIAL E MÉTODO

Além da elaboração do estudo, outros procedimentos metodológicos relevantes foram realizados de maneira a garantir que, tecnicamente, a pesquisa pudesse ser representativa do universo pesquisado. Dentre eles, vale destacar, além da elaboração e aplicação de questionários envolvendo os docentes, discentes, técnicos administrativos e a comunidade que foi realizada entrevista com os membros de Conselhos a seguir: presidente do Conselho Municipal da Educação; Membro do Conselho Nacional da Educação e o representante dos discentes do IFTO no Conselho Superior. As entrevistas foram realizadas com a utilização de recursos tecnológicos, como câmeras, áudio entre outros.

Para garantir a representatividade dos quatro conselhos públicos, o desenho amostral foi elaborado de maneira estratificada em um universo de cem atores no âmbito dos IF's de Paraíso de Tocantins, Palmas e Luziânia. Neste contexto traça-se um panorama do conhecimento sobre conselhos, controle social e políticas públicas.

Acompanhando o formato amostral, a análise dos questionários registrou a opinião de vinte e nove discentes, vinte e oito docentes, vinte e nove Técnicos Administrativos e quatorze atores das comunidades entre eles pais, egressos e terceirizados nos municípios de Palmas, Paraíso do Tocantins e Luziânia, Goiás.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No que se refere aos pressupostos relacionados à representatividade dos conselheiros e sua capacidade de deliberar o estudo realizado demonstrou que, embora haja um índice significativo de presença aos Conselhos analisados, as deliberações não são muito aprofundadas. Em parte devido às próprias temáticas das reuniões regulares, sendo uma das observações levantadas nas entrevistas o fato de o acesso aos dados, de forma real e transparente, não ser de realizado com agilidade e prontidão.

Outro fator a ser considerado é o que se refere ao caráter dos Conselhos em análise é que, embora sejam definidos como deliberativos, há que se mensurar a dimensão dos procedimentos e realizações dos mesmos.

Importante contextualizar a comparação realizada entre os conselhos analisados. Sendo os mesmos: Conselho Municipal de Educação de Palmas-TO e Conselhos Institucionais. Sendo os institucionais o Conselho Superior do IF-TO e do IF-GO e Conselhos dos campus de Paraíso e Palmas no Tocantins e Luziânia em Goiás.

A comparação entre os Conselhos observados se dá na dimensão da ação e formação dos mesmos, a saber:

1. Ambos relacionam-se diretamente às Políticas Públicas para a educação no que se refere a implantação, acompanhamento e avaliação: a diferença está no âmbito das políticas avaliadas. Os Conselhos Municipais tem uma área de ação mais ampla; os Conselhos Institucionais restringem-se as políticas que lhes conferem executar;
2. Ambos enquadram-se na definição de conselhos proposta por Carneiro (2007) no que concerne a serem canais de participação política – todos os atores participantes de o direito ao acesso as informações, a expressar sua opinião e a participar da tomada de decisão -, são espaços de publicização das ações do governo constituindo-se em

espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais, tendo poder de agenda e interferência



de forma significativa nas ações e metas dos governos em seus sistemas administrativos.(CARNEIRO, 2006, p.151);

3. Ambos têm representantes, em maior ou menor percentual, do poder público, da sociedade civil, dos docentes e discentes bem como de representantes de sindicatos e outras instâncias relacionadas à representação de interesses diversos;
4. Tanto os Conselhos Municipais quanto os Conselhos Superiores são de caráter consultivo e deliberativo, diferindo dos Conselhos Pedagógicos que é de caráter primordialmente consultivo podendo deliberar apenas sobre assuntos relacionados as atividades regulares da instituição, como organização de eventos internos, calendário entre outras decisões de pequena monta. Há que se ressaltar que, por esta característica o grau de insatisfação dos conselheiros é latente e perceptível.

Partindo do conceito de controle social que pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública questionou-se com os atores o conhecimento do termo controle social, onde 32% responderam que conhece e entende quais as atribuições do controle social 32%. Sendo assim, a análise dos dados resulta nas seguintes premissas: **(i)** um relevante percentual de atores (42%) desconhece a importância do controle que acordo com o entendimento da CGU trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Já em relação aos conselhos como o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo federal, estadual e municipal quando questionados aos atores sobre as instâncias de atuação dos conselhos, não houve dúvidas por parte dos entrevistados, todos compreendem que os conselhos atuam nas três instâncias. E para entender a composição dos conselhos proporcionou três alternativas, sendo, na primeira os representantes são do poder público e da sociedade em suas várias esferas, na segunda, os representantes são do Estado e instituições de ensino e, terceira, não tenho informações a respeito. Um dado que nos surpreendeu foi **(ii)** apesar de todos compreenderem a atuação dos conselhos houve um elevado índice de desconhecimento dos docentes sobre a composição dos conselhos, onde a maioria (11%) respondeu não terem informações.

Fato interessante que a resposta anterior não interferiu sobre o conhecimento da atribuição dos conselhos. **(iii)** No entendimento dos atores, os conselhos servem para atuar como co-responsável quanto a implantação, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Em Carneiro (2006), os conselhos instituem uma nova modalidade de controle social sobre a ação governamental, de responsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas.

