

## ADVICE AND COLLEGIATE: Public and Participatory?

### CONSELHOS E COLEGIADOS: Espaços Públicos E Participativos?

**André Luis Rabelo Cardoso**

*Mestrando em Gestão Pública pela UnB. Diretor de Administração do IFNMG- Januária.*

E-mail: [andreluis.mg@hotmail.com](mailto:andreluis.mg@hotmail.com)

**André Nunes**

*Doutor em economia pela Universidade de Brasília, professor da UnB.*

E-mail: [andrenunes@unb.br](mailto:andrenunes@unb.br)

**Shirley Mirone Martins Guimarães**

*Mestrando em Gestão Pública pela UnB. Diretor de Ead do IFNMG- Januária.*

E-mail: [shirleymirone@gmail.com](mailto:shirleymirone@gmail.com)

**Ione Velame**

*Mestrando em Gestão Pública pela UnB. Diretora de Administração do IFG.*

E-mail: [ionevelame@hotmail.com](mailto:ionevelame@hotmail.com)

#### ABSTRACT

*The Superior Councils, established by Law 11,892 / 2008, represent instances for the participation of civil society in the formulation, evaluation and implementation of public policies. However, the Boards since its inception, face enormous challenges in developing their skills. This article is by looking at the content of the decisions of the Councils, reflect on their actions, trying to identify the effectiveness and efficiency of decisions. The study was conducted based on the Federal Institutes of Education, having national coverage. The methodology can be described as a content analysis. Decisions were reviewed by the Supreme Councils which have been entered in these Federal Institutes, seeking to realize the effectiveness of democratic participation. In general, the text points to a high degree of incompatibility between the operating model of the councils and the participatory democratic model required in the constitution 1988. It is then necessary to reconsider the implemented design, therefore the current situation hinders citizens and the potential development of a more democratic and participatory public sphere.*

**Keywords:** Board of Governors, Federal Institutes of Education, Social Participation

#### RESUMO

*Os Conselhos Superiores, criados pela Lei 11.892/2008, representam instâncias para a participação da sociedade civil na formulação, avaliação e implementação de políticas públicas. Entretanto, os Conselhos, desde sua criação, enfrentam enormes desafios no desenvolvimento de suas competências. O objetivo deste artigo é, observando o teor das decisões emanadas pelos Conselhos, refletir sobre sua atuação, tentando identificar a efetividade e eficácia das decisões. O estudo foi realizado tendo como base os Institutos Federais de Educação, possuindo abrangência nacional. A metodologia empregada pode ser descrita como uma análise de conteúdo. Foram revisadas as decisões exaradas pelos Conselhos Superiores, nesses Institutos Federais, na busca de perceber a efetividade da participação democrática. De um modo geral, o texto aponta para um elevado grau de incompatibilidade entre o modelo de atuação dos Conselhos e o modelo democrático participativo requerido na constituição 1988. É necessário, então, repensar o desenho implementado, pois, a atual situação tolhe o cidadão e as possibilidades de desenvolvimento de um espaço público mais democrático e participativo.*

**Palavras chaves:** Conselho Superior, Institutos Federais de Educação, Participação Social

#### 1 INTRODUÇÃO

No Brasil e em outros países da América Latina, a experiência de atribuir à democracia inspirações participativas surgem no momento em que os governos nacionais deixam de possuir modelos autoritários. Em 1988, a Constituição Federal (CF) estabelece como um dos princípios do ensino público brasileiro a participação popular, como base de uma gestão democrática.

O movimento democratizador que precedeu a CF/88 foi produto de uma intensa mobilização de diferentes segmentos sociais, que procuravam, em última análise, se consolidar no processo constituinte com propostas de cunho democrático (MACIEL, 2007). Assim, a atual Constituição Brasileira, enquanto produto de interesses

conflitivos, em decorrência das pressões organizadas de grupos, instituições e segmentos identificados com os interesses populares, trouxe para a esfera legal a consolidação de um modelo de gestão extremamente descentralizado (FRANZESE e ABRUCIO, 2007).

