

Sociedade civil, Gestão municipal da Educação e Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

Pedro Ganzeli*

Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais,
Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp),
Av. Bertrand Russell, 801, Cidade Universitária “Zeferino Vaz”,
CEP 13083-865, Campinas, SP, Brasil,
e-mail: pganzeli@terra.com.br

O processo de descentralização da Educação no Brasil, nos anos 90, ocorreu tendo como eixo o debate sobre a relação entre a sociedade civil e o Estado, em sentido restrito. Passamos, então, a verificar o uso indiscriminado da expressão sociedade civil em legislações, planos educacionais, programas de governo, documentos estes que orientaram as reformas na administração pública da Educação sem a devida clareza conceitual. Neste trabalho buscamos esclarecer, inicialmente, possíveis significados do conceito de sociedade civil para, em seguida, compreendermos como foi se constituindo historicamente a relação entre a sociedade civil e o aparelho do Estado na área da Educação. Finalizaremos o artigo problematizando proposições presentes no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) no âmbito da administração pública municipal da Educação.

Palavras-chave: Sociedade civil. Sociedade política. Parcerias. Secretaria Municipal de Educação (SME). Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Municipal Education Management and Education Plan

The process of decentralization of education in Brazil in the 1990s, there was an axis with the debate on the relationship between civil society and state, in the strict sense. We, then, to check the indiscriminate use of the term Civil Society in laws, education plans and programs of government, these documents which guided the reforms in public administration education, without adequate conceptual clarity. In this study we sought clarification, initially, possible meanings of the concept of Civil Society, to then understand how it was being historically the relationship between civil society and the state apparatus, in education. Finalizing the article problematized propositions on the Development Plan for Education with in the municipal administration of public education.

Keywords: Civil society. Partnerships. Municipal Department of Education. Development Plan for Education.

* Atuação em Administração Educacional, com ênfase em Administração de sistemas educacionais e Gestão da escola pública. Professor do Departamento de Políticas, Administração e Sistemas Educacionais e membro do Laboratório de Gestão Educacional (Lage) na Faculdade de Educação da Unicamp.

1 Introdução

Nos anos 90, no Brasil, ganhou força o debate sobre as responsabilidades do Estado e da sociedade civil na resolução dos graves problemas gerados pela transformação da economia mundial.

As reformas implementadas no Estado brasileiro possibilitaram, na esfera federal, a redução de sua dimensão, por meio dos diversos programas de privatização, como também alteraram sua estrutura administrativa, tendo, como exemplo, a criação das agências reguladoras (de energia, de comunicação, de estradas, entre outras), ampliando, dessa forma, a participação da sociedade civil na condução de políticas e no atendimento à população em suas áreas de abrangência.

Nesse período, pudemos observar, no âmbito da sociedade civil, grande expansão de organizações, agrupando em 2002 um total de 276 mil entidades, fundações, instituições e Organizações Não-governamentais (ONGs) (Gois, 2004). Esse dinamismo da sociedade civil mobilizou um enorme contingente de pessoas em projetos de diferentes áreas (social, ambiental, cultural, entre outras), com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos grupos sociais mais suscetíveis às reformas econômicas em curso.

Nesse texto analisaremos diferentes formas de entendimento do conceito de sociedade civil, bem como problematizaremos as possíveis implicações das chamadas “parcerias” no âmbito da administração pública municipal, mais especificamente na área da Educação, analisando as propostas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) direcionadas aos municípios.

Não temos a pretensão de esgotar o assunto, dada a sua complexidade. Nossa intenção é ampliar o debate, trazendo algumas reflexões sobre o processo de construção de estruturas participativas no âmbito da administração pública municipal na área da Educação.

2 Estado e sociedade civil

O Estado capitalista é marcado pela luta entre classes sociais fundamentais; de um lado, a burguesia, proprietária do capital financeiro e produtivo, e, de outro, o proletariado, possuidor da

força de trabalho. Faleiros (1980) define o Estado capitalista como uma relação social igual a um campo de batalha, “onde as diferentes frações da burguesia e certos interesses do grupo no poder se defrontam e se conciliam com certos interesses das classes dominadas” (p. 46). Os interesses de classe estão em constante embate, especialmente quando entra em jogo a utilização dos recursos financeiros gerados pelo esforço comum da sociedade presente nas políticas públicas. É nessa perspectiva que cabe compreendermos o conceito de Estado. Em seu sentido restrito, o Estado pode ser compreendido como as diferentes instituições que integram a administração pública, encarregadas de prover a sociedade em suas mais diversas necessidades.

A idéia de reforma do Estado ganhou força no Brasil na década de 90. Para os defensores da reforma, a redução da administração pública possibilitaria o aumento de sua eficiência econômica, reduzindo o custo de seu funcionamento. Tratava-se de introduzir o conceito de Estado mínimo, tarefa que gerou vários dilemas. Criar um Estado mais barato e mais eficiente era o ideal dos reformadores, porém, na prática, “é difícil para os reformadores contemplar, ao mesmo tempo, economias de curto prazo e bons resultados futuros; dedicar-se a mudanças radicais e imediatas e ao processo contínuo de reforma; implementar decisões extremamente duras e táticas que visem a motivar os funcionários” (Kettl, 1999, p. 77).

No Brasil essas reformas da administração pública foram observadas de forma mais contundente na esfera federal, por meio das privatizações de grandes empresas nacionais, como a Companhia Vale do Rio Doce, bem como por alterações na estrutura administrativa com a criação de Agências Reguladoras, tais como a Agência Nacional de Águas (ANA). Todos esses “ajustes” foram decorrentes do processo de globalização da economia que exige maior circulação do capital financeiro entre os estados nacionais, cujas fronteiras estão tornando cada vez mais “porosas” as relações econômicas internacionais.

“O discurso que ouvimos todos os dias, para nos fazer crer que deve haver menos Estado, vale-se dessa mencionada ‘porosidade’, mas sua base essencial é o fato de que os condutores da globalização necessitam de um Estado flexível a seus

interesses. As privatizações são a mostra de que o capital se tornou ‘devorante’, guloso ao extremo, exigindo sempre mais, querendo tudo. Além disso, a instalação desses capitais globalizados supõe que o território se adapte às suas necessidades de fluidez, investindo pesadamente para alterar a geografia das regiões escolhidas. De tal forma, o Estado acaba por ter menos recursos para tudo o que é social, sobretudo no caso das privatizações ‘caricatas’, como no modelo brasileiro, que financia as empresas estrangeiras candidatas à compra do capital social nacional. Não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente ao serviço da economia dominante” (Santos, 2000, p. 66).

O Estado, guiado pela lógica reformista, ao mesmo tempo em que “se omite” em relação às demandas sociais; por outro lado, incentiva a atuação da sociedade civil na resolução de seus problemas. É nesse complexo e dinâmico contexto que cabe questionarmos qual a concepção de sociedade civil que favorece a lógica do Estado mínimo.

