

ATUAÇÃO DO CONSELHO DE EDUCAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL DOS PLANOS DECENAIS

ACTUACIÓN DEL CONSEJO DE EDUCACIÓN EN EL CONTROL SOCIAL DE LOS PLANES DECENALES

PERFORMANCE OF THE EDUCATION COUNCIL IN SOCIAL CONTROL OF DECENNIAL PLANS

Maria Alice de Miranda ARANDA¹
Mariclei PRZYLEPA²
Elizangela Tiago da MAIA³

RESUMO: Este artigo discute o tema do controle social, bem como sua apropriação por forças sociais que sustentam projetos antagônicos de educação e de sociedade. Está vinculado aos seguintes Projetos de Pesquisa: “Monitoramento dos Planos Municipais de Educação (PMEs) no Estado do Mato Grosso do Sul”, cadastrado na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); e “Implementação e controle social dos PMEs: a atuação dos Conselhos Municipais de Educação (CMEs) no Brasil”, cadastrado na Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Propõe um recorte com base em pesquisa bibliográfica, com o objetivo de analisar a atuação do Conselho de Educação no controle social dos Planos Decenais de Educação. Evidenciou-se que o planejamento educacional é fundamental para projetar ações que garantam a ampliação do direito à educação com qualidade socialmente referenciada. Contudo, sua aprovação não é suficiente, pois há a vinculação entre direitos e a ação política na implementação dos projetos educacionais, sobressaindo a atuação dos Conselhos de Educação para garantir seu cumprimento.

PALAVRAS-CHAVE: Descentralização. Participação. Planejamento educacional.

RESUMEN: Este trabajo discute el tema del control social, así como su apropiación por fuerzas sociales que sostienen proyectos antagónicos de educación y de sociedad. Está vinculado a los siguientes Proyectos de Investigación: “Monitoreo de los Planes Municipales de Educación (PMEs) en el Estado de Mato Grosso do Sul”, registrado en la Universidad Federal da Grande Dourados (UFGD); e “Implementación y control social de los PMEs: la actuación de los Consejos Municipales de Educación (CMEs) en Brasil”, registrado en la Universidad Federal de Uberlândia (UFU). Propone un recorte con base en investigación bibliográfica, con el objeto de analizar la actuación del Consejo de Educación en el control

¹ Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados - MS - Brasil. Docente da Pós-Graduação em Educação e Diretora da Faculdade de Educação da UFGD. Doutora em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2561-7579>. E-mail: marialice@ufgd.edu.br

² Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Dourados - MS - Brasil. Doutoranda em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9233-0204>. E-mail: ma_3150@hotmail.com

³ Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Dourados - MS – Brasil. Doutoranda em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6854-4731>. E-mail: elismaia36@hotmail.com

social de los Planes Decenales de Educación. Se evidenció que el planeamiento educacional es fundamental para proyectar acciones que garanticen la ampliación del derecho a la educación con calidad socialmente referenciada. Sin embargo, su aprobación no es suficiente, pues hay la vinculación entre derechos y la acción política en la implementación de los proyectos educacionales, sobresaliendo la actuación de los Consejos de Educación para garantizar su ejecución.

PALABRAS CLAVE: *Descentralización. Participación. Planeamiento educacional.*

ABSTRACT: *This article discusses the theme of social control, as well as its appropriation by social forces that support antagonistic projects of education and society. It is linked to the following Research Projects: "Monitoring of Municipal Education Plans (PMEs) in the State of Mato Grosso do Sul", registered at the Federal University of Grande Dourados (UFGD); and "Implementation and social control of PMEs: the performance of Municipal Education Councils (CMEs) in Brazil", registered at the Federal University of Uberlândia (UFU). It proposes an excerpt based on bibliographic research, with the objective of analyzing the role of the Education Council in the social control of Decennial Education Plans. It became evident that educational planning is fundamental to design actions that guarantee the expansion of the right to education with socially referenced quality. However, its approval is not enough, as there is a link between rights and political action in the implementation of educational projects, with the role of the Education Councils standing out to guarantee their fulfillment.*

KEYWORDS: *Decentralization. Participation. Educational planning.*

Introdução

Está em pauta no Brasil determinado processo de caráter ideológico, social e político que teima em explicitar uma tendência à supressão das forças advindas da luta de classes. Nesse movimento, temas como democracia, participação e controle social são apropriados por forças sociais que sustentam projetos antagônicos de educação e de sociedade e que insistem em desprezar análises necessárias ao processo histórico e político com a pretensão de:

[...] solicitar à sociedade que ela os submeta a uma avaliação plebiscitária, em termos de **'sim' ou 'não'**, de aceitação ou rejeição. Na prática, porém, o modo pelo qual esses temas são tratados pelas instituições culturais não favorece a estruturação de nenhum plebiscito [...]. É [...] dever intelectual proceder a uma avaliação crítica de tais temas [...] (SAES, 2003, p. 09-10, grifos nossos).