Esses direcionamentos da CF/88 apontaram para uma inferência: com a descentralização, a superação de práticas governamentais totalitárias e, ao mesmo tempo, a construção de uma nova cultura política ancorada em uma gestão democrática (MACIEL, 2007). Com isso, o retorno do regime democrático não poderia mais abrir mão de mecanismos participativos, que levassem em conta a força e as reivindicações dos movimentos sociais que se encontravam fortalecidos naquela época.

A consequência direta dessas reivindicações foi a proposição de novos espaços públicos por parte do governo, tanto no sentido de promover um debate interno na sociedade civil, para colocar na agenda pública assuntos antes ignorados, quanto para amplificar as possibilidades de participação da sociedade civil na gestão estatal (AVRITZER, 2002).

Os sistemas de ensino público organizaram-se para responder a esse imperativo constitucional e transformaram suas estruturas para permitir a participação popular, que se alicerça na gestão democrática. Diversas foram as instâncias e conselhos criados, merecendo destaque a instituição do Conselho Superior, pela lei 11.892/2008, a mesma lei que cria os Institutos Federais.

O objetivo deste trabalho é investigar a real efetividade dos Conselhos Superiores como espaço de participação pública e democrática nas decisões dos Institutos Federais de Educação. Para isso a pesquisa baseou-se em dois tipos de levantamentos. Primeiro, de caráter bibliográfico e documental, foram consultados estudos e pesquisas que tratam da temática da gestão democrática no ensino público. Em seguida, fez-se um levantamento, para escolher dentre os 317 Institutos Federais (IF's) quais seriam analisados. Inicialmente a tabulação foi para segregar quais e quantos Institutos existiam em cada uma das regiões brasileiras: Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro Oeste. Depois foi feito um apanhado por região para saber qual estado tinha maior representatividade quantitativa e por fim foi realizada uma análise de conteúdo para conhecer os tipos de decisões que são adotadas pelos Conselhos Superiores dos Institutos Federais.

Para atingir o objetivo o trabalho foi estruturado em quatro seções, sendo a primeira esta breve introdução. A segunda seção apresenta um levantamento bibliográfico e documental da criação e da construção dos Conselhos Superiores nos Institutos Federais de Educação. A terceira parte, núcleo que estrutura o trabalho, descreve a abrangência, a metodologia do estudo e realiza a análise de conteúdo das decisões dos Conselhos Superiores. Finalmente na quarta parte, apresentam-se as considerações finais.

## 2 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS CONSELHOS SUPERIORES

A democracia participativa surge como uma nova proposta de aproximar a sociedade civil ao Estado, por meio de canais que possibilitem a vocalização das demandas dos cidadãos e um maior controle e fiscalização das ações governamentais. A expectativa é dar concretude à possibilidade de participação popular na formulação e controle de políticas públicas. Dentre os novos procedimentalismos participativos destacam-se os Conselhos Superiores: estruturas político-institucionais permanentes, criadas a partir de legislações específicas, têm caráter deliberativo e consultivo acerca das decisões institucionais (AVRITZER, 2003).

Surgindo então o Controle Social, entendido como:

[...] 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, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo. (BOBBIO, *apud* ENCIMAS, 2009, p. 3)

O controle social corresponde a um conjunto de mecanismos pelos quais os cidadãos e entidades da sociedade civil exercem o monitoramento e a avaliação externa da ação Estatal e das Instituições que o compõe. Pressupõe que haja descentralização do Estado em direção à sociedade, ou seja, a participação da população na gestão pública e a possibilidade de o cidadão controlar instituições e organizações governamentais para verificar o bom andamento das decisões tomadas em seu nome (ENCIMAS, 2009).