Nogueira (2003), alertando para a grande diversidade de entendimento do conceito de sociedade civil, apresenta três formas de compreendê-lo: a sociedade civil político-estatal, a sociedade civil liberista e a sociedade civil social. O conceito de sociedade civil político-estatal foi elaborado a partir dos estudos de Gramsci que buscou compreender como a classe dominante constrói e mantém a hegemonia sobre a sociedade. Gramsci privilegiou a análise da ação política como sendo um aspecto fundamental para a transformação dos Estados modernos. Ele compreende o Estado como “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce sua dominação” (Carnoy, 1988, p. 90). Assim, amplia o conceito de Estado, entendido como a soma da sociedade política (tribunais, parlamento, exército, entre outras instituições que hoje consideramos integrantes da administração pública) mais

sociedade civil (igrejas, jornais, sindicatos, entre outras instituições)¹.

A sociedade política tem seus portadores materiais nos chamados aparelhos coercitivos do Estado, enquanto que os portadores materiais da sociedade civil são os aparelhos privados de hegemonia, ou seja, “organismos sociais aos quais se adere voluntariamente e que, por isso, são relativamente autônomos em face do Estado em sentido estrito” (Coutinho, 1987, p. 67). As esferas do Estado possuem a função de conservar ou modificar as relações econômicas e sociais, conforme os interesses da classe social que mantém a hegemonia na sociedade.

Coerente com essa concepção de Estado, Gramsci elaborou uma estratégia de luta para a conquista do poder pelas classes oprimidas. Para ele, essa luta deve se dar, prioritariamente, no campo da superestrutura. Assim, a classe proletária deve construir uma contra-hegemonia que possibilite a criação de uma nova ordem social e econômica. Gramsci propôs a formação de ‘instituições’ que, por sua própria estrutura organizacional, possibilitem à massa de trabalhadores uma aprendizagem da convivência democrática. A proposta de formação de Conselhos em diferentes esferas sociais é um exemplo dessas estruturas de transformação e luta pelo poder do Estado. A atuação nessas estruturas participativas proporciona ao cidadão uma aprendizagem política, tornando-o um governante em potencial, ampliando sua compreensão sobre as inter-relações entre a sociedade política e a sociedade civil.

A sociedade civil nessa perspectiva pode ser compreendida como parte do Estado, no âmbito da superestrutura. Para Nogueira (2003), em “sua configuração típico-ideal, essa sociedade civil produz incentivos basicamente organizacionais e

¹ Gramsci preocupou-se com a análise na esfera da superestrutura: “Permanecemos sempre no terreno da identificação de Estado e de governo, identificação que não passa de uma reapresentação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, pois se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (nesse sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção). Numa doutrina que conceba o Estado como tendencialmente passível de extinção e de dissolução na sociedade regulada, o argumento é fundamental. O elemento Estado-coerção pode ser imaginado em processo de desaparecimento, à medida que se afirmam elementos cada vez mais conspícuos de sociedade regulada (ou Estado ético ou sociedade civil)” (1989, p. 149).

integradores: unificação, politização e fortalecimento do interesse público e democrático. Desse ponto de vista, a sociedade civil político-estatal é o campo por excelência do governo socialmente vinculado e da contestação política. Nela podem se articular movimentos que apontam seja para a construção de hegemonias, seja para o controle e o direcionamento dos governos, seja para a regulação estatal e o delineamento de soluções positivas para os problemas sociais” (p. 10).

Nessa concepção de sociedade político-estatal, a luta ideológica entre a classe dominante e a classe proletária está presente em todos os espaços do Estado ampliado, ou seja, na sociedade política e na sociedade civil.

Já a concepção de sociedade civil liberista foi construída mais recentemente pelos defensores da reforma do Estado, aqui compreendido em seu sentido restrito, mais especificamente, como todo o aparato da administração pública. Na sociedade civil liberista, as relações de mercado sobrepõem-se às relações sociais. As ações políticas são pautadas pela concorrência e pelo individualismo. O Estado (restrito), a sociedade civil e o mercado são pensados de forma autônoma, ainda que exista uma relação entre eles, “o Estado mostra-se como o outro lado tanto do mercado e da sociedade civil, como de eventuais alianças ou combinações entre eles” (Nogueira, 2003, p. 10). Nessa forma de entender a sociedade civil, não entra a discussão do conceito de hegemonia. A concepção que a rege é a da neutralidade das relações, implicando a visão de sociedade civil como local privilegiado da participação desinteressada do poder político. “Nessa concepção, a sociedade civil é externa ao Estado, uma instância pré-estatal ou infraestatal, e nela se busca compensar a lógica das burocracias públicas e do mercado com a lógica do associativismo socio-cultural. Um espaço a partir do qual se pode ferir e hostilizar os governos, mas de onde não se estruturam governos alternativos ou movimentos de recomposição social. Nele, pode existir *oposição*, mas não *contestação*” (Nogueira, 2003, p. 11 – grifo do autor). A partir dessa concepção, a perspectiva que se coloca é a da construção de um Estado mínimo e a ampliação máxima da atuação de orga-

nizações da sociedade civil na resolução de seus problemas, reunidas no chamado Terceiro Setor².

Por sua vez, na concepção de sociedade civil *social*, é possível identificarmos a presença da luta pela hegemonia, porém vista de forma cosmopolita, para além das realidades nacionais. “Nela, a política está presente e tem lugar de destaque, mas nem sempre comanda: luta social muitas vezes exclui a luta institucional e com ela se choca, impossibilitando ou dificultando o delineamento e a viabilização de estratégias de poder e hegemonia (...) Recusa-se a se deixar ‘diluir’ no institucional (entendido sobretudo como sistema político e partidário), já que se concebe como maior do que ele e imune a seus desvios e degradações” (Nogueira, 2003, p. 12).

Evers (1983), ao estudar os movimentos alternativos na República Federal da Alemanha, mostra-nos que eles são frutos da descrença de grande parte da população, principalmente dos jovens, em relação às políticas sociais-democráticas presentes em seu país. Essa descrença apóia-se no aprofundamento da recessão econômica no início da década de 80. Desencantados com os modelos ‘tradicionais’ de participação, essa população (trabalhadores estrangeiros, mulheres, operários jovens e ‘velhos’, desempregados, aposentados, inválidos, minorias étnicas, culturais e/ou sexuais) foi sendo ‘atraída’ pelos ideais ecológicos, antimilitaristas e antiindustrialistas que “levantavam a bandeira” do igualitarismo nos moldes das correntes libertárias anarquistas. Uma consequência desse processo foi a ocorrência de discussões sobre a crise política, social e econômica fora dos limites da administração pública e do parlamento, ou seja, do Estado em seu sentido restrito. No caso da sociedade alemã, relata Evers (1983), os debates sobre os graves problemas sociais passaram a ser travados, “cada vez mais longe do parlamento, nas convenções das igrejas, nos eventos culturais, nos grupos comunitários etc. Aos poucos, o gabinete e o parlamento são deixados de lado na tomada de decisões importantes que resultam de negociações ‘a portas fechadas’, nas cúpulas econômicas, nas conferências da OTAN, nas comissões européias etc. Os partidos políticos não são mais considerados – nem eles próprios se

2 Primeiro Setor = Estado (restrito); Segundo Setor = mercado; Terceiro Setor = organizações e instituições da sociedade civil.

consideram na verdade – uma expressão de identidade coletiva” (p. 28).