Tal análise remete a Hobsbawm (2002), que oferece subsídios teóricos e históricos para entender o presente, no caso, o século XXI. Afirma o autor que este novo século ainda se apresenta sob os signos do autoritarismo e da obscuridade.

Nas duas últimas décadas, no Brasil, esforços significativos foram concentrados na área educacional, com o objetivo de avançar nas demandas que têm sido colocadas pela sociedade.

As necessidades são de várias ordens, se constituindo em desafios para as políticas educacionais: a valorização da diversidade, a valorização dos profissionais da educação, a garantia do direito à educação, a redução das desigualdades sociais, a universalização das etapas obrigatórias e o exercício efetivo do controle social.

Quanto às reivindicações de diferentes grupos sociais, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE/2014 - 2024), com duração decenal, com vistas à concretização da qualidade e equidade da educação brasileira. Nesse sentido, o PNE pode ser considerado o epicentro da política educacional brasileira, a síntese de um acordo nacional visando à ampliação do direito à educação em duas dimensões: a ampliação da oferta de matrículas e do financiamento da educação (BRASIL, 2014).

Na mesma direção, municípios brasileiros aprovaram seus Planos de Educação, com a participação dos trabalhadores e trabalhadoras em educação, entidades sindicais, movimentos sociais organizados, profissionais da área, especialistas, universidades, Conselho de Educação, enfim, contou-se com o envolvimento da sociedade na elaboração de estratégias que favoreçam o alcance das metas propostas nacionalmente.

Nesse sentido, tem forte influência os meios legais constituídos para o controle social, como os Fóruns e Conselhos de Educação, cuja competência é a de atuar no acompanhamento e monitoramento, instrumentos da gestão democrática que possibilitam o cumprimento das garantias legais previstas nos Planos.

O artigo em pauta está vinculado a dois Projetos de Pesquisa: o primeiro, “Monitoramento dos PMEs no Estado do Mato Grosso do Sul”, cadastrado na UFGD; e o segundo, em rede, envolvendo cinco universidades brasileiras, “Implementação e controle social dos PMEs: a atuação dos CMEs no Brasil”, cadastrado na UFU. Propõe um recorte com base em pesquisa bibliográfica, cujo objetivo é analisar a atuação do Conselho de Educação no controle social dos Planos de Educação.

Está organizado em três partes, a saber: destaca a importância do planejamento educacional no cenário brasileiro; aborda a concepção de controle social na estrutura de Estado e no campo educacional para melhor compreendê-lo; por fim, o papel do Conselho de Educação no controle social dos Planos Decenais.

O planejamento educacional por meio dos planos decenais

Na esfera do planejamento sistêmico da educação brasileira, destacam-se os Planos Decenais de Educação, sendo eles: PNE (elaborado em instância macro, no âmbito da União, orienta os rumos educacionais do país de forma global), Planos Estaduais de Educação (PEE - elaborado na esfera estadual, contém os direcionamentos específicos para a educação do estado, porém, sempre em consonância com o PNE); e, Planos Municipais de educação (PME - organizado em âmbito local, aponta os direcionamentos para a educação do município e segue em consonância com os demais planos).

Fonseca e Ferreira (2011, p. 70) analisam que “o planejamento é uma das estratégias utilizadas para imprimir racionalidade ao papel do Estado e institucionalizar ‘as regras do jogo’ na administração das políticas governamentais”. Para Cury:

Um plano de Estado é um instrumento político cuja finalidade é ser um guia na tarefa de cumprir determinados objetivos dentro de uma metodologia tida como a mais pertinente para a política almejada. Um plano atende tanto a princípios quanto a regras dentro de uma determinada normativa jurídica. Pressupõe um esforço consciente e contextualizado de metas cujo sucesso exige o conhecimento sistemático de limites, possibilidades e recursos (2011, p. 15).