Ainda para este autor, o controle social é uma forma de se estabelecer uma parceria eficaz e gerar, a partir dela, um compromisso entre o poder público e a população, capaz de garantir a construção de saídas para o

desenvolvimento econômico e social do país. Pressupõe ainda um avanço na construção de uma sociedade democrática e que determina alterações profundas nas formas de relação do aparelho de Estado com o cidadão.

Para dar efetividade a necessidade social e imposição constitucional, dentre outras leis e decretos de mesmo teor, recentemente foi instituído o Programa Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), que entrou em vigor com o Decreto Executivo 8.243/2014. O decreto regula diversos dispositivos constitucionais que tratam da transparência, participação e fiscalização da Administração Pública pela Sociedade Civil, em outras palavras, regula o controle social na Administração Pública (BRASIL, 2014).

O decreto tem o objetivo de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a Administração Pública Federal e a Sociedade Civil. Além de impor que esta participação social seja observada na formulação, na execução, no monitoramento, na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública como um todo (BRASIL, 2014).

Destarte, entende-se que o Estado tende a um modelo de gestão do tipo Societal, diretamente relacionado à capacidade inclusiva dos espaços públicos, uma vez que devem promover e abrigar a participação de novos atores e novas temáticas. Uma composição diversificada possibilitaria, assim, múltiplas perspectivas e a presença de negociação entre elas, em especial, as dos grupos historicamente excluídos e em situação de vulnerabilidade. Ou seja, esses espaços estão sendo pensados com vistas a gerar práticas horizontais de participação e de negociação, a empoderar grupos sociais em situação de exclusão e vulnerabilidade e a reforçar vínculos associativos (SANTOS JÚNIOR; AZEVEDO; RIBEIRO, 2004).

Com o intuito de materializar os imperativos constitucionais de democracia participativa a própria lei que cria os Institutos Federais, Lei 11.892/2008, também criou os Conselhos Superiores:

Art. 10. A administração dos Institutos Federais terá como órgãos superiores o Colégio de Dirigentes e o Conselho Superior (BRASIL, 2008).

Segundo Weber (1999), todo tipo de dominação possui um meio específico para limitar-se. Na dominação burocrática, atual na Administração Pública brasileira, o meio de limitação da dominação se dá por autoridades institucionais existentes ao lado da hierarquia burocrática. Além de que a partição do poder pode se dar a uma colegialidade, não vinculado a uma só pessoa.

Os Colegiados são, por isso, uma forma de divisão de poderes e, por conseguinte, limitadores da dominação. São considerados colegiados as disposições não monocráticas promulgadas por autoridades institucionais após debates e votações, não sendo exigida a decisão de um indivíduo, mas a cooperação de todos ou da maioria. Todavia, Weber ressalta que o fato de a decisão se dar por meio de colegiado não significa, de modo algum, que seja democrática (WEBER, 1999).

Assim, os Conselhos Superiores foram pensados como uma forma de divisão de poder e, por consequência, limitador da dominação. No caso do Conselho Superior, a participação se dá na medida em que organizações da sociedade civil possuem representantes nos conselhos, ou seja, há uma institucionalização da participação da sociedade. Como orienta o 3<sup>a</sup> parágrafo da lei de criação:

O Conselho Superior, de caráter consultivo e deliberativo, será composto por representantes dos docentes, dos estudantes, dos servidores técnico-administrativos, dos egressos da instituição, da sociedade civil, do Ministério da Educação e do Colégio de Dirigentes do Instituto Federal, assegurando-se a representação paritária dos segmentos que compõem a comunidade acadêmica (BRASIL, 2008).

Essa característica dos conselhos traz como aspecto chave o fato de que, enquanto lugares de decisão, só votam determinados representantes, os quais deveriam materializar os anseios de toda a sociedade civil no que diz respeito àquela determinada política pública.

Com relação aos conselheiros governamentais, Tatagiba (2007) traz críticas relacionadas às dificuldades por eles no exercício de seus papéis enquanto representantes do Estado. Segundo a autora, os representantes costumam defender os seus interesses pessoais, em detrimento dos direcionamentos do Estado.