Essas novas práticas de organização coletiva, apesar de insulares, seriam os germes de uma nova cultura, na qual o Estado deixaria de ter a função de regulador neutro da sociedade. Para os novos grupos políticos, o Estado passa a ser considerado como a expressão da relação predominante de forças que não representa os interesses da sociedade, ou mais especificamente da comunidade, que eles representam. Esses grupos passaram a negar o Estado e o parlamento e a valorizar a vida em comunidade em que o igualitarismo esteja presente. Combatem toda ação, estatal ou industrial, que possa prejudicar de alguma forma a vida humana. Enfim, posicionam-se “de costas para o Estado e longe do parlamento” (Evers, 1983). As contestações e mobilizações buscam provocar mudanças na política pública sem, no entanto, alterar a estrutura institucional de poder. “De qualquer modo, ao menos em boa parte das ações, a expectativa é que a ativação da sociedade civil mundial promova uma espécie de ‘encapsulamento’ dos diversos governos, forçando-os a uma atuação socialmente mais responsável” (Nogueira, 2003, p. 13).

Essas diferentes formas de pensar a sociedade civil ajudam-nos a compreender a relação entre a administração pública, em especial a Secretaria Municipal de Educação, e as chamadas ‘parcerias’, defendidas pelos interlocutores da reforma do Estado. A seguir, analisaremos como foram se constituindo as relações entre sociedade política e sociedade civil na área da Educação em nosso país.

3 Educação escolar e sociedade civil

O debate sobre a participação do Estado na oferta ou não do ensino retoma os anos 20 e 30, sendo um marco na história da educação brasileira o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional” na defesa do ensino público, gratuito e laico.

Outro momento marcante nesse embate ocorreu quando foi discutida e elaborada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4024/61, especialmente após a apresentação do substitutivo ao projeto de lei original, pelo deputado Carlos Lacerda, em 1958. Por esse substitutivo, “a iniciativa privada estava reivindicando para si a

prioridade absoluta de ação e de proteção por parte do Estado e, para tanto, ela se opunha a que este exercesse a sua função democrática, que era a de fornecer educação ao povo, educação que, sendo pública, seria gratuita e, como tal, entraria, em condições favoráveis, na linha de competição com a educação particular” (Romanelli, 2002, p. 175).

Mais recentemente, nos anos 70 e 80, no bojo da luta pela democratização do país, ganhou força a idéia da constituição de uma escola pública de caráter comunitário. Cunha (1991), ao discutir o significado da participação da comunidade na Educação, criticou os diferentes grupos que defendiam a substituição da escola pública pela chamada escola “comunitária”, em especial as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), muito atuantes naquele período:

“As CEBs desenvolveram sua própria pedagogia (...), assim como participaram de alguns movimentos reivindicatórios pela construção, ampliação ou melhoria de escolas públicas. Mas seu efeito mais importante foi paradigmático: substituírem o Estado na gestão da escola pública. A escola gerida pela ‘comunidade’ seria a verdadeira escola pública, isto é, do povo e para o povo, sem a intermediação do Estado que, além de julgado incompetente em termos administrativos e pedagógicos, utilizaria as redes escolares para efeitos clientelísticos e eleitoreiros. E não faltavam casos empíricos para ‘comprovar’ essa tese...” (Cunha, 1991, p. 386 – grifo do autor).

Para Cunha (1991), a ideologia comunitária impede o desenvolvimento do conceito de escola pública, entendida em sua essência como a escola que atende a todos, para além daqueles que pertencem a um determinado grupo ou comunidade.

Essa discussão sobre a presença cada vez maior da sociedade civil na área da Educação foi se fortalecendo ao longo dos anos 90 por meio de documentos norteadores da política educacional. Em 1990, em Jomtien, na Tailândia, ocorreu a Conferência Mundial de Educação para Todos, tendo como patrocinadores a Organização das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. Dessa Conferência resultou a “Declaração

Mundial de Educação para Todos”, documento que balizou a elaboração dos “Planos Decenais de Educação” dos países de maior população no mundo, signatários desse documento. Consideramos essa Declaração como sendo um importante referencial na construção do pensamento hegemônico para a regulação da Educação mundial (Barroso, 2003). Nela podemos observar a grande preocupação com a focalização das políticas na área da Educação, bem como a defesa da descentralização da gestão educacional.

Para nossos propósitos, destacaremos abaixo os artigos 7º e 9º que indicam a participação da sociedade civil na Educação. O artigo 7º possui o título “Fortalecer as Alianças”, justificando, pois, a necessidade de novas articulações entre o Estado (restrito) e a sociedade civil:

“As autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a essa tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis: entre todos os subsetores e formas de educação, reconhecendo o papel especial dos professores, dos administradores e do pessoal que trabalha em educação; entre os órgãos educacionais e demais órgãos do governo, incluindo os de planejamento, finanças, trabalho, comunicações e outros setores sociais; entre as organizações governamentais e não-governamentais com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos e com as famílias” (Brasil, 1993, pp. 77-78).

Ao afirmar que o Estado não possui recursos necessários para garantir o direito à Educação para todos, esse documento reforça a idéia predominante da falência do Estado, idéia essa muito discutível, conforme apontado por Santos (2000), anteriormente citado. Em um segundo momento, evidencia a necessidade de que haja novas “articulações e alianças” entre o setor público e privado para suprir a ausência do Estado na área da Educação, defendendo a colaboração das famílias na complementação dos “requisitos humanos, financeiros e

organizacionais” que o Estado (restrito) deixar de fornecer.

No artigo 9º, intitulado “Mobilização dos Recursos”, foi incentivada a aplicação de recursos provenientes de outras fontes, como podemos verificar:

“Para que as necessidades básicas de aprendizagem para todos sejam satisfeitas, mediante ações de alcance muito mais amplo, será essencial mobilizar atuais e novos recursos financeiros e humanos, públicos, privados ou voluntários. Todos os membros da sociedade têm uma contribuição a dar, lembrando sempre que o tempo, a energia e os recursos dirigidos à educação básica constituem, certamente, o investimento mais importante que se pode fazer no povo e no futuro de um país” (Brasil, 1993, p. 79).

O artigo reforça a necessidade de utilização de recursos da sociedade civil, inclusive aqueles “voluntários”, os quais não são sistemáticos, dependendo das condições de contexto para que ocorram. Ou seja, podemos observar no documento a preocupação expressa de mobilizar a sociedade civil para assumir a responsabilidade na manutenção da Educação. Fica evidente que se trata da concepção de sociedade civil liberista, separando, de forma clara, de um lado os órgãos governamentais e, de outro, as organizações não-governamentais.

Tendo por base essa Declaração, foi elaborado no Brasil, em 1993, o “Plano Decenal de Educação para Todos”, cujo objetivo mais amplo foi o de assegurar, “até o ano de 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendam à necessidade da vida contemporânea” (pp. 12-13). Salientamos que, em seu diagnóstico, encontramos a preocupação com a participação da sociedade civil na Educação nacional:

“Para que o País volte a se desenvolver, impõe-se um profundo ajustamento econômico e financeiro, que torne possível novo modo de inserção na ordem econômica internacional. Para tanto, serão necessárias profundas transformações estruturais, desconcentração espacial da economia e uma vigorosa redistribuição de renda e de riqueza. Tal processo gerará mudanças na composição e dinâmica das estruturas de emprego e das formas de organização da produção, o que

requer alterações correspondentes nas estruturas e modalidades de aquisição e desenvolvimento das competências humanas. Serão necessários novos critérios de planejamento educativo e de relações entre escola e sociedade, capazes de gerar oportunidades educacionais mais amplas e diferenciadas para os vários segmentos da população. (...) A descentralização e a autonomia, no contexto da democratização da sociedade, levam a uma reorganização dos espaços de atuação e das atribuições das diferentes instâncias de governo e da sociedade organizada na educação, com novos processos e instrumentos de participação, de parceria e de controle” (Brasil, 1993, p. 21).