Além de instrumento indutor da racionalidade na esfera educacional, os Planos Decenais se constituem como ferramenta de gestão para os governos e gestores, é o norteador das políticas educacionais, neles estão contidos os anseios de determinada sociedade para educação, apontando, a partir de diagnóstico prévio sobre o que é preciso melhorar, os entraves a ser superados, o projeto de sociedade que se almeja.

No Brasil, a exigência de um PNE está disposta na Constituição Federal de 1988. Dentre as determinações legais, está definido que o documento terá a duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1988).

A vigência de dez anos para os Planos de Educação a vigorar com a aprovação da Emenda Constitucional n. 59/2009, que criou o Art. 214 da Constituição, de forma que também impôs a obrigatoriedade de um novo documento a cada decênio. Nessa direção, os Planos podem vir a ser política de Estado, pois extrapola os tempos das gestões governamentais, devendo estar vinculado aos planos estaduais, municipais e do Distrito Federal (BRASIL, 2009).

Os eixos dos Planos tratam de processos de organização e gestão da educação, seu financiamento, avaliação e políticas de Estado. Sobre isso, a Carta Magna define sob a denominação de regime de colaboração recíproca a necessidade de funções compartilhadas e articuladas entre os entes federativos. Assim, os poderes devem estar em sintonia, num conjunto harmônico, visando fundamentos, objetivos e finalidades comuns para a educação, determinando os rumos que a educação brasileira deve seguir.

Em cumprimento ao ordenamento legal, a elaboração do PNE (2014-2024) contou com a participação da sociedade civil, de movimentos sociais organizados, associações, entidades e entes federados de todo o país, eleitos por seus pares como delegados da Conferência Nacional da Educação Básica (CONAE) em 2010. Desse modo, o espaço de debate foi estrategicamente organizado em Conferências municipais, intermunicipais, estaduais e, por fim nacional.

De fato, a participação popular é o que dá legitimidade aos Planos de Educação e contribui com seu êxito, pois a partir de um documento base encaminhado pelo governo federal, os múltiplos sujeitos sociais que participaram como delegados manifestaram reivindicações de seus pares por direitos sociais. Desse modo, o rol de imperativos legais presentes no Plano estabelece metas e estratégias a serem atingidas, que também objetivavam avançar na melhoria da qualidade da educação brasileira.

No entanto, muito embora a discussão do PNE tenha sido concluída no ano de 2010, foram necessários quatro anos de tramitação nas instâncias responsáveis para sua aprovação, realizada pela Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, sobressaindo a dificuldade de aprovação pelo Congresso, devido às disputas políticas de cunho ideológico (BRASIL, 2014).

Na mesma Lei, também ficou definido no Art. 8.º que no prazo de um ano após a sua aprovação, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam adaptar e/ou elaborar seus respectivos Planos em consonância com o nacional e, ao mesmo tempo, atender ao interesse regional e municipal concernente a assuntos de interesse local, supondo assim a unidade e a diversidade.

Em âmbito municipal, o espaço institucional de controle social, responsável pela mobilização social na elaboração do Plano de Educação é o Conselho de Educação, a quem cabe o controle social.

O controle com princípio da cidadania se dá por meio da participação social que legitima as ações e contribui com o êxito da efetivação dos Planos, portanto, é fundamental a organização de seminários, audiências públicas ou plenárias organizadas, fóruns, dentre outras formas de participação popular e de ação política das instâncias responsáveis que contribuam com a elaboração e implementação das metas e estratégias.

Dada a importância do controle social dos Planos, a discussão em torno desse tema requer análise sobre o modelo de Estado, haja vista que é parte da complexificação do Estado moderno burguês. Isso implica em uma abordagem dentro de um contexto mais amplo, ou seja, no conjunto das estruturas de poder, de dominação e seus conflitos.

Controle social: estado e educação

Para compreender a gênese dos mecanismos de controle social presentes no meio educacional é preciso articular ao modelo de Estado dominante, ou seja, dentro de um contexto mais amplo e complexo das estruturas de poder, de dominação, de luta entre classes sociais, uma vez que interferem nas formas de controle presentes na educação em determinada realidade social e política.

Nesse sentido, o controle social em uma dimensão mais ampla é parte histórica dos processos sociais, do poder político e econômico, do controle de classe e do Estado. Significa um Estado controlado por classes dominantes que constroem a hegemonia para controlar as classes dominadas. Para isso, contam com uma organização social dividida em sociedade política, que é instrumento de seu controle por meio da repressão, e a sociedade civil impõe consenso sobre sua cosmovisão.