A autora coloca que, mesmo no caso dos conselheiros preparados e comprometidos com a sua função, o seu papel enquanto representante do Estado fica enfraquecido em função da fraca relação que se estabelece com os

representados envolvidos. A situação, portanto, não parece ser tão distinta do que ocorre com relação à representação legislativa.

Ainda, em relação ao Conselho Superior, os votos da sociedade civil possuem o mesmo peso da representação governamental. Esse arranjo institucional dos conselhos marca uma diferença estrutural entre os conselhos e a outra inovação institucional que tem ganhado destaque na democracia brasileira: os orçamentos participativos (OPs). No caso dos OPs, existem momentos em que todos os participantes têm o direito de votar – no caso, os cidadãos com título de eleitor registrado naquele município (os orçamentos participativos têm sido utilizados a nível municipal).

Existem outros conselhos dentro dos IF's, como o Colégio Dirigente, CEPE, Colegiado de Desenvolvimento de Pessoas, etc., mas somente o Conselho Superior possui representação ampla, ou seja, não restringe a participação de alguns grupos específicos, além de localizar-se no topo hierárquico dos Institutos Federais, como órgão máximo. O primeiro parágrafo da lei 11.892/2008 ainda define:

As presidências do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior serão exercidas pelo Reitor do Instituto Federal (BRASIL, 2008).

Talvez, a diferença mais significativa entre os dois grupos, representantes do governo e representantes da sociedade civil, seja concernente à preparação e ao nível de informação que os representantes do governo possuem sobre a temática a ser debatida. Como os representantes do governo vêm de organizações que, necessariamente, possuem atuação em temáticas afins do que é trabalhado no conselho, em geral essas pessoas possuem informações qualificadas sobre as discussões que se dão em plenária. Pendendo os debates para um ou outro lado.

Por fim o quarto parágrafo da lei 11.892/2008 institui que:

O estatuto do Instituto Federal disporá sobre a estruturação, as competências e as normas de funcionamento do Colégio de Dirigentes e do Conselho Superior (BRASIL, 2008).

Neste ponto, se encontra o maior desvio ou equívoco da referida lei, visto que delegou aos próprios institutos a estruturação dos conselhos superiores no seu estatuto. Além da determinação de suas competências e das normas de funcionamento.

### **3 ABRANGÊNCIA E METODOLOGIA**

Em geral, a maneira como se organizam esses conselhos estão relacionadas, necessariamente, às funções que cabem a cada um deles. Assim, na tentativa de escolher alguns Institutos para serem investigados, foi realizado um levantamento dentre os 317 Institutos Federais, optando por aqueles que possuíam maior representação nacional e regional. Inicialmente a tabulação foi para segregar quais e quantos institutos existiam em cada uma das regiões brasileiras: Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro Oeste. Depois foi feito um apanhado por região, analisando os dados daqueles que possuíam maior representatividade em números de Campus e abrangência territorial, e, por fim, foi realizada uma análise de conteúdo<sup>1</sup> para conhecer os tipos de decisões que são adotadas pelos Conselhos Superiores nesses Institutos Federais. Foram utilizados os dados do ano de 2013, disponibilizados nos respectivos sites de cada Instituto.

O quadro 1 mostra que dos 317 Institutos Federais brasileiros, a região norte com sete estados representa 13,35% do total. A região nordeste, 35,96% com nove estados na sua composição. A região Centro Oeste é constituída por quatro estados e equivale a 11,36%. A região sudeste ocupa o segundo lugar em representatividade com 23,97% e composto também por quatro estados. Por fim a região sul com apenas três estados concebe 15,46%.

Ainda no quadro 1 é possível identificar dentro de cada região qual o Estado que exhibe maior representatividade. Observou-se que na região norte o Pará foi destaque com 27,50% de representatividade. A Bahia significa 21,93% para o nordeste. O estado de Goiás representa 36,11% no Centro Oeste. Minas Gerais e São Paulo empataram representado 31,58%, entretanto optou-se por São Paulo por ser economicamente mais significativo para a região sudeste. E por último o Rio Grande do Sul representando 46,94% da sua região.