A participação da sociedade civil ganhou, nesse documento, um ‘caráter gerencial’, considerada, assim, como parte fundamental da estratégia para a redução das atribuições do Estado na garantia da qualidade da Educação. Nesse sentido, o que se pretendeu foi a utilização das organizações não-governamentais para a implementação de políticas elaboradas a partir dos ‘órgãos de governo’.

Cabe destacar que não estamos querendo negar a importância da presença da sociedade civil no campo educacional, especialmente na forma de Conselhos Deliberativos; porém, o que estamos apontando é o caráter instrumental que os documentos impõem para a sociedade civil e suas organizações, como “setor estratégico”, para a omissão do Estado (restrito) na garantia dos direitos de todos os cidadãos. Essa visão de sociedade civil como setor estratégico do planejamento governamental pode ser verificada em outro documento, o “Planejamento Político-estratégico”, que norteou as ações do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB) em seus dois mandatos como presidente do Brasil (1995-2002). Em sua apresentação, o documento indicou que a principal estratégia para a qualificação da Educação nacional era a mobilização:

“O elevado nível de consciência que a sociedade brasileira vem demonstrando sobre a importância da educação como investimento estratégico, para garantir o desenvolvimento econômico e a plena cidadania, pode, portanto, alicerçar uma verdadeira vontade política que permita a superação das deficiências do nosso sistema de ensino. Mobilização, portanto, é a palavra-chave do

grande esforço a que se está dando início para enfrentar as distorções do sistema educacional brasileiro...” (Brasil, 1995, p. 2).

Mais uma vez, podemos constatar nesse documento a idéia de “mobilizar” recursos físicos, humanos e financeiros para além daqueles destinados pelo Estado (restrito). O documento propôs que o Ministério da Educação reduzisse suas atribuições de órgão executor e ampliase suas funções no processo de elaboração da política educacional no país. Nessa direção foram propostas mudanças na legislação com a justificativa de facilitar e ampliar a participação da sociedade civil na Educação:

“A busca de qualidade aponta para a necessidade de rever e simplificar o arcabouço legal, normativo e regulamentar para estimular (e não tolher) a ação dos agentes públicos e privados na promoção da qualidade de ensino. É preciso descentralizar e desburocratizar o sistema, bem como levar os recursos para quem executa na ponta” (Brasil, 1995, p. 6).

Buscou-se favorecer mudanças na legislação vigente e na criação de leis que descentralizassem a Educação aos moldes da reforma do Estado. Nesse sentido a aprovação da Emenda 14/96, da Lei nº 9424/96, que a regulamentou, e da Lei nº 9394/96, nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, significou a consolidação dessa política de descentralização. O impacto da Emenda 14/96 e da Lei nº 9424/96, que a regulamentou, para a Educação nacional tem sido objeto de análise de vários autores (Monlevade & Ferreira, 1998; Oliveira, 2001; Davies 1999; Martins, Oliveira & Bueno, 2004). Neste artigo, destacaremos o aspecto relacionado diretamente à participação, ou seja, à constituição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS).

A Lei nº 9424/96, em seu art. 4º, orienta a criação dos CACS no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, indicando o número e a origem dos representantes nos Colegiados em cada âmbito de governo, como também dispõe como atribuição desses o “acompanhamento e controle social sobre a repartição e a transferência e aplicação dos recursos do Fundo” e “a supervisão do censo escolar anual” (§ 4º). Como podemos observar, a Lei é genérica quanto às atribuições e

competências dos CACS. Cada esfera de governo ficou responsável pela criação dos CACS por meio de legislação específica. A generalidade dessa Lei possibilitou inúmeras interpretações em relação a essa estrutura participativa.

Rodrigues (2001) avalia que, no estado de São Paulo, a ação dos CACS foi fortalecida pela atuação de órgãos supraestaduais que exigiram o repasse de informações aos Conselhos municipais, indicando essa relação como positiva para a fiscalização do uso de recursos do Fundef. Porém, aponta ainda dificuldades quanto ao seu funcionamento, tais como: formas de cooptação dos representantes pelos governantes municipais, em especial nos municípios de pequeno porte (até 20 mil habitantes); o desconhecimento técnico por parte do representante; os custos individuais para a participação; e os obstáculos colocados pela administração municipal que inibiram ou mesmo impediram o funcionamento pleno dos CACS. O autor explica-nos ainda que as “possibilidades de melhoria da participação do controle público são também fortemente determinadas pelas condições gerais de atraso e autoritarismo que caracterizam a genealogia histórico-estrutural da sociedade brasileira. Os Conselhos do setor educacional são fortemente limitados por esse contexto” (2001, p. 55). Avaliação semelhante foi realizada por Guimarães (2004) que verificou inclusive a “não criação ou funcionamento inadequado do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundef” (p. 207).

Carnielli e Gomes (2008) indagam sobre os verdadeiros efeitos dos CACS para a democratização da administração pública ao afirmarem que as “evidências não permitem responder categórica e excludentemente se os colegiados abrem caminho à participação e à cidadania ou se promovem a desmobilização social e o clientelismo político” (pp. 147-148).

Podemos dizer que a lógica ‘flexibilizante’ que orientou a criação dessas instâncias participativas não favoreceu a presença real da sociedade civil no âmbito da sociedade política. Essa mesma lógica, por sua vez, também prevaleceu na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/96). A Lei faz referência direta ao termo gestão democrática em três artigos. No art. 3º foi definida como um dos 11 princípios que regem a Educação Nacional, a saber, a “gestão democrática do ensino público,

na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Inciso VIII). No art. 14, quando assegura que os sistemas públicos de ensino devem elaborar as normas de gestão democrática que atendam aos seguintes princípios:

- I – participação dos profissionais da Educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos escolares ou equivalentes.

Também as instituições públicas de ensino superior devem obedecer ao princípio da gestão democrática, conforme previsto no art. 56, que assegura a existência de “órgãos colegiados deliberativos” em sua estrutura organizacional. Além dessas referências diretas à gestão democrática, destacamos o art. 15, que prescreve a necessidade de os sistemas de ensino assegurarem “às unidades públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira”, que, a nosso ver, contribui para a construção da gestão democrática. Conforme podemos observar, no que concerne à gestão democrática, a legislação limitou-se ao âmbito das unidades escolares e instituições de ensino superior de oferta pública. Pouco foi dito sobre a gestão democrática no âmbito dos sistemas de ensino.

