

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA EDUCAÇÃO

CONSELHOS

Centro de Apoio Operacional às Promotorias
de Justiça de Defesa da Educação do
Ministério Público de Minas Gerais
Caoeduc

Fevereiro/2024

SUMÁRIO

1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL	3
2. OS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL NA EDUCAÇÃO	5
2.1. CONSELHOS DE EDUCAÇÃO (NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAIS)	5
2.1.1. Conselho Nacional de Educação (CNE)	5
2.1.2. Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais (CEE)	6
2.1.3. Conselhos Municipais de Educação	6
2.2. CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (CACs Fundeb)	7
2.3. CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE)	8
2.4. CONSELHOS ESCOLARES	8

1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação do cidadão na gestão e no monitoramento das ações da Administração Pública é uma das formas da democracia participativa assegurada pelo art. 1º da CR/88. É também um importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Uma das maneiras de se concretizar essa participação é pela atuação em conselhos que exercem controle social na área da educação. Se eles funcionarem da maneira prevista pelo ordenamento jurídico, se tornam verdadeiros mecanismos de controle de políticas públicas. Podem ser parceiros dos órgãos de controle externo e acionar o órgão ministerial ao detectar alguma irregularidade.

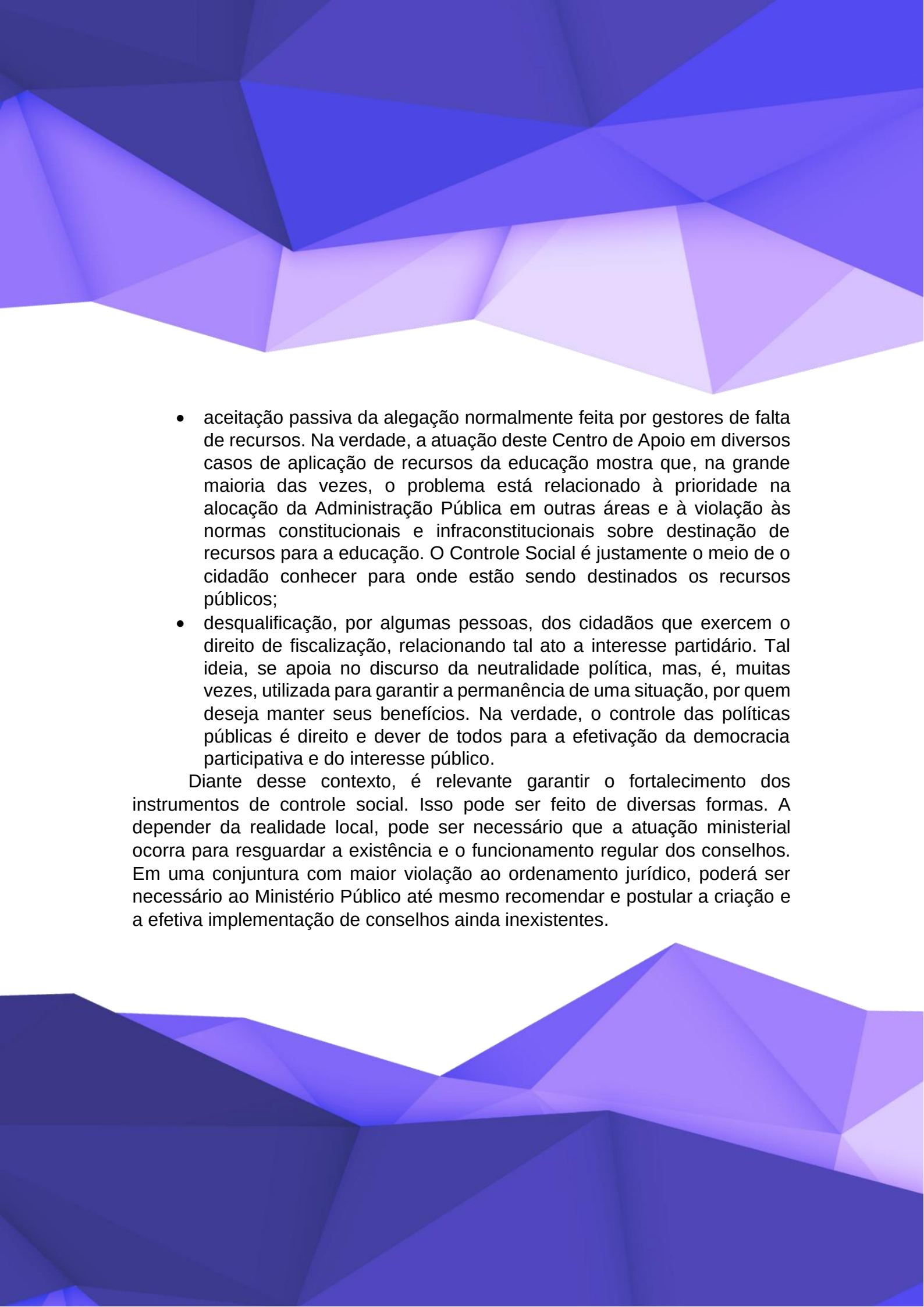
Por isso, o fortalecimento da participação social pode ser considerado uma das iniciativas mais importantes no âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais quando se fala de ações preventivas de combate à corrupção e de monitoramento da aplicação dos recursos da educação. No entanto, é uma das iniciativas mais desafiadoras, diante dos diversos problemas enfrentados para a criação, estruturação, independência e funcionamento adequado dos conselhos em diversos municípios, não só estado de Minas Gerais, mas de todo o país.