---

<sup>1</sup> Segundo Bardin, 1979: 42 “é um conjunto de técnicas de análise de comunicação visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens”

Quadro 1. Quantitativo de Institutos Federais por região

REGIÃO NORTE		REGIÃO NORDESTE		REGIÃO CENTRO-OESTE		REGIÃO SUDESTE		REGIÃO SUL	
ESTADO	QTD IFs	ESTADO	QTD IFs	ESTADO	QTD IFs	ESTADO	QTD IFs	ESTADOS	QTD IFs
ACRE	3	ALAGOAS	8	BRASILIA	5	MINAS GERAIS	24	PARANÁ	7
AMAPÁ	2	BAHIA	25	GÓIAS	13	RIO JANEIRO	14	RIO GRANDE DO SUL	23
AMAZONAS	10	PIAUI	11	MATO GROSSO	10	SÃO PAULO	24	SANTA CARATINA	19
PARÁ	11	CEARÁ	12	MATO GROSSO SUL	8	ESPÍRITO SANTO	14		
RONDÔNIA	5	MARANHÃO	18						
RORAIMA	3	PARAÍBA	9						
TOCANTINS	6	PERNAMBUCO	14						
		RIO GRANDE NORTE	11						
		SERGIPE	6						
<b>TOTAL POR REGIÃO</b>	<b>40</b>		<b>114</b>		<b>36</b>		<b>76</b>		<b>49</b>

Fonte: Dados da pesquisa, Agosto de 2014.

Na análise de conteúdo do Pará, observou-se um total de 292 resoluções no ano de 2013 no Instituto Federal do Pará, 99,32% foram para “aprovar” dentre outras coisas, principalmente Projetos Políticos Pedagógicos (PPP), regulamentos, termo de cooperação, procedimentos para emissão de certificados de ensino médio, “convalidar” aprovações *ad referendum* de cursos, de deslocamento de servidores, “autorizar” aditamento de portarias, normatização Pronatec. O percentual de 0,68% foi usado para representar “revogações” de resoluções anteriores do CONSUP.

O Instituto Federal da Bahia com 16 unidades e outras 9 do Instituto Federal Bahiano tiveram em 2013 cerca de 94 resoluções, delas 57,45% representaram: “autorizações, aprovações, concessões e pareceres” de cursos técnicos de licenciatura, mestrado, programa Profucionário da rede e-Tec, reuniões itinerantes, regimentos e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). As ações de “instituir, deflagrar, constituir, determinar e desligar” foram usadas para: criar comissões, normatizar, organizar, acompanhar e executar processo eleitoral, Diretório Acadêmico Estudantil (DCE) e revisão de normas de políticas de assistência estudantil, relatório de gestão, reconhecimento de títulos de pós-graduação, incentivo a qualificação e código disciplinar docente. Representaram 15,96% as “prorrogações” de trabalho da comissão de PQI e normas de afastamento, comissão de assistência estudantil, e registro de candidatura de comissões eleitoral representaram 3,19%. “Alterar, reintegrar, ratificar e reconduzir” representando 5,32% estão relacionadas a datas, comissões, alunos e recursos de processo seletivo. Constitui-se com 1,06% uma resolução que tornar sem validade uma das resoluções anteriores. E por fim com 10,61% ações que “deliberam e resolvem” CPPD, comissão de PQI e normas de afastamento da reitora, aproveitamento de estudos internacionais, regimento geral, processo eleitoral de discentes, comissão de relatório de Ilhéus e Paulo Afonso, PDI, calendário de eleição, avaliação e reformulação de diretrizes estudantil.