A LDB estabeleceu que o Conselho Nacional de Educação possui as funções normativas e de supervisão (art. 9, Inciso IX, § 1º), caracterizando-o como órgão auxiliar do Ministério da Educação, proposta essa muito distante daquela defendida pelo “Fórum Nacional de Educação em Defesa da Escola Pública”, que o considerava como “uma instância com funções deliberativas análogas àquelas exercidas pelo Legislativo e Judiciário no âmbito da sociedade como um todo” (Saviani, 1997, p. 208). Ao compararmos as duas idéias de Conselho Nacional de Educação, verificamos que enquanto na proposta do Fórum buscava-se criar um espaço de interação entre a sociedade política e sociedade civil, prevaleceu na LDB a concepção que separa de forma clara o Estado (restrito) da sociedade civil. Ao analisar a LDB em sua totalidade, Saviani (1997) reforça a idéia acima, conforme podemos ver a seguir:

“Seria possível considerar esse tipo de orientação e, portanto, essa concepção de LDB, como uma

concepção neoliberal? Levando em conta o significado correntemente atribuído ao conceito de neoliberal, a saber: valorização dos mecanismos de mercado, apelo à iniciativa privada e às organizações não-governamentais em detrimento do lugar e do papel do Estado e das iniciativas do setor público com a conseqüente redução das ações e dos investimentos públicos, a resposta é positiva” (p. 200).

Ainda sobre a égide do governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), foi elaborado o Plano Nacional de Educação (PNE), institucionalizado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Nesse documento encontramos nove referências sobre o termo sociedade civil. Destacaremos dois fragmentos que servirão de exemplo sobre a concepção de sociedade civil que prevalece no PNE. No capítulo sobre Educação de Adultos, na parte em que é realizado o diagnóstico sobre a situação precária da escolarização de boa parcela da população de jovens e adultos em nosso país, o documento afirma que:

“Para atender a essa clientela, numerosa e heterogênea no que se refere a interesses e competências adquiridas na prática social, há que se diversificarem os programas. Nesse sentido, é fundamental a participação solidária de toda a comunidade, com o envolvimento das organizações da sociedade civil diretamente envolvidas na temática (...)”.

É visível neste trecho a ênfase dada à participação das “organizações da sociedade civil”, ficando em segundo plano a participação da sociedade política. No capítulo VI do PNE, que trata do “Acompanhamento e Avaliação do Plano”, o documento explicita que:

“É necessário que algumas entidades da sociedade civil diretamente interessadas e responsáveis pelos direitos da criança e do adolescente participem do acompanhamento e da avaliação do Plano Nacional de Educação...”.

O legislador buscou discriminar “algumas” entidades da sociedade civil que estariam aptas a participar dos processos de acompanhamento e avaliação do PNE. Nesse sentido faz-se necessário compreendermos as múltiplas formas de relacionamento existentes entre o aparelho de Estado e as

entidades da sociedade civil, em especial, as Organizações Não-governamentais (ONGs).

Ao estudar as possíveis interfaces entre o Estado (restrito) e a sociedade civil, Teixeira (2002) verificou três possibilidades desse “encontro”:

1ª – caracterizada como sendo uma relação menos formal que envolve, por um lado, pressão, monitoramento e crítica por parte da ONG em relação ao Estado, e, por outro, em alguns casos, proposição e acompanhamento dos passos do governo (p. 110);

2ª – caracterizada por serviços prestados pela ONG, em que o Estado se relaciona com ela como se estivesse contratando os serviços de uma empresa, seja para fazer consultoria, seja para um serviço específico (p. 111);

3ª – O terceiro encontro envolve a consolidação de projetos elaborados conjuntamente entre poder público e ONG (p. 111).

Verificamos a possibilidade de diferentes vínculos entre o Estado (restrito) e as entidades da sociedade civil, o que nos faz questionar o nível de autonomia que estas possuem em relação às políticas educacionais implementadas pelos diferentes governos, em especial aquelas que mantêm contratos de prestação de serviços com o aparelho do Estado.

Em 20 de dezembro de 2006, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de natureza contábil, que substituiu o Fundef. Sendo mais abrangente do que seu antecessor, o Fundeb compreende o atendimento dos alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica pública presencial. Sua regulamentação ocorreu em dois momentos, inicialmente pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, e, em seguida, pela Lei nº 11.494, aprovada em 20 de julho de 2007.

Uma inovação presente na Lei nº 11.949 foi a criação da Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade, no âmbito do Ministério da Educação, que reúne representantes das instâncias do poder executivo responsáveis pela Educação, dos entes federados por cada uma das cinco regiões político-administrativas do país. Possui, entre outras, a atribuição

de “especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica” (Inciso I, art. 13). A nosso ver, trata-se de um importante espaço de encontro e deliberação que pode vir a favorecer a integração entre as instâncias de poder, contribuindo, enquanto experiência político-administrativa, a implantação do sistema nacional de Educação.

Foram instituídos também, à semelhança dos CACS do Fundef, Conselhos de Acompanhamento do Fundeb, no âmbito de cada ente federado. Embora suas atribuições e composição não tenham sofrido modificações, verificamos significativas alterações em relação às características que cada representante deve possuir como membro do Conselho de Acompanhamento. O art. 24 define que não poderão pertencer ao Conselho membros que forem:

- I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até o 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais;
- II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que preste serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais;
- III - estudantes que não sejam emancipados;
- IV - pais de alunos que:
 - a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo poder Executivo gestor dos recursos; ou
 - b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos poderes Executivos, em que atuam os respectivos Conselhos (§ 5º).

Essas restrições buscam impedir os vícios verificados em várias estruturas participativas quando interesses particulares acabam por prevalecer sobre o interesse público. Por outro lado, com a preocupação de garantir maior liberdade e autonomia aos membros dos Conselhos de Acompanhamento, foi definido que os servidores públicos representantes

no Conselho não poderão ser exonerados sem justa causa ou transferidos de estabelecimento de ensino, sem o seu consentimento, como também ser afastados da condição de conselheiro sem justificativa. Aos alunos representantes não poderão ser atribuídas faltas nas atividades escolares quando estiverem participando das reuniões do Conselho de Acompanhamento (§ 8º, art. 24). Ressalta-se que evitar abusos foi a intenção dos legisladores, porém sabemos que muito ainda precisará ser feito para a garantia do funcionamento democrático no cotidiano dos Conselhos na área da Educação.

Outra inovação verificada na Lei nº 10.494 está na possibilidade de o Conselho de Acompanhamento do Fundeb integrar-se ao Conselho Municipal de Educação, tornando-se uma Câmara específica para esse fim (art. 37). Esse indicativo é, em nossa opinião, muito promissor, pois procura evitar o excesso de estruturas participativas com finalidades semelhantes, como é o caso dos Conselhos acima citados. Estamos certos de que os Conselhos Municipais de Educação ainda possuem fragilidades, tais como: baixa frequência de reuniões; ausência de regimentos internos, que discipline seu funcionamento; grande dependência do órgão municipal responsável pela Educação, entre outras (Oliveira, Ganzeli, Giubilei & Borges, 2006). Porém, por seu caráter mais abrangente, com a possibilidade de ser um primeiro elo do sistema nacional de Educação, mostra-se como um caminho promissor de aprendizado participativo para a comunidade escolar, bem como para a democratização do espaço público na área da Educação.

Nossa análise mostra que, apesar de prevalecer uma concepção de ‘sociedade civil liberista’, existe a possibilidade, verificada nas legislações mais recentes, de um direcionamento para a concepção de ‘sociedade civil político-estatal’, ainda que em uma perspectiva inicial; sendo esse um primeiro passo de muitos de uma longa e tortuosa jornada. Passemos a seguir a problematizar os impactos dessa concepção no âmbito da administração municipal na área da Educação.