Pensando no avanço dos conselhos no formato setorial onde permite a superação de desigualdades regionais e uma compreensão mais global da política permitindo uma atuação mais consistente na definição de diretrizes de políticas que caminham no sentido da equidade e da efetividade, a análise sobre o caráter dos conselhos proporcionou respostas interessantes. **(iv)** 10% dos docentes informaram que os conselhos têm caráter apenas consultivo e um número igual disseram não ter informações. Já os Técnicos administrativos e a comunidade externa responderam que podem ser consultivos e deliberativos e 13% dos discentes também registraram o desconhecimento a respeito do caráter dos conselhos.

Para relatar o conhecimento da sociedade em relação à existência, participação e ação dos conselhos na sociedade, o estudo voltou-se para os conselhos educacionais. O conselho Municipal de Educação de Palmas de acordo com seu regimento e presidente “é o órgão colegiado integrado ao Sistema Municipal de Educação com atribuição normativa, deliberativa, mobilizadora, fiscalizadora, consultiva, propositiva de controle social.” Observando a gestão democrática no âmbito da educação federal dos IF’s, o conselho diretor tem como atribuição deliberativa as ações advindas dos *campi* e para o *campus* representando os anseios desses atores, o conselho pedagógico de caráter consultivo e de assessoramento aos segmentos envolvidos com a atividade fim da instituição.



Sendo assim, no questionamento sobre a relevância dos conselhos pedagógicos para direcionar as atividades institucionais foi unânime a opinião de que os mesmos são de extrema importância. (v) Um fato curioso sobre a participação nos conselhos foi revelado quando o público alvo respondeu nunca haver participado de um Conselho em nenhum dos papéis: quer como ouvinte, expositor ou conselheiro. Tal fato pode ter influenciado na resposta seguinte quando questionados sobre a atuação dos conselhos pedagógicos. (vi) o desconhecimento sobre os conselhos mais uma vez atingiu um índice elevado através da alternativa dos que não opinaram. E pensando na implementação de uma política que deve ser vista sob a perspectiva interativa, na qual as ações individuais em pontos estratégicos influenciam consideravelmente nos resultados obtidos, o resultado acima coloca em questão a efetividade dos conselhos como órgão fiscalizador e avaliador de Políticas Públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora os mecanismos de controle social sejam de extrema relevância para a consolidação da democracia e das políticas públicas, sendo os Conselhos de Políticas Públicas uma das principais ferramentas a ser considerada, os atores sociais não estão de fato envolvidos no processo de controle. Em muitos dos casos, por desconhecimento dos mecanismos competentes. Neste sentido, importa que sejam criadas estratégias que possam “garantir a participação e controle social no processo, a fim de legitimá-lo perante a sociedade, garantir o compromisso dos agentes implementadores e potencializar a efetividade social almejada pelas políticas públicas.” (JANUZZI, 2001, p.8).

No que se refere à participação e compreensão dos Conselhos como espaço de deliberação e democracia sendo de direito dos atores sociais o acompanhar e avaliar a implantação das políticas públicas pode-se constatar o enunciado por Carneiro no que concerne ao período de implantação dos próprios Conselhos de Políticas Públicas como mecanismo de controle social:

Sem dúvida, os conselhos locais, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional que acenam para a ampliação dos espaços de deliberação pública [...] O tempo de maturação de uma nova construção institucional é geralmente longo e a experiência dos conselhos é muito recente para permitir generalizações conclusivas.(CARNEIRO, 2006, p.155)

Neste sentido a implantação bem sucedida e a esfera de ação dos Conselhos de Políticas Públicas carecem de tempo, planejamento e formação da cidadania crítica e participativa para efetiva consolidação.

Sendo que a questão do controle social é de fundamental importância para a consolidação dos processos democráticos e das políticas públicas relacionadas aos mesmos, pode se afirmar que quando a sociedade compreender a dimensão e propósito dos conselhos, passando a atuar de forma efetiva nos mesmos “[...] estará permanentemente atestando a validade dos serviços prestados, ao mesmo tempo que se estabelecerá um sistema de parceria ou de co-gestão entre o Estado e a sociedade civil.” (BRESSER PEREIRA, 1996, p.22).

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. 'A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento'. In: OLIVEIRA, R. P. E SANTANA, W. (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil. Combater desigualdades, garantir a diversidade.



BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial, **Revista do Serviço Público**, 47(1), jan-abril 1996.

CARNEIRO, C. B. L. '**Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização**'. In: SARAVIA, E. e FERRAREZI, E. (Orgs.). Políticas públicas. Coletânea – Volume 1. Brasília: ENAP, 2006

DROPA, Romualdo Flávio. **Reforma do Estado: perspectivas para o controle social e a transparência na Administração Pública**. 2001. In: <http://dropius.sites.uol.com.br/controle.htm>

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições**. São Paulo: EAESP/FGV, 2003, 110 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Governo Local e Sociedade Civil).