Das 64 resoluções, a maior representação do Centro Oeste cabe aos Institutos de Góias e Goiano ficando por conta das “autorizações” de afastamento, auxílio financeiro para tradução de artigos de outra língua, credenciamento do IF junto a Funape, “aprovações” de PDI, regulamentos, PPP, Projeto Pedagógico de Curso (PPC), matriz curricular, cobrança de documento 2ª via, calendários de reuniões ordinárias, manual de alunos residentes do IF, normas do uso do restaurante do IF e normas disciplinares dos discentes e funcionamento de cursos, “concessões e covalidações” de resoluções anteriores, que representaram 85,94%. A classificação “alteram” é representado por 4,69% e tratam de resolução de aprovação quadro de oferta e de vagas, “dispõem” sobre certificações de conclusão ensino médio com base no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM),

“recompõem” câmara deliberativa do conselho superior IF Goiano com 6,25%. A opção “deflagram” aparece com e 3,13% e tratam de processo de escolha do reitor.

As 24 unidades do Instituto Federal de São Paulo emitiram 389 resoluções em 2013, sendo que a maioria, 63,24% foram “homologações” que variam entre estágio probatório de servidores, resultado de eleições de diretor geral dos campi, calendário de reposição de aula, prevalecendo a primeira ocorrência. Seguido dos termos de “autorização” de participação de servidores em atividade externa, “aprovação”, adequações e atualizações de PPCs, regulamentos, PPP e implementação de cursos, valor de taxa de revalidação de diplomas emitidos por instituições estrangeiras, realização de estágio curricular, *referendum* código eleitoral, reformulação de curso técnico, etc., com 30,85%. “Institui” procedimento especial para matrícula de estudante de instituição estrangeira, procedimento de avaliação desempenho, “cria e prova” regulamentos de programas “declara” *ad referendum* vagas de cargos do conselho superior, ficam com 2,31%. Os termos “Anula, designa/delega e retoma” representam 0,26% cada. E “Deflagra” processo eleitoral ficou representado por 1,03%.

O Instituto Federal do Rio Grande do Sul e Sul-Rio Grandense emitiram 308 resoluções, delas 71,34% ficaram a cargo das “autorizações, aprovações, deferimentos e deflagrações”. Seguido por 15,31% de homologações, depois 3,91% com “Revogações, indeferimentos e reprovações”. E 2,93% referendando, 1,95% retificação e prorrogação 0,65%.

Ou seja, o que se pode observar da análise de conteúdo das decisões dos Conselhos Superiores é que lhes coube, principalmente, a função consultiva, ou seja, de expressar opiniões sobre as políticas públicas. Com raras oportunidades eles possuem papel deliberativo. Eles são empregados mais em ratificar as ações que já foram tomadas pelos gestores públicos previamente, do que a propor alguma nova política pública. Esta é a interpretação que se faz quando o Conselho se expressa nas atas de reuniões com os verbos: autorizar, aprovar, deferir, homologar, convalidar.

Com estes resultados, fica claro que, embora a CF/88 tenha criado uma abertura a sociedade civil e impôs a persecução por um modelo de gestão democrático e participativo, e, a lei 11.892/2008, que cria os institutos Federais também impôs um conselho participativo no topo da hierarquia institucional, o mesmo não se vê quando da materialização do conselho. Visto que este conselho ficou tolhido em suas possibilidades, muito porque os estatutos e regimentos que os regularam, limitou-os nas atribuições.

Não estamos afirmando que os Conselhos Superiores não possuem força decisória. Existe, sim, espaço para a argumentação e para tomada de decisões, que geralmente se dão por meio de voto. Mas, como demonstrado pela pesquisa, estas estão extremamente restritas formalmente, diante do tamanho de decisões que passam pelas Instituições Públicas.

Corroborando com o que Jacqueline Silveira afirma sobre o exercício de deliberação por parte dos conselhos:

Mesmo nos casos em que há expressa previsão legal, o efetivo poder deliberativo dos conselhos ainda está longe de sedimentado. Há dificuldades em se mudar uma cultura organizacional de decidir de portas fechadas. (SILVEIRA, 2009, p. 20).