Para Bobbio, Matteucci e Pasquino (2003, p. 283), o conceito de controle social está presente sobre e sob o Estado, o poder, numa relação histórica entre o agir individual e coletivo. O controle social é “o conjunto de meios de intervenção, quer positivos, quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas”.

Para isso, são criadas condições de conformação também em relação a possíveis mudanças do sistema normativo convencionado socialmente. Nesse sentido, historicamente, cada sociedade ou grupo tende a alterar os instrumentos de controle social com o objetivo de garantir o consenso, que é contraditório, complexo, e, ao mesmo tempo, sofre forte influência de determinadas classes sociais.

Nessa perspectiva, a partir da década de 1990, foi desenhado e implementado no contexto latino-americano a reestruturação do Aparelho de Estado em níveis e fases distintas. Sua origem se deve às políticas econômicas de redução das barreiras de comércio na região, na direção ideológica ao processo de globalização que renova a relação hegemônica centro-periferia e de transnacionalização capitalista.

A atuação do Estado nessas Nações é disciplinada pelo Consenso de Washington, estabelecido em 1989, de forma impositiva, para a renegociação das dívidas externas. O “acordo” determina medidas econômicas a serem seguidas, e é sinônimo da adequação do Estado aos preceitos neoliberais implementados inicialmente no Chile, em 1973, que condicionam os empréstimos financeiros às orientações de controle da economia e política direcionada pela ideologia norte-americana.

A implementação das diretrizes pelos Estados nacionais visa à inserção dos países de maneira competitiva na globalização da economia, tendo como fundamento um processo de segmentação que explicita a condição de desigualdade de cada país na competitividade internacional (PIRES, 2011).

Assim, o modelo de Estado de princípio filosófico econômico neoliberal aproxima os países latino-americanos pela via econômica que “ocorreu por renegociação das dívidas externas e dela para a desregulamentação, dismantelamento dos serviços públicos e da seguridade social. No caso da via política, ela processou-se pelo desmonte dos sindicatos, desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas” (LIMA, 2011, p. 21).

Nessa direção, a lógica da descentralização administrativa e financeira se apresenta como alternativa política para viabilizar as ações do Estado de forma eficiente, eficaz e com qualidade. O modelo de Estado é reorganizado e nomeado como gerencial, cujo paradigma administrativo-empresarial se corporificou no paradigma Estado-regulador, que visa uma organização mais flexível nas questões econômicas, de um Estado centralizador, mas que dá ênfase à autonomia do mercado.

Esse modelo de Estado tem como característica a concentração de “graus elevados de eficiência, eficácia e produtividade, primando por normativas de desconcentração da produção, financiamento e oferta das políticas sociais e centralização de sua avaliação e controle” (SANTIAGO; LIMA, 2011, p. 37). O controle se dá por meio de avaliação externa, visando a “qualidade” dos serviços educacionais, cuja competência é orientada pelo modelo de competências.

Assim, o controle social no campo educacional assume a concepção de Estado-regulador e avaliador, se dando de duas formas: com a participação da sociedade civil em conselhos institucionalizados e por meio de políticas de avaliações implementadas nos últimos anos, que se justifica como propulsora de uma qualidade com base em resultados ou produtos dos sistemas educativos públicos. Nas escritas de Lima:

O Controle Social corresponde a uma perspectiva de participação, de ação democrática, de instrumentalização de mobilizações e práticas que influenciem tanto no plano decisório governamental quanto ao planejamento e financiamento dos serviços públicos. Isto, na gestão da educação, vai-se traduzir por meio de avaliações institucionais, dos colegiados escolares, dos projetos político-pedagógicos e dos conselhos de educação (2011, p. 34).

Desse modo, a constituição e a construção do controle social no contexto brasileiro são resultado de um novo projeto de sociedade de orientações neoliberais, introduzidas a partir da década de 1990, que limitou o avanço democrático. Em vista disso, a criação de espaços democráticos visou à alteração da administração estatal, por meio de uma nova relação entre Estado e sociedade, de forma a provocar mudanças nas políticas sociais seguindo uma ordem econômica de Estado Mínimo.

A participação no contexto neoliberal abandona o elemento transformador e passa a assumir um elemento conservador com enfoque instrumental. Nesse sentido, “a participação tem como objetivos: a) cooperação entre administradores e funcionário; b) gestão baseada no desempenho; c) redução ao mínimo de erros; d) definição, por parte dos funcionários, nos processos de trabalho” (SANTIAGO; LIMA, 2011, p. 45).

