



ENCONTRO

## Educação e Participação Social Conquistas e Desafios

### Incidência em políticas públicas de educação

Sistematização de discussões do encontro Educação e Participação Social – Conquistas e Desafios, realizado pelo Instituto C&A, de 8 a 10 de novembro de 2011, em Atibaia (SP). O evento comemorou os 20 anos da organização.

#### Tríade responsável pelo grupo de reflexão<sup>1</sup>

##### • Especialista

Liane Freire é presidente da consultoria Dialog, empreendedora social, *fellow* da Ashoka e da W.K.Kellogg Foundation e líder Avina. cursou engenharia de sistemas e fez mestrado em educação, com especialização em parceria público-privada. Atua há 25 anos à frente do Instituto Dialog, junto às áreas de sustentabilidade empresarial, gestão pública compartilhada, investimento social, fortalecimento de lideranças sociais e empreendedorismo sustentável.

##### • Facilitadora

Simone Coelho é doutora em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP) e diretora-presidente do Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e de Ação Comunitária (Ideca), organização que implanta e coordena ações de avaliação. Atuou no Centro de Estudos Brasileiros de Análise e Planejamento (Cebap), nas Secretarias de Estado da Educação, da Cultura e da Habitação em São Paulo e na Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (Fundap).

##### • Jornalista

João Brant é integrante do Intervozes – Coletivo Brasil de Comunicação Social. Formado em Comunicação Social (Rádio e TV) pela Escola de Comunicações e Artes da Universidade de São Paulo (ECA/USP), tem mestrado em regulação e políticas de comunicação pela London School of Economics and Political Science (LSE). Trabalhou como editor em jornais, revistas e programas de televisão. É coautor dos livros *Comunicação digital e a construção dos commons* (Fundação Perseu Abramo, 2007) e *Contribuições para a construção de indicadores do direito à comunicação* (Intervozes, 2009).

---

(1) As atividades de cada um dos cinco grupos de reflexão do encontro Educação e Participação Social – Conquistas e Desafios foi acompanhada por uma tríade formada por um especialista, um facilitador e um jornalista. O especialista no tema em discussão tinha a responsabilidade de zelar pela consistência da reflexão; o facilitador deveria acompanhar a evolução do trabalho do grupo no tempo estipulado; e o jornalista era o responsável pelo registro e pela sistematização das reflexões.

### Introdução

Nos últimos 20 anos, consolidou-se no Brasil um ambiente mais favorável à incidência em políticas públicas de educação, com um marco legal consistente e ampliação dos espaços democráticos (conselhos, conferências nacionais, fóruns, movimentos, redes). Entretanto, esses espaços ainda carecem da participação mais efetiva da sociedade e não têm atendido a todos os objetivos a que se propõem. Além disso, há limites claros na implementação das resoluções, que não contam com o monitoramento e a avaliação adequados. É preciso que a sociedade se organize para fortalecer a participação nesses espaços e garantir a cobrança sobre os resultados.

Esta sistematização agrega os consensos e dissensos do grupo “Incidência em políticas públicas de educação”. Também apresenta questões que vieram à tona durante os debates e que ajudam a compreender melhor a evolução histórica do tema.



## Metodologia

As discussões se dividiram em dois dias, com o objetivo de realizar um diagnóstico e analisar os últimos 20 anos e, em seguida, construir um prognóstico para o próximo período, identificando os desafios para a sociedade civil fortalecer seus processos de incidência sobre a formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas.

No primeiro dia – 9 de novembro de 2011 –, a metodologia de trabalho teve quatro momentos. A abertura se deu com uma breve apresentação da especialista sobre os espaços de incidência e a dinâmica de participação da sociedade civil nas políticas públicas. No segundo momento, os participantes responderam individualmente a cinco perguntas-chave relacionadas ao tema. Em seguida, formaram-se cinco subgrupos, com cerca de oito pessoas cada um, para discutir as contribuições individuais e construir uma resposta comum, que foi então colocada em fichas. Após a apresentação pública das respostas, novos subgrupos foram formados, combinando membros dos antigos subgrupos em uma nova composição, com o objetivo de sistematizar cada uma das perguntas. Ao final, cada uma das perguntas-chave teve uma resposta sistematizada.