4 Gestão municipal da Educação e sociedade civil

A formação dos municípios no Brasil está diretamente relacionada ao processo de “modernização

conservadora” do Estado Brasileiro, tendo como características principais o patrimonialismo, o clientelismo e o mérito burocrático (Azevedo, 2002). Por outro lado, encontramos entre os 5.560 municípios brasileiros (IBGE, 2001) grande diversidade; cada qual possuindo especificidades relacionadas a sua geografia e institucionalidade.

Os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelam que, do total de municípios brasileiros, 72,9% (4.059 municípios)³ possuem população com até 20 mil habitantes. Para Azevedo (2002), 90% desses municípios possuem “alto grau de dependência das transferências correntes para suas receitas” (p. 62), o que implica a subordinação desses às políticas públicas de seus estados e da União, reduzindo, assim, o grau de autonomia dos mesmos.

A gestão municipal é uma atividade técnico-política (Matus, 2000), o que implica uma multiplicidade de conflitos e interesses. Segundo Daniel (2003),

“Os conflitos envolvem as próprias representações que diferentes classes sociais têm a respeito da sua realidade e também divergências relativas a interesses econômicos, interesses que eu denomino de poder econômico local, particularmente aqueles vinculados a relações com o próprio governo local: empresas que têm interesses ligados ao governo local” (p. 57).

Nessa perspectiva, podemos dizer que uma das principais características das secretarias municipais de educação ou departamentos de educação municipais é a diversidade, considerando as condições de financiamento da educação escolar municipal, a estrutura legal que organiza e disciplina as ações dos órgãos da administração pública e a qualificação do pessoal que trabalha na área da educação municipal; que, por sua vez, determina estratégias específicas para o atendimento das necessidades educacionais de cada municipalidade.

O processo de municipalização da Educação, induzido pela Emenda Constitucional nº 14/96, gerou uma corrida por parte dos municípios em

criar as redes de ensino fundamental. Esse movimento provocou alterações e adaptações de forma diversificada entre os órgãos públicos municipais da área de Educação, bem como ampliou a política de focalização do governo federal. As políticas educacionais implementadas pelo governo federal nos anos 90 seguiram a lógica gerencial, privilegiando a concorrência por parte das prefeituras e organizações não-governamentais na disputa por recursos vinculados a programas específicos na área da Educação, denominados “Projetos Educacionais”, gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Na avaliação de Azevedo (2002), o “processo estabelecido para que as entidades se candidatassem a esses programas explica, com toda nitidez, a adoção das práticas gerencialistas na Educação, dentre elas, a administração por projetos e o princípio da competição” (p. 64). A autora demonstra ainda que muitos municípios acabam não sendo atendidos por programas na área da Educação por não possuírem as condições técnico-administrativas e financeiras para enfrentarem a concorrência⁴, avaliando que:

“Guiadas pela lógica economicista-instrumental, as medidas de política deixam de considerar os espaços locais e o arcaísmo remanescente em muitas das suas estruturas de poder, em face mesmo da situação de pobreza que caracteriza a maior parte da nossa malha municipal. Nesse contexto, incidem os poucos recursos financeiros destinados aos níveis essenciais de ensino para que se efetivem processos de escolarização com qualidade” (p. 66).

Outro fator que nos chama atenção é a possibilidade de organizações não-governamentais poderem disputar verbas públicas em pé de igualdade com os municípios. Essa concorrência reduz as possibilidades de acesso a verbas federais e estaduais pelos municípios. Os investimentos que deveriam qualificar os quadros profissionais do aparelho do Estado acabam sendo transferidos para as ONGs. Por outro lado, é preciso ficar atento à natureza das ONGs que se candidatam à prestação de serviços. Falconer (2003), mesmo sendo um entusiasta do

3 Municípios segundo classes de tamanho da população: Até 5.000 hab. = 1.371; de 5.001 a 20.000 hab. = 2.688; de 20.001 a 100.000 hab. = 1.275; de 100.001 a 500.000 hab. = 194; mais de 500.000 hab. = 32. Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2001.

4 De um total de 14.359 projetos educacionais cadastrados no FNDE, em 2000, apenas 3.338 (23,24%) foram efetivamente conveniados e financiados (Azevedo, 2002).

Terceiro Setor, alerta que “é muito comum noticiarem-se casos de desvio de dinheiro de doações, de não-cumprimento de padrões mínimos de qualidade de atendimento e até de organizações criadas para fins ilícitos”, lembrando-nos da necessidade de buscarmos o máximo de informação sobre a ONG com a qual se pretende manter vínculos. Mesmo entre aquelas ONGs que se incorporam na perspectiva de sociedade civil social, percebemos alterações em seu interior que estão reduzindo sua potencialidade de intervenção político-social. Essas estão priorizando a profissionalização de seus membros “militantes” em busca de maior eficiência financeira, afastando-se dos ideais que iluminaram a sua criação.

Para Gohn (2001), a escassez de recursos financeiros das agências internacionais de cooperação levou muitas ONGs a alterarem seus procedimentos em busca de autossuficiência financeira; com isso,

“as atividades de militância política, via pressões sociais, passaram para segundo lugar, e as atividades produtivas ganharam centralidade no dia-a-dia das ONGs (...). Outro resultado das mudanças da conjuntura sobre as ONGs foi a necessidade de qualificação de seus quadros. A palavra de ordem passou a ser eficiência e produtividade na gestão de projetos sociais para gerir recursos que garantem a sobrevivência das próprias entidades. Ter pessoal qualificado com competência para elaborar projetos com gabarito passou a ser a diretriz central, e não mais a militância ou o engajamento anterior à causa em ação” (pp. 77-78).

A especialização das ONGs ligadas à área da Educação poderá criar um “mercado educacional” (Barroso, 2002) no qual as “empresas cidadãs” concorrem por sua fatia do erário público. A aplicação da concepção liberista de sociedade civil coloca o Estado (restrito) como possível cliente das ONGs prestadoras de serviços educacionais. Nesse sentido, Costa (2001) chama nossa atenção:

“Pode ser útil estar alerta contra a impressão de novidade das propostas de gestão descentralizada, baseadas na existência de uma suposta esfera pública não-estatal. Em nossas condições isso pode significar apenas a reedição de antigos esquemas clientelistas e fisiológicos” (p. 51).

Concordamos com Gutierrez e Cattani (2001) quando afirmam que “numa perspectiva estritamente conceitual, transferir a autoridade e a responsabilidade pela gestão de um bem público para um grupo diretamente envolvido no trabalho é uma prática democrática e socialmente justa, desde que não se escondam por trás o incentivo a ações de natureza corporativa e tampouco a intenção por parte do Estado de se desfazer de suas obrigações para com a população” (p. 63).

A relação entre sociedade política e sociedade civil não deve ser condicionada pela lógica de mercado, como querem os ideólogos da Reforma do Estado. Essa relação deve ser firmada na transparência das ações da esfera pública e nos princípios democráticos constitucionais.