Por outro lado, o significado de controle social reivindicado no Brasil, com a abertura de espaços democráticos, foi no sentido da sociedade assegurar seus anseios em relação ao sistema educacional público, por meio da descentralização dos processos decisórios. Portanto, foi resultado da reivindicação de setores progressistas, entre as décadas de 1970 e 1980, dentre eles, movimentos sindicais e políticos de massa, desenvolvidos principalmente a partir da organização operária e dos movimentos populares sociais, com o objetivo de garantir a participação social, visando o controle da população sobre o Estado.

O sentido da participação é cidadã, descrita na literatura especializada contemporânea como uma ação política expressa com uma diversidade de sentidos e de intervenção direta dos indivíduos nos espaços públicos de participação. Entretanto, não assume um sentido unívoco, ou seja, uma única forma de atuação política participativa, se prestando a interpretações diversas, mesmo porque a definição de atividade política pode se tratar de uma pluralidade de atividades, como o ato de votar, o que também depende da concepção ideológica dos próprios participantes (JARA, 2006).

Gohn (2011, p. 14), corrobora com a discussão ao explicitar sua concepção de participação em uma perspectiva que seu processo e sua presença nas políticas públicas conduzem ao entendimento das “lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania.

Nesse sentido, a participação é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização”.

Partindo dessas considerações, pode-se afirmar que a materialização do controle social assume formas híbridas e contraditórias, o que demonstra sua complexidade. Isso porque, em termos de práticas democráticas, a redefinição do papel do Estado, através da criação de espaços que oportunizem a participação dos cidadãos nas decisões políticas, a autonomia dos sistemas de ensino é uma das estratégias do processo de descentralização iniciado em nosso país. Para Drabach (2016, p. 285), “se instala um paradoxo da democracia [...] de um lado tem-se a luta da sociedade civil pela participação nas esferas políticas e sociais e de outro uma estratégia do capitalismo a fim de promover seu crescimento econômico”.

No Brasil, as administrações públicas (União, Estados e Municípios) contam com sistemas interno e externo. Na educação, o controle interno é atribuição dos Fóruns e Conselhos de educação, “integrados por representantes dos governos e de entidades da sociedade civil e/ou segmentos da comunidade escolar, instituem uma nova instância de controle público interno, mas que conta com o controle externo direto, potencializando a fiscalização [...]” (FARENZENA; LUCE, 2008, p. 89).

Com efeito, a democracia participativa prevê a participação da população em conselhos representativos eleitos democraticamente por segmentos ligados à educação para fiscalizar os atos do poder público. São três conselhos na área da educação com caráter deliberativo: o CME, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (CACS) (GOHN, 2011).

Em se tratando do controle social dos Planos de Educação, cabe ao Conselho de Educação o importante papel de acompanhar o cumprimento das metas e estratégias. Assim, no âmbito do sistema educacional o controle social pode ser entendido “como o acompanhamento e verificação das ações dos gestores públicos em todos os níveis (federal, estadual e municipal), por meio da participação da sociedade, que deverá também avaliar os objetivos, os processos e os resultados dessas ações” (VALLE, 2008, p. 66).

Por conseguinte, a concepção de controle social no campo educacional se dá por meio de um processo de descentralização. O conceito também está associado à democracia e à participação por se tratar de elementos indissociáveis, uma vez que a participação é uma manifestação de processos democráticos, que implica no controle social na relação cidadãos-Estado em espaços institucionalizados, como o Conselho de Educação.

O Conselho de educação e o controle social

Partindo do pressuposto que os Conselhos de Educação são órgãos normativos, deliberativos, fiscalizadores, mobilizadores e representativos que devem auxiliar o poder executivo na elaboração, implementação e no controle social das políticas públicas educacionais, consubstanciando-se, assim, em órgãos de Estado e não de governo, propõe-se a problematização: *os Conselhos de Educação brasileiros atuam no controle social das políticas educacionais?* Visando apreender a resposta passar-se-á a explicitar a forma de atuação dos conselhos brasileiros na gestão da educação pública.

O Conselho de Educação, sendo uma instituição de representação social, pode-se configurar como *locus* constitutivo de democracia participativa, uma vez que na contemporaneidade a sua constituição tem-se consolidado por meio da abertura de espaços públicos, a participação da sociedade civil, ampliando assim o seu processo democrático (TEIXEIRA, 2004).