Em diversos locais e em diferentes situações, tem-se verificado que diversos conselhos no âmbito educacional têm existências meramente formais, exercendo apenas papéis de legitimadores de escolhas feitas pelo Poder Executivo. Escolhas estas que lhes são apresentadas já prontas. Como consequência dessas situações, suas ações não vão além de debates sem resultados ou atitudes concretas.

Há ainda diversos obstáculos¹ construídos historicamente que precisam ser desmitificados, como:

- a crença popular de que o cidadão não tem conhecimento técnico para fiscalizar. Na verdade, por ser conhecedor da realidade local, ele poderá ser de grande ajuda para avaliar os gastos feitos pelos gestores em seu município;
- difusão de que a participação social não acontece pela ausência de interesse da população em fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Esse discurso é útil àqueles que se aproveitam da manutenção do abismo entre a Administração Pública e o cidadão. É muitas vezes utilizado para justificar o descaso na manutenção e atualização de dados nos portais da transparência e na divulgação da existência dos conselhos;

¹ Os obstáculos foram elaborados para este documento com base no artigo “Os Tribunais de Contas e os desafios para a promoção do controle social”, de autoria do Conselheiro Zilton Rocha, do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, publicado na Revista do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ), n. 46, janeiro 2011. Disponível em: http://www.tcmrio.tc.br/noticias/5030/revista_tcmrj_46.pdf

- 
- aceitação passiva da alegação normalmente feita por gestores de falta de recursos. Na verdade, a atuação deste Centro de Apoio em diversos casos de aplicação de recursos da educação mostra que, na grande maioria das vezes, o problema está relacionado à prioridade na alocação da Administração Pública em outras áreas e à violação às normas constitucionais e infraconstitucionais sobre destinação de recursos para a educação. O Controle Social é justamente o meio de o cidadão conhecer para onde estão sendo destinados os recursos públicos;
 - desqualificação, por algumas pessoas, dos cidadãos que exercem o direito de fiscalização, relacionando tal ato a interesse partidário. Tal ideia, se apoia no discurso da neutralidade política, mas, é, muitas vezes, utilizada para garantir a permanência de uma situação, por quem deseja manter seus benefícios. Na verdade, o controle das políticas públicas é direito e dever de todos para a efetivação da democracia participativa e do interesse público.

Diante desse contexto, é relevante garantir o fortalecimento dos instrumentos de controle social. Isso pode ser feito de diversas formas. A depender da realidade local, pode ser necessário que a atuação ministerial ocorra para resguardar a existência e o funcionamento regular dos conselhos. Em uma conjuntura com maior violação ao ordenamento jurídico, poderá ser necessário ao Ministério Público até mesmo recomendar e postular a criação e a efetiva implementação de conselhos ainda inexistentes.