Silveira (2009) ainda aponta para o fato de que os conselhos deliberam dentro de limites, estabelecidos em suas leis de criação. Além disso, as decisões tomadas são limitadas à área temática de atuação do conselho, sem a possibilidade de deliberar sobre outros temas, por mais que sejam correlatos.

O que comprometeria ainda mais as possibilidades e a qualidade da deliberação seriam as limitações na qualificação dos conselheiros. Segundo Tatagiba (2002), muitas das experiências envolvendo conselhos se mostram mal sucedidas em função tanto da falta de conhecimento sobre o conteúdo dos programas trabalhados, quanto do funcionamento da máquina estatal, o que compromete, ora mais, ora menos, tanto a atuação do conselho governamental, quanto do não-governamental.

Segundo a autora, numa longa revisão bibliográfica realizada a respeito da questão dos conselhos, em todas elas havia relatos sobre o quanto a falta de capacitação compromete o efetivo funcionamento dos conselhos (TATAGIBA, 2002).

Tatagiba (2002, p.6) afirma que, “uma das conclusões mais gerais a que foi possível chegar é que os conselhos apresentam, no cenário atual, uma baixa capacidade propositiva, exercendo um reduzido poder de influência

sobre o processo de definição de políticas públicas”. De modo que “[...] as avaliações mais comuns presentes na literatura são de que os conselhos não estão conseguindo cumprir sua vocação deliberativa”.

Outra lição que também pode ser entendida é em relação ao funcionamento de dezena de milhares de conselhos espalhados pelo Brasil é que a criação de um formato legal para a participação popular não é capaz de assegurar a produção de resultados, muito menos de resultados democráticos.

Apesar da história da democracia como desvio da regra geral de autoritarismo, ou, até mesmo, por causa disso, a democracia é frequentemente associada às Instituições Públicas como instrumento de mudança e como fim a ser alcançado. Sendo todo o processo de luta pela gestão democrática, sua incorporação na legislação e suas tentativas de implantação nos sistemas de ensino brasileiro é um exemplo disso.

Na verdade, a participação e a distribuição de poder que se vislumbram pela criação de pequenas estruturas descentralizadas e autônomas são a aparente democracia de um mecanismo concentrador de poder em alguns poucos polos que detém o controle efetivo das políticas, das informações, dos padrões a serem estabelecidos e dos recursos.

Indo de encontro de Bruno (1997) ao afirmar que:

[...] a aparência assumida por esse novo sistema é o da participação e da autonomia. Trata-se, entretanto, de uma participação controlada e de uma autonomia meramente operacional, aliás, necessária, pois é o que garante o atendimento às condições locais sem ameaçar a estabilidade de toda a rede, sob controle da organização. Não se pode esquecer que participar de um processo social não significa controlar suas instancias decisórias (BRUNO, 1997. p. 38)

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A falseabilidade dos processos de descentralização decisória e de autonomia dos conselhos nos sistemas públicos de ensino fica mais evidente quando se consideram os processos decisórios gerais, nos quais uma instituição perpassa. Os Conselhos não definem quais parâmetros para as políticas públicas, não estabelecem regras de funcionamento, não planejam gastos, enfim, não possuem voz ativa no contexto geral.

A participação controlada e a autonomia operacional, no mundo econômico, acabam por levar os trabalhadores a raciocinar e agir conforme os objetivos da organização. No contexto da gestão da educação, a participação controlada e a autonomia operacional levam os que nela atuam a viverem numa situação de possível ilusão de que deliberam. Na verdade, agem nos estritos limites das normas impostas pelos sistemas e das condições objetivas de vida que podem impedir um processo de participação em profundidade. Com isso acabam legitimando decisões já tomadas em função de políticas que são adequações às tendências do capitalismo globalizado. De certa maneira, a descentralização, especialmente a administrativa e financeira, acompanhada de um grau de autonomia operacional permite que a comunidade acabe assumindo responsabilidades que deveriam ser do Estado, isentando-o de obrigações que lhes são próprias.