Corroborando, Mortatti (2006, p. 45) afirma que os Conselhos são “[...] espaços públicos nos quais os sujeitos sociais exercem sua cidadania, podendo negociar com o Estado as políticas públicas e serviços sociais de qualidade”. Logo, eles são uma instituição social, e que podem tornar-se instrumentos de aperfeiçoamento democrático.

Concorda-se com Gohn (2011, p. 112) ao anunciar que os Conselhos “[...] são caminhos essenciais para a compreensão do processo de construção da cidadania, assim como para avaliar as possibilidades de um aprofundamento do processo de democratização da sociedade brasileira”.

Salienta-se que o processo de democratização da gestão pública foi decisivo para que os Conselhos de Educação assumissem uma nova forma, passando de órgãos técnicos de governo para o exercício de funções de Estado. Essa mudança suscitou as novas categorias, fundantes dos Conselhos, isto é, as de pertencimento e de participação, e essas os tornaram “a expressão de uma nova institucionalização cidadã e passaram a representar hoje uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado” (BORDIGNON; LIMA, 2017, p. 25).

Barcelos (2017), ao evidenciar a existência de CMEs do Estado de Mato Grosso do Sul que exerceram uma participação política ampliada nas elaborações dos PME (2015 a 2025), porém não asseguraram a participação plena nas discussões destes documentos.

Vieira (2017) se refere ao CME de Juazeiro do Norte - CE, que buscou consolidar-se como instrumento da democracia participativa e concluiu que o Conselho possibilitou a

participação política e o exercício de uma cidadania ativa da sociedade no controle social das políticas educacionais municipais.

Rosa (2001) demonstra em sua pesquisa que o CME de Dom Pedrito - RS pratica uma gestão participativa-consultiva e é importante para garantir a transparência, fundamentar as decisões do executivo municipal e espelhar a vontade da comunidade.

Cury (2006) comunga com concepções supracitadas ao salientar que o Conselho de Educação é um órgão público, que tem como objetivo garantir um direito constitucional de cidadania e de participação social.

Os Conselhos de Educação executam uma política engessada e dependente do executivo, o qual detém a centralidade do processo decisório sobre a política educacional, e isso é lamentável, tendo em vista que os Conselhos possuem dentre outras atribuições, o “[...] planejamento e gestão do ensino [...]” (BORDIGNON, 2009, p. 60), pois é um órgão legislador da educação pública, que deveria fiscalizar, regulamentar e, também, propor medidas para melhorar a qualidade da educação e não favorecer os interesses do poder estatal. Mas, por que muitos Conselhos se constituem como órgãos de governo?

Teixeira (2004, p. 693) esclarece tal questionamento ao explicitar que o problema estaria na forma de como os Conselhos foram concebidos no Brasil, ou seja, uma ideia “[...] fortemente ligada à sua concepção como órgãos de governo, com função de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século XX”.

Não obstante, os Conselhos constituem-se enquanto órgãos legitimadores das ações educacionais das Secretarias de Educação, bem como das políticas públicas do governo, tornando-se assim, segundo Santos (2014), meros instrumentos aliviadores e agilizadores das ações governamentais, servindo somente para partilhar custos, decisões e reduzir atrito entre governo e sociedade.

Em relação à atuação dos Conselhos, as pesquisas apontaram que muitos ainda privilegiam uma atuação técnica-burocrática-normativa e deliberativa e que o exercício das funções propositivas e mobilizadoras ainda é incipiente. A função normativa, segundo Cury (2006), possibilita adentrar na lei, interpretá-la e aplicá-la em favor das finalidades maiores da educação escolar; defende-se que os Conselhos, sendo órgãos responsáveis pela legislação educacional, devem fiscalizar e regulamentar a educação pública, e para isso necessitariam ir além da burocracia-técnica, isto é, deveriam legislar para o atendimento das demandas sociais.

Ressalta-se que, se um Conselho torna-se um órgão legitimador das ações do governo e centra seu trabalho na burocracia e nas funções técnicas-normativas, em detrimento das demais funções, estaria atuando de forma antagônica ao seu papel social, o qual seria fomentar e

propiciar a participação social e atender as necessidades da população em relação à educação pública, uma vez que tem como função “[...] atuar como ponte mediadora do diálogo entre as aspirações da sociedade e do governo [...]” (LIMA, 2018, p. 7).

Nesse sentido, defende-se que os Conselhos devem ter como premissas a gestão democrática e a participação social para além do nível consultivo. Para tanto, necessitam pautar-se na dimensão democrática participativa, desde sua constituição até seus encaminhamentos, pois desta maneira consubstanciarão em *lócus* democratizante e serão capazes de deliberar por uma educação pública dialógica e de qualidade social.