Solicitações de apoio que reiteradamente têm aportado no Caoeduc sobre o tema envolvem situações como:

- cobranças por estruturação adequada, que possibilite aos conselhos a realização das atividades previstas em lei;
- regularização das normas locais de criação e funcionamento dos conselhos;
- verificação da regularidade da composição dos conselhos;
- atuação para garantia da autonomia financeira e orçamentária e para preparação e formação continuada dos membros com recursos do ente federativo.

Verifica-se assim, o importante papel do Ministério Público na garantia do funcionamento e na potencialização das atividades dos conselhos, sem que isso cause interferência quanto ao conteúdo dos posicionamentos a serem adotados por eles. Ademais, ao serem incluídos na atuação ministerial de forma contínua, esses órgãos poderão ser mais divulgados e mais bem compreendidos pela população em geral.

2. OS CONSELHOS DE CONTROLE SOCIAL NA EDUCAÇÃO

Os conselhos têm por característica comum serem órgãos colegiados e plurais, com o potencial de realizar uma conexão entre cidadãos e instituições governamentais. Neste tópico, serão apresentados de forma sucinta cada um dos conselhos atuantes na área da educação.

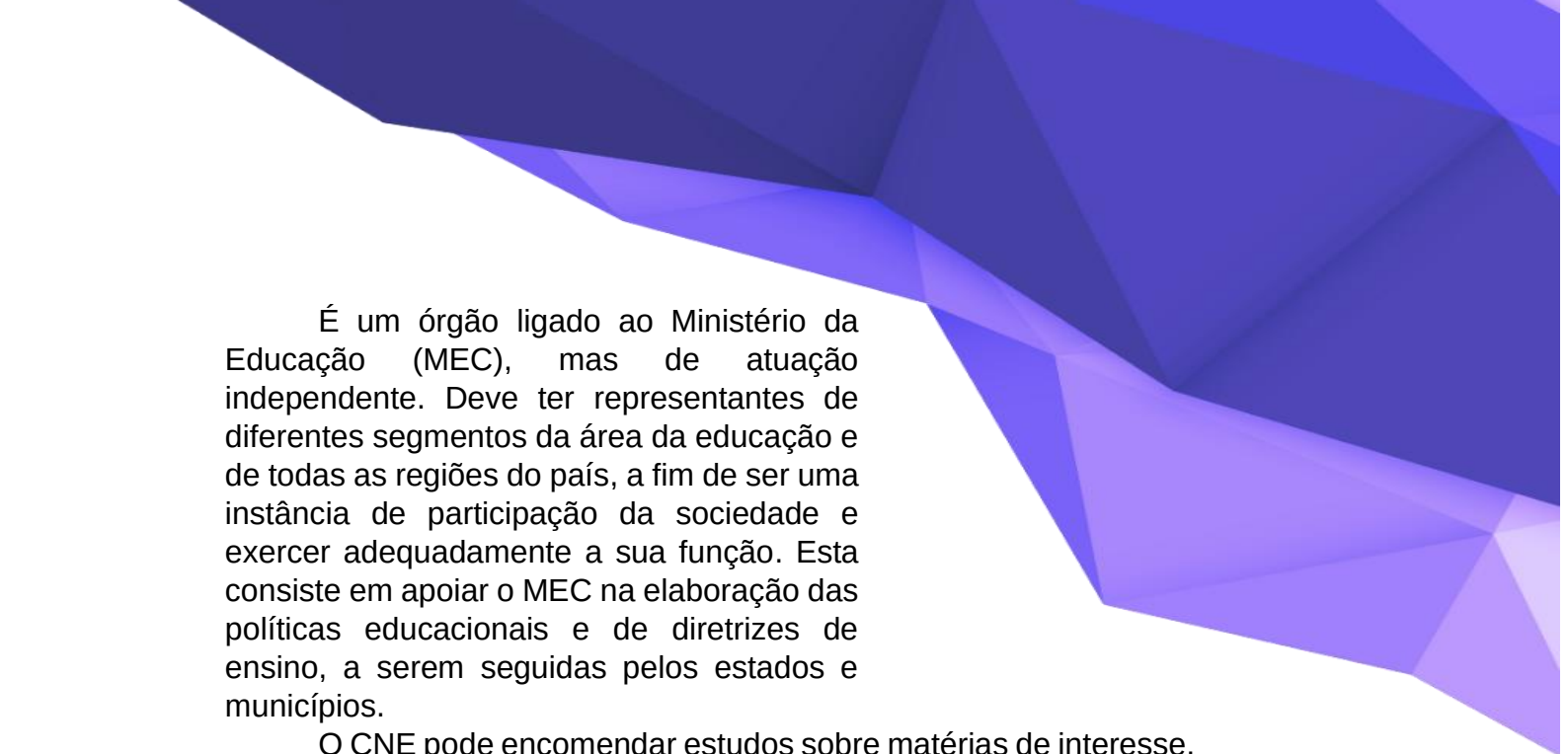
2.1. CONSELHOS DE EDUCAÇÃO (NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAIS)