Em 24 de abril de 2007, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), pelo Ministério da Educação, que se constitui em um conjunto de programas do governo federal na área da Educação. Foi considerado como um plano executivo que se sustenta em “seis pilares: i) visão sistêmica da Educação; ii) territorialidade; iii) desenvolvimento; iv) regime de colaboração; v) responsabilização e vi) mobilização social” (MEC, 2007, p. 11). Desde seu lançamento, o PDE foi alvo de inúmeras críticas, em especial, pela forma como o MEC encaminhou a participação da sociedade civil, quando verificamos a grande influência de entidades ligadas à elite empresarial nas orientações conceituais e organizacionais do Plano (Saviani, 2007). Dado o limite de espaço, não analisaremos o conjunto de ações e suas relações com o processo de participação da sociedade civil nessa política, destacando apenas as mais diretamente relacionadas à gestão municipal de Educação.

O Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, regulamentou a forma de colaboração entre a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios, a qual envolve a concordância das partes em orientar sua política educacional segundo as 28 diretrizes previstas nessa legislação (art. 2º). Assim, todos os convênios firmados entre a União e os demais entes federados implicarão a “assunção de responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência, expressa pelo cumprimento do IDEB [Índice de Desenvolvimento da Educação Básica], observando-se as diretrizes relacionadas no art. 2º” (art. 5º).

Assim, o governo federal buscou induzir os entes federados às orientações gerais da Educação por ele definidas. Dentre as 28 diretrizes do “Plano de Metas - Compromisso Todos pela Educação”, oito diretrizes fazem referência à participação da sociedade civil na gestão da Educação, a saber:

“XX - acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de Educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;

XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da Educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos Conselhos de controle social;

XXII - promover a gestão participativa na rede de ensino;

XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;

XXV - fomentar e apoiar os Conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos por meio de atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola, pelo monitoramento das ações e pela consecução das metas do Compromisso;

XXVI - transformar a escola em um espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII - firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando à melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas;

XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e com dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do Ideb” (Decreto nº 6.094/2007, art. 2).

Nesse momento, verificamos a utilização de uma prática muito usual entre nossos governantes, a de apresentar diretrizes amplas, ou até mesmo ousadas, sem, no entanto, indicar os meios necessários para sua concretização, bem como a não-definição das instituições públicas respon-

sáveis pelo acompanhamento e pela avaliação das ações a serem realizadas. A possibilidade de formação de estruturas participativas e do reforço daquelas já existentes, como os Conselhos Municipais de Educação, para exercer as tarefas acima apontadas, deveria ser acompanhada de estímulos institucionais previstos em legislação.

Para Pontual (2007), “no que se refere às formas de participação previstas pelo PDE em relação à criação de conselhos gestores de acompanhamento e fiscalização da implementação das metas do Plano, não fica clara a sua distinção e articulação em relação aos já previstos conselhos do Fundeb e aos conselhos municipais de educação já existentes” (p. 50). O autor alerta sobre a possibilidade de fragilização dos canais existentes, decorrente da “pulverização” da participação em múltiplos órgãos representativos no município.

Foi proposta a realização da Conferência Nacional de Educação Básica que deveria ser precedida de conferências municipais e estaduais de Educação, porém, verificamos apenas a realização das conferências no âmbito estadual, com raras exceções, em alguns municípios. No final do ano de 2007 e início de 2008, nos 26 estados e Distrito Federal foram realizadas Conferências de Educação, chegando à mobilização de 21.546 participantes. Em alguns estados, as Conferências foram precedidas de encontros intraestaduais, favorecendo, assim, a mobilização e organização participativa. A região Nordeste foi a que obteve o maior número de participantes nas Conferências de seus estados, com 6.506 participantes, enquanto a Sul registrou o menor número, 2.200 participantes.

Em abril de 2008 foi realizada a 1ª Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), com a presença de 1.927 participantes, entre delegados representantes dos estados e indicados por instituições governamentais de âmbito federal (Senado Federal, Câmara Federal, Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, entre outras), como também indicados por entidades representativas (Contee, Anpae, Anped, Anfope, Movimentos Sociais, Indígenas, Quilombolas, entre outras), além de observadores. O tema central da Coneb foi “Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação”, com cinco eixos temáticos: “I. Desafios da Construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação; II. Democratização da Gestão

e Qualidade Social da Educação; III. Construção do Regime de Colaboração entre os Sistemas de Ensino, tendo como um dos instrumentos o Financiamento da Educação; IV. Inclusão e Diversidade na Educação Básica; e V. Formação e Valorização Profissional”. As teses presentes no documento final pouco avançam em relação àquelas presentes na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação, tornando-se, então, um documento repetitivo.

Na seção que trata do eixo II (Democratização da Gestão e Qualidade Social da Educação), verificamos ênfase na proposição da transformação dos Conselhos de Educação, nas várias esferas de poder, como sendo as instâncias privilegiadas para a definição de políticas educacionais, porém faltaram, a nosso ver, diretrizes de ação para que isso venha a se concretizar. O Documento indica, de forma geral, a necessidade de “definição em lei de mecanismos institucionais e legais que regulamentam o artigo 206 da CF88 e concretizem o princípio da gestão democrática”, reivindicação presente desde os primeiros debates sobre a Lei de Diretrizes e Bases, iniciados há 20 anos, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil. A grande ausência desse debate foram os municípios, quando não realizaram suas conferências. Considerando que esses são responsáveis pela maioria das matrículas da educação básica no país, correspondendo a 52% das matrículas em 2006 (Pinto, 2007), cabe o alerta para as autoridades educacionais recuperarem o tempo perdido, de forma a favorecer a concretização das Conferências Municipais antes da Conferência Nacional de Educação, prevista para o ano de 2010, garantindo, assim, a mobilização social. Sem “a voz” dos municípios fica impraticável a construção do Sistema Nacional de Educação.

Uma proposta do PDE que gerou grande debate foi o anúncio do apoio técnico e financeiro pelo Ministério da Educação para os 1.242 municípios com os piores índices de qualidade aferidos pelo Ideb. Os municípios que aderirem ao Compromisso (Decreto 6.094/2007) elaborarão, com auxílio de equipe técnica do MEC, o Plano de Ação Articulada (PAR) que deverá se orientar por três eixos temáticos: Gestão Educacional; Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar;

Práticas Pedagógicas e Avaliação; e Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos⁵. Com a assistência técnica e financeira, o MEC procura solucionar a lacuna verificada nos municípios brasileiros que não tinham acesso às verbas públicas, conforme analisamos anteriormente. Outro aspecto relevante é a possibilidade da criação nesses municípios de instrumentos de planejamento educacional com a elaboração do Plano de Ação Integrada (PAR) que favorece a qualidade organizacional das secretarias ou departamentos de ensino dos municípios.

Por outro lado, fica a questão: será que a concepção de gestão por resultados, que orienta essa política educacional, dará conta da diversidade presente entre os municípios brasileiros? A construção da gestão escolar em cada município possui um dinamismo próprio. Assim, não podemos falar em modelo de Secretaria Municipal de Educação ou Departamento de Educação Municipal, sendo necessária a análise da situação de cada caso, procurando compreender como estão se estruturando e se instituindo (Romão, 1997). É preciso saber se os órgãos de gestão educacional dos municípios estão estruturados para a participação democrática. Para tanto, deve-se compreender de forma clara quem define a política educacional implementada no município; deve-se questionar o significado da sociedade civil no contexto educacional do município e, enfim, avaliar o impacto da presença das ‘parcerias’ na qualidade do ensino municipal. No âmbito local, os Conselhos Municipais de Educação devem ser criados onde não existem e fortalecidos naqueles municípios que já institucionalizaram esse espaço de participação, proporcionando transparências nas relações entre sociedade política e sociedade civil.