Os contextos de formulações e implementações de políticas públicas educacionais são delineados por condicionantes econômicos, socioculturais e históricos, há nichos profícuos para a atuação popular na sociedade, os quais necessitam serem considerados e ocupados, e um desses nichos seriam os Conselhos de Educação, por serem órgãos de representatividade, de empoderamento social, uma vez que possuem a função de normatizar, deliberar, mobilizar e fiscalizar a educação pública brasileira.

Considerações finais

Hoje, parcela da sociedade brasileira convive com conflitos de várias ordens em relação à retirada de muitos direitos sociais conquistados ao longo da história, não sem lutas travadas em defesa de projetos alternativos de sociedade e de educação, mas em oposição a então política hegemônica representada por resquícios militares. Nesse ínterim, se evidencia ainda que mais tímida que em outrora, uma significativa organização da sociedade civil, por meio de diferentes movimentos sociais, como de educadores, estudantes, intelectuais, cientistas, trabalhadores e, em paralelo, dos sindicatos e até de alguns partidos políticos, defendem os caros princípios da democracia e exercem o controle social das ações que movimentam a política educacional brasileira.

Nesse movimento, o Conselho de Educação se torna cada vez mais um importante instrumento na gestão do controle social e, no caso, no controle social dos Planos Decenais de Educação, controle este que deve acompanhar desde a elaboração, a aprovação, bem como a implementação e a avaliação desses planos considerados de relevância para o cenário educacional brasileiro avançar e superar desafios postos.

Como evidenciado, o significado de controle social reivindicado no Brasil, com a abertura de espaços democráticos, é no sentido da sociedade civil assegurar seus anseios em

relação ao sistema político, econômico e educacional por meio da descentralização dos processos decisórios.

Para isso, há que se exercer o controle social para a efetivação dos objetivos, das metas e das estratégias que os compõem, para que ocorra de fato uma política educacional efetiva em todas as esferas federativas do país. Isso porque há a vinculação entre direitos e a ação política, por meio de movimentos reivindicatórios e em espaços institucionalizados. Para tanto, considera-se a necessidade de reaver lutas políticas em articulação com os necessários fundamentos teóricos que explicam o movimento histórico social, pois de fato, o fazer com argumentos demarca a essência presente nos projetos conflitantes. Outro ponto que fortalece a ação política coletiva passa pelo domínio de questões legais.

Nessa vertente, a Constituição Federal precisa ser tomada em consonância com os preceitos resultantes da luta dos sujeitos comprometidos com o objetivo de avivar possibilidades de avanços, sobretudo no campo da educação. Pois, a medida em que avançam as reformas educacionais no Brasil, vai se fortalecendo a dispersão do poder do Estado em relação à educação pública. Embora a participação dos Conselhos de Educação seja marcante nos processos de elaboração dos Planos, das Leis para o setor, os preceitos gerenciais têm se consolidado nos processos de negociação, avanços e recuos junto ao poder legislativo frente às pressões de grupos alheios à força de temas como democracia e controle social.

Nesse contexto, a efetivação da gestão democrática da educação se depara com desafios à sua concretização. Entretanto, ao se considerar o Conselho de Educação como instrumento de gestão, com a precípua função de participação para fins do controle social, desafios se sobressaem, a resistência caminha para a superação de práticas autoritárias, clientelistas, corporativistas e burocráticas.

A garantia da representatividade de diversos segmentos na sua composição, a necessária compreensão, por parte dos representantes da estrutura social, política e financeira que envolve o campo educacional, a concepção que se defende no tema do Controle Social, pode vir a construir decisões coletivas, comprometidas politicamente com um projeto de educação e de sociedade mais justa, igualitária e democrática.

REFERÊNCIAS

BARCELOS, F. S. dos. **A participação dos conselhos municipais de educação na elaboração dos planos municipais de educação no Estado do MS**. Orientadora: Prof. Dra. Maria Alice de Miranda Aranda. 2017. 121f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados - MS: UFGD, 2017. Disponível em:

<http://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/MESTRADO-DOCTORADO-EDUCACAO/FABIANY%20DOS%20SANTOS%20BARCELOS.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2020.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C. Varriale *et al.* Coord. Trad. João Ferreira. Rev. Geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

BORDIGNON, G.; LIMA, A. B. de (Orgs.). **CMEs no Brasil: qualidade social e política da educação**. Campinas, SP: Alínea, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1988.