Essas razões levam ao entendimento do poder limitado do Estado na implantação de políticas democratizantes e transformadoras, pois os Conselhos Superiores sendo o local onde as decisões populares deveriam ser tomadas, não tem ação efetiva e hoje, só é acionado para operacionalizar as decisões e legitimá-las. Assim, pode se atentar que processo de concessão de autonomia controlada e de descentralização de responsabilidade sem a contrapartida das condições materiais objetivas podem ser, contraditoriamente, parte de um quadro de centralização e controles dirigidos.

Desta forma a participação popular nas decisões do Estado apenas legitimem as decisões tomadas pelo próprio Estado. Se assim o for, a gestão democrática do ensino público, para ser consequente com seus objetivos proclamados, precisará ser uma prática de resistência.

Este estudo teve por objetivo contribuir para o debate acerca da situação atual de funcionamento dos Conselhos Superiores, por meio de sua caracterização e do levantamento de possíveis fatores que afetam sua atuação. A proposta não foi avaliar em que medida esses novos arranjos refletem possibilidades substantivas de influenciar as políticas públicas, e sim de que forma seu formato institucional interfere em sua performance, tal qual foi pensado em sua origem.

Sabe-se, todavia, que a efetiva atuação dos conselhos dependem também de outros fatores, tais quais o grau de permeabilidade estatal, a efervescência da vida associativa e a quantidade de capital social disponível e em uso

no âmbito local, além da resistência a implantação de mecanismos democráticos de ordem material, qual seja, a cultura patrimonialista. Assim, não se pretende questionar a efetividade participativa pelo seu viés material, ou, se há compatibilidade desse modelo participativo com a estrutura burocrática da administração pública atual. Mas questionar o seu viés formal, o quanto que os Conselhos Superiores, mesmo participativos, são efetivos.

Em relação à questão central sobre a qual se procurou refletir nesta pesquisa, as análises desenvolvidas até aqui, embora não conclusivas, demonstram a existência de uma incompatibilidade entre participação efetiva e a configuração atual das estruturas dos IF's, criando uma "democracia regulada", ou "autonomia controlada" para as participações dos Conselhos Superiores.

Finalmente, ressalta-se que pesquisas sobre essa temática são fundamentais à compreensão desses arranjos que, embora promissores encontram-se ainda em fase de maturação. Embora as análises desenvolvidas neste trabalho não esgotam as possibilidades do modelo, uma vez que foram escolhidas algumas dimensões e relações entre o grande número de informações levantadas.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. IN: VIEIRA, Paulo Freire et al. Desenvolvimento Territorial Sustentável no Brasil: Subsídios para uma Política de Fomento. Florianópolis: APED, 2010.
- AVRITZER, L. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- BRASIL. Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências.
- BRUNO, Lúcia. Poder e Administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. Gestão Democrática da Educação: Desafios Contemporâneos. Petropolis: Vozes, 1997.
- ENCIMAS, Rafael. Ciência Política para gestor do MPOG. 79p. Brasília. 2009.
- FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo. 33 Encontro Anual da ANPOCS, p. 1-25, 2009.
- MACIEL, Carlos Alberto Batista. Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira. In: X Congresso Internacional de Humanidades. 2007. p. 24-24.
- SANTOS JÚNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.
- SILVEIRA, J. Arranjo institucional dos Conselhos. Disponível em: <[www.ceter.mg.gov.br/i\\_seminario/arranjo\\_institucional.doc](http://www.ceter.mg.gov.br/i_seminario/arranjo_institucional.doc)>. Acesso em 20 de março de 2009.
- TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. Revista de Sociologia e Política, n. 25. Curitiba, 2005.
- WEBER, Max. Economia e sociedade; fundamentos de sociologia compreensiva. v. 1. Brasília: UnB, 1999.