Apesar de reconhecermos as limitações do funcionamento de estruturas participativas, acreditamos ser os Conselhos Municipais de Educação um espaço de aprendizagem democrática. Esperamos que as interrogações deste trabalho sirvam de estímulo para a ampliação do debate aqui iniciado sobre a complexidade que envolve a dinâmica presente na relação entre a sociedade política e a sociedade civil; debate esse fundamental para a construção de uma sociedade democrática.

5 BRASIL (MEC). Resolução FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007.

Referências bibliográficas

- ARRUDA, M. **ONGs e o Banco Mundial: é possível colaborar criticamente?**. In: DE TOMASI, L.; WARDE, M. J. & HADDAD, S. (orgs.) O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. São Paulo: Cortez; PUC/SP/Ação Educativa, 1996.
- AZEVEDO, J. M. L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. **Educação e Sociedade**. vol. 23. n. 80. Campinas/SP: Centro de Estudos Educação e Sociedade, setembro/2002.
- BARROSO, J. **Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado**. In: MACHADO, L.M. & FERREIRA, N.S.C. (orgs.) Política e Gestão da Educação: dois olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- _____. (org.) **A escola pública, regulação, desregulação, privatização**. Porto/Portugal: ASA Editores, 2003.
- BRZEZINSKI, I. (org.) **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1997.
- CARNIELLI, B. L., GOMES, C. A. **Os CACS e as raízes sociopolíticas brasileiras**. In: SOUZA, D.B. (org.) Conselhos Municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008.
- CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- CASTELLS, M. **Cidade, Democracia e Socialismo**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1980.
- COSTA, M. "Criar o público não-estatal ou tornar público o estatal? Dilemas da educação em meio à crise do Estado". **Revista Brasileira de Educação**. n. 18. Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), set/out/nov/dez de 2001.
- COUTINHO, C. N. **Dualidades de poderes: introdução à teoria marxista de estado e revolução**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- CUNHA, L. A. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói/RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília/DF: Flacso do Brasil, 1991.
- DANIEL, C. A. **Ação política e diversidade de atores no universo social urbano**. In: GONÇALVES, M.F.; BRANDÃO, C. A.; GALVÃO, A. C. F. (orgs.) Regiões e Cidades, Cidades e Regiões. São Paulo: Editora da Unesp/Anpur, 2003.
- EVERS, T. De costas para o Estado, longe do Parlamento. **Novos Estudos**, v. 2, n. 1. Cebrap, 1983.
- FALCONER, A. P. Conheça o Terceiro Setor em 12 tópicos. **Folha de S.Paulo**, Caderno Sinapse, 16/12/2003, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/sinapse/ult1063u685.shtml>.
- FALEIROS, V. P. **A Política Social do Estado Capitalista**. São Paulo: Cortez, 1980.
- FARAH, M. F. S. **Reconstruindo o Estado: gestão do setor público e reforma da educação**. Planejamento e Políticas Públicas 11. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), jun/dez de 1994.
- FRIGOTTO, G. **Educação e formação humana: ajuste neoconservador e alternativa democrática**. In: GENTILI, P.A.A. & SILVA, T.T. da. (orgs.) Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994.
- FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**. v. 24, n. 82. Campinas/SP: Centro de Estudos Educação e Sociedade, abril/2003.
- GOHN, M. da. G. **Educação não-formal e Cultura Política: impactos sobre o associativismo do Terceiro Setor**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- GOIS, A. Número de fundações ou entidades sem fins lucrativos passou de 107 mil para 276 mil, diz IBGE. **Folha de S. Paulo**, Cotidiano, p. C3, 11/12/2004.
- GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.
- GUTIERREZ, G. L.; CATANI, A. M. **Participação e Gestão Escolar: conceitos e potencialidades**. In: FERREIRA, N.S.C. (org.) Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Diretoria de Pesquisa, Coordenação de População e Indicadores Sociais**, 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Educação no Brasil na década de 90: 1991-2000**. Brasília: Inep/MEC, 2003.
- KETTL, D. F. **A revolução global: reforma da administração do setor público**. In: PEREIRA, L.C.B. & SPINK, P.K. (orgs.) Reforma do Estado e administração pública gerencial. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FVG, 1999.
- MATUS, C. **O líder sem Estado-Maior**. São Paulo: Fundap, 2000.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Plano Decenal de Educação**. Brasília: Ministério da Educação e de Desportos, 1993.

- _____. **Planejamento político-estratégico do governo Fernando Henrique Cardoso.** Brasília: Ministério da Educação e de Desportos, 1995.
- _____. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001, “aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências”. Brasília: Ministério da Educação e de Desportos, 2001.
- _____. **Decreto nº 6.094** de 24 de abril de 2007. “Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica”. Brasília: Ministério da Educação e de Desportos, 2007.
- _____. **Resolução FNDE nº 29**, de 20 de junho de 2007. Brasília: Ministério da Educação e de Desportos, 2007.
- _____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE):** razões, princípios e programas. Brasília: Ministério da Educação e de Desportos, 2007.
- _____. Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb). Brasília: Ministério da Educação e de Desportos, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf>.
- NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial” **Rev. Bras. Ci. Soc.** n. 52. junho/2003. pp. 185-202. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-699200300020001&pt&nrm=iso>.
- OLIVEIRA, C. **Municipalização do Ensino no Brasil.** Belo Horizonte/MG: Autêntica, 2001.
- OLIVEIRA, C. et. al. **Conselhos Municipais de Educação:** um estudo na região metropolitana de Campinas. Campinas/SP: Editora Alínea, 2006.
- PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade.** v. 28. n. 100. Campinas, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300012&lng=&nrm=iso>.
- PONTUAL, P. Possibilidades e limites da participação. **Em Questão.** v. 4. São Paulo: Ação Educativa, 2007.
- RODRIGUES, V. Financiamento da educação e políticas públicas. **Cadernos Cedes.** n. 55. ano XXI. Campinas/SP: Centro de Estudos Educação e Sociedade, novembro de 2001.
- ROMANELLI, O. de. O. **História da Educação no Brasil.** 27. ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.
- ROMÃO, J. E. **Política do Ensino Básico nas municipalidades.** Trabalho apresentado no III Congresso de Ciências Humanas, Letras e Artes, de 26 a 29 de maio de 1997. Juiz de Fora/MG: Unrei/UFJF/UFMG/UFUP/UFU/UFV.
- SANTOS, M. **Por uma outra Globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SAVIANI, D. **A nova lei da Educação: LDB - trajetória, limites e perspectiva.** 3. ed. Campinas/SP: Autores Associados, 1997.
- _____. O Plano de Desenvolvimento da Educação. **Educação e Sociedade.** vol. 28. n. 100. edição especial. Campinas/SP: Centro de Estudos Educação e Sociedade, outubro de 2007. pp. 1231-1255.
- TEIXEIRA, A. C. C. **A atuação das Organizações não-governamentais:** entre o Estado e o conjunto da sociedade”. In: DAGNINO, E. (org.) Sociedade civil e Espaços Públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- VALENTE, I. **Plano Nacional de Educação (PNE).** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.