BRASIL. **Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014**. Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/conhecendo-o-pne>. Acesso em: 26 fev. 2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009**. Dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, 2009.

CURY, C. R. J. Conselhos de Educação: fundamentos e funções. **RBPAAE**, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/18721/10944>. Acesso em: 05 out. 2019.

CURY, C. R. J. Por um novo plano nacional de educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n144/v41n144a08.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.

DRABACH, N. P. A trajetória de construção do princípio da gestão democrática na legislação educacional brasileira. **Revista Transmutare**, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 275-292, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rtr/article/view/4594/3436>. Acesso em: 20 out. 2019.

FARENZENA, N.; LUCE, M. B. Conselhos municipais em educação, descentralização e gestão democrática: discutindo interseções. In: SOUZA, D. B. de. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 75-96.

FONSECA, M.; FERREIRA, E. B. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 29, n. 1, p. 69-96, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2011v29n1p69/19410>. Acesso em: 15 out. 2019.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sócio-política**. São Paulo: Cortez, 2011.

HOBBSAWM, E. **Tempos interessantes: uma vida no século XX.** Tradução de S. Duarte. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

JARA, F. H. de L. A institucionalização da participação cidadã: análise dos marcos legais da participação na América Latina. *In: DAGNINO, E.; OLVEIRA, A. J.; PANFICHI, A. A disputa pela construção democrática na América Latina.* Campinas, SP: Editora Unicamp, 2002. p. 93-106.

LIMA, A. B. de. O Estado, educação e controle social: introduzindo o tema. *In: LIMA, A. B. de. (Org.). Estado e o controle social no Brasil.* Uberlândia: EDUFU, 2011. p. 15-36.

LIMA, A. B. O conselho municipal de educação no Brasil e a qualidade social (e política) referenciada. **Revista Educere Et Educare**, v. 13. n. 27, jan./ abr. 2018. Disponível em: <http://erevista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/17753/13143>. Acesso em: 07 mar. 2019.

MORTATTI, M. E. V. **Gestão democrática como um processo de educação para a cidadania.** Orientadora: Prof. Dra. Lisete Regina Gomes Arelaro. 2006. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, SP: USP, 2006. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-21062007-155119/publico/DissertacaoMariaEloisaMortatti.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2020.

PIRES, J. L. V. Reformas, educação escolar e competências. *In: LIMA, A. B. de. (Org.). Estado e o controle social no Brasil.* Uberlândia: EDUFU, 2011. p. 61-79.

ROSA, W. B. da. **Estilo de gestão em conselhos municipais e sua influência numa administração pública municipal: caso do conselho municipal de educação de Dom Pedrito-RS.** Orientador: Prof Dr. Luis Roque Klering. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade do Rio Grande do Sul, Bagé, RS: UFRGS, 2001.

SAES, D. A. M. de. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. **Crítica Marxista**, Campinas, n. 16, p. 9 - 39. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo93artifo1.pdf. Acesso em: 10 out. 2019.

SANTIAGO, S. H. M.; LIMA, A. B. de. Reforma do Estado e controle avaliativo. *In: LIMA, A. B. de. (Org.). Estado e o controle social no Brasil.* Uberlândia: EDUFU, 2011. p. 37-59.

SANTOS, P. E. dos. **Institucionalização dos conselhos municipais de educação das capitais brasileiras: a luta por uma nova hegemonia política.** Orientador: Prof. Dr. Nelson Cardoso Amaral. 2014. 269f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, GO: UFG, 2014. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/3933>. Acesso em: 19 fev. 2020.

TEIXEIRA, L. H. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a09v34123.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

VALLE, B. de B. R. do. Controle social da educação: aspectos históricos e legais. *In*: SOUZA, D. B. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 53-74.

VIEIRA, J. Q. de. **O exercício da cidadania ativa e da gestão democrática participativa de políticas públicas no conselho de educação do município de Juazeiro do Norte-CE**. Orientador: Prof. Dr. Clovis Gorczewski. 2017. 192f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS: UNISC, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11624/1945>. Acesso em: 19 fev. 2020.

Como referenciar este artigo

ARANDA, M. A. de M.; PRZYLEPA, M.; MAIA, E. T. da. Atuação do conselho de educação no controle social dos planos decenais. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 735-750, maio 2020. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp.1.13346>

Submetido em: 30/10/2019

Revisões requeridas: 10/11/2019

Aprovado em: 20/12/2019

Publicado em: 30/04/2020