Os Conselhos de Educação são órgãos colegiados, de Estado, regulamentados em Lei e possuem competências próprias no âmbito de sua atuação. Têm funções consultivas, deliberativas, de assessoramento e normativas.

A função normativa possibilita a execução do ordenamento jurídico que lhe dá fundamento. Essa função se dá, normalmente, por meio da emissão de pareceres e resoluções. Os pareceres são documentos em que os conselhos se manifestam sobre assuntos de sua competência. Já as resoluções, normalmente são desdobramentos dos pareceres e estabelecem normas a serem observadas pelos sistemas de ensino.

Os conselhos devem assegurar que as políticas públicas sejam efetivadas de forma a garantir os direitos previstos pela Constituição da República.

2.1.1. Conselho Nacional de Educação (CNE)



É um órgão ligado ao Ministério da Educação (MEC), mas de atuação independente. Deve ter representantes de diferentes segmentos da área da educação e de todas as regiões do país, a fim de ser uma instância de participação da sociedade e exercer adequadamente a sua função. Esta consiste em apoiar o MEC na elaboração das políticas educacionais e de diretrizes de ensino, a serem seguidas pelos estados e municípios.

O CNE pode encomendar estudos sobre matérias de interesse. Seus pareceres e resoluções precisam ser homologados pelo Ministro da Educação. É composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, cada uma delas constituída por doze conselheiros, e pelo Conselho Pleno, integrado por conselheiros de ambas as Câmaras.

2.1.2. Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais (CEE)

O Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais é órgão autônomo, subordinado ao Governador do Estado, nos termos do art. 45 da Lei nº 24.313, de 28/04/2023. Cabe a ele, entre outras tantas atribuições, baixar normas que se referem a ensino fundamental e médio sobre: autorização de funcionamento, reconhecimento, inspeção e caracterização de estabelecimento de ensino; regimento escolar; matrícula, transferência, adaptação de aluno e regularização de sua vida escolar; regime de matrícula por disciplina.

O Conselho Estadual é constituído por vinte e quatro conselheiros, nomeados pelo Governador do Estado entre pessoas de notório saber e experiência em matéria de educação, com mandato de quatro anos. Possui um corpo técnico, formado por servidores efetivos e comissionados.

2.1.3. Conselhos Municipais de Educação

Os Conselhos Municipais de Educação são instituídos por lei municipal e de existência obrigatória apenas naqueles municípios que possuem sistema próprio de ensino. Naqueles municípios que integram o sistema estadual de ensino, sua criação é facultativa. Possuem funções diversificadas a depender da lei que os cria. Se bem conduzidos, podem ajudar a estabelecer um maior controle da gestão municipal na área do ensino.

Esses conselhos podem também ser um importante pilar de gestão democrática nas decisões políticas relacionadas à Educação e funcionar como mediadores e articuladores da relação entre a sociedade e os gestores da educação municipal. Entretanto, para exercer essas funções, é essencial que possuam independência. Esse atributo está diretamente relacionado à sua



composição, a quem exerce a presidência e à representatividade da população municipal que possuem.

A composição e a forma de escolha dos conselheiros podem ser consideradas como indicadores da concepção que os municípios têm dos conselhos como órgãos de gestão democrática dos sistemas de ensino. Quando predominam os representantes do Executivo, por vinculação a cargos ou livre nomeação, o conselho tende a expressar a voz do governo. Quanto mais a pluralidade da representação social tiver presença e peso nas decisões, mais os conselhos assumirão a natureza de órgãos de Estado.²

2.2. CONSELHOS DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (CACs Fundeb)

Uma das mais significativas alterações trazidas pela Lei nº 14.113/2020 (Lei do Novo Fundeb) é o controle realizado pelos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACs Fundeb). Sua regulamentação está prevista nos artigos 33 e seguintes dessa lei. O artigo 34, incisos I a IV e os §1º a 4º, tratam da formação e o §5º, do rol de impedidos de integrar esses conselhos. Os CACs Fundeb ganharam maior importância com essa nova lei, uma vez que sua composição se tornou mais diversificada.

Uma das funções mais importantes desse órgão é o dever de elaborar pareceres sobre as prestações de contas e apresentá-las ao Poder Executivo. Tal documento deve ser incluído entre aqueles enviados pelos entes federativos aos Tribunais de Contas competentes, por ocasião do envio de suas prestações de contas. Quando esses pareceres são completos e bem elaborados, podem ser de grande auxílio aos órgãos de controle externo.

Por isso, é de grande relevância que os conselheiros do Fundeb tenham consciência de suas responsabilidades. Devem ter ciência de que atos como: constar no parecer informações que não correspondem à verdade; assinar documentos que atestam a fiscalização das contas pelo conselho sem que isso tenha ocorrido ou assinar documentos com data retroativa caracterizam falsidade ideológica e a, depender da situação, podem ser considerados até ato de improbidade.

Diante dessa importância dos CACs Fundeb e da necessária conscientização dos seus membros quanto às suas funções, é fundamental que os conselheiros tenham acesso a material e treinamentos adequados fornecidos pelas Prefeituras.

² MEC. Genuíno Bordignon, Álvaro de Pádua Pereira. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação. Brasília: Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica, 2007. p. 52. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/livro_final_proconselho07.pdf



2.3. CONSELHOS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (CAE)

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) exerce o controle social do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), uma relevante ação governamental dependente da coordenação dos entes federados para combater a fome, promover hábitos alimentares saudáveis e enfrentar a evasão escolar.

O CAE deve fiscalizar e monitorar a gestão dos recursos públicos destinados ao programa. Para isso, deve ter o suporte técnico e financeiro das Secretarias de Educação. Entre suas competências está elaborar um parecer conclusivo quanto à regularidade da aplicação, pelos Estados e Municípios, dos recursos destinados à alimentação escolar. A análise destes pareceres pode fornecer subsídios para a avaliação do PNAE.

A recente Lei 14.734, de 23 de novembro de 2023, determina que estados, Distrito Federal e municípios forneçam verba e condições para o pleno funcionamento do CAE.

2.4. CONSELHOS ESCOLARES

A Constituição da República de 1988 trouxe a gestão democrática do ensino público como um de seus princípios. Prevista no artigo 206, VI, a gestão democrática pode ser definida como a participação da comunidade na organização da escola, compreendendo a gestão escolar e a construção dos projetos pedagógicos, de forma compartilhada.

Uma das formas dessa participação se materializar é por meio dos Conselhos Escolares, que são constituídos por pais, representantes de alunos, professores, funcionários, membros da comunidade e diretores de escola. Cada escola deve estabelecer suas regras para eleição dos membros do conselho. A ele cabe zelar pela manutenção da escola e monitorar as ações dos dirigentes escolares a fim de assegurar a qualidade do ensino.

Os conselheiros podem realizar atividades como, fiscalização da aplicação dos recursos destinados à escola e discussão do projeto pedagógico com a direção e os professores.





Caoeduc