Para o segundo dia – 10 de novembro de 2011 –, a metodologia foi parecida, mas mais sintética. Depois de uma breve abertura provocadora por parte da especialista, os grupos se reuniram para produzir respostas sobre duas questões com foco no futuro. Em seguida, aconteceu a apresentação pública das respostas. A síntese foi feita de forma coletiva, com a mediação da facilitadora e da especialista. O encerramento se deu com uma avaliação dos dois dias de trabalho.

As posições expressas neste texto advêm de apontamentos realizados pelos participantes do grupo de reflexão e não expressam necessariamente a visão do Instituto C&A.



## Os últimos 20 anos – avaliação e diagnóstico

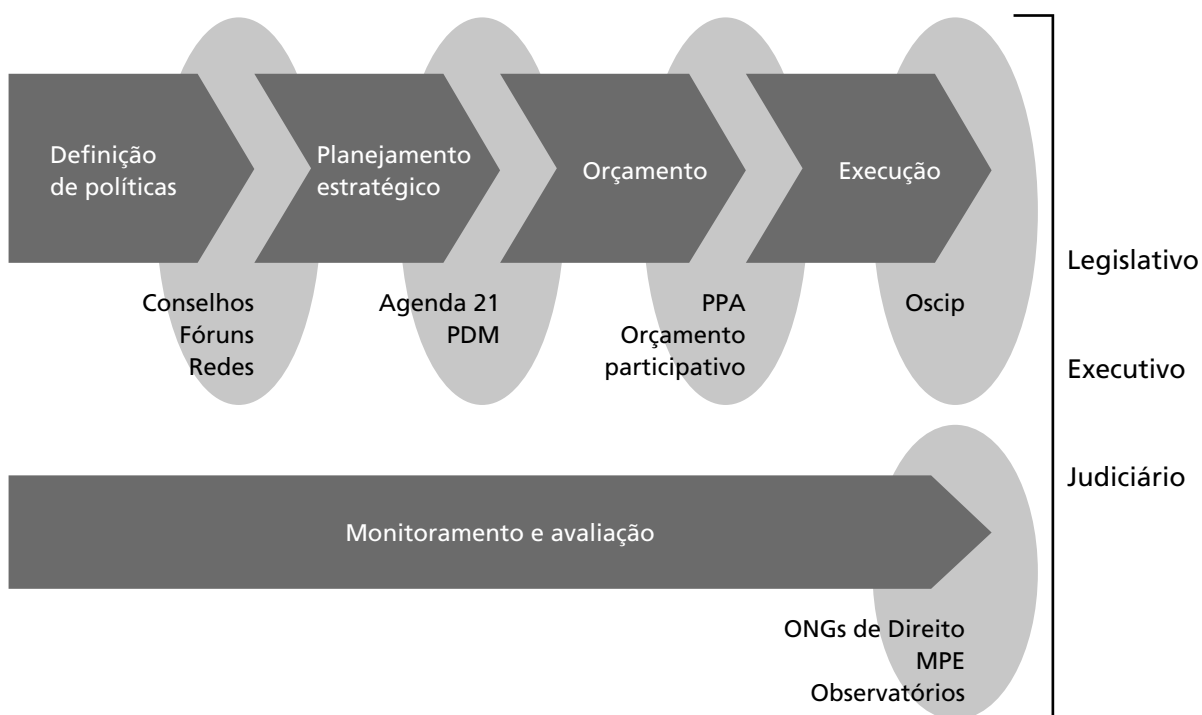
A apresentação de Liane Freire focou-se na avaliação dos espaços de incidência existentes no Brasil e na dinâmica de participação da sociedade civil. Ela apontou a Constituição de 1988 como um marco para se entender o momento em que a sociedade civil passou a ser vista como corresponsável pelo Estado.

Na divisão de papéis que se consolidou historicamente, prosseguiu a especialista, a iniciativa privada ficou responsável pela geração de riquezas, enquanto ao Estado ampliado (governo e sociedade civil) coube o papel de viabilizar a geração de trabalho e renda e garantir os benefícios sociais em áreas como educação, saúde e segurança. É por meio dessas ações que a riqueza se transforma em bem público e aciona a mola motora do desenvolvimento.

Para Liane, na medida em que a sociedade civil passa a ser também responsável pelas ações do Estado, ela precisa conseguir avaliar em que espaços atuará e que condições de incidência terá sobre as políticas públicas. Assim, as organizações sociais precisam reconhecer a dimensão de seu papel na sociedade para saber onde focar suas ações, de modo a escolher seu posicionamento para incidir sobre as políticas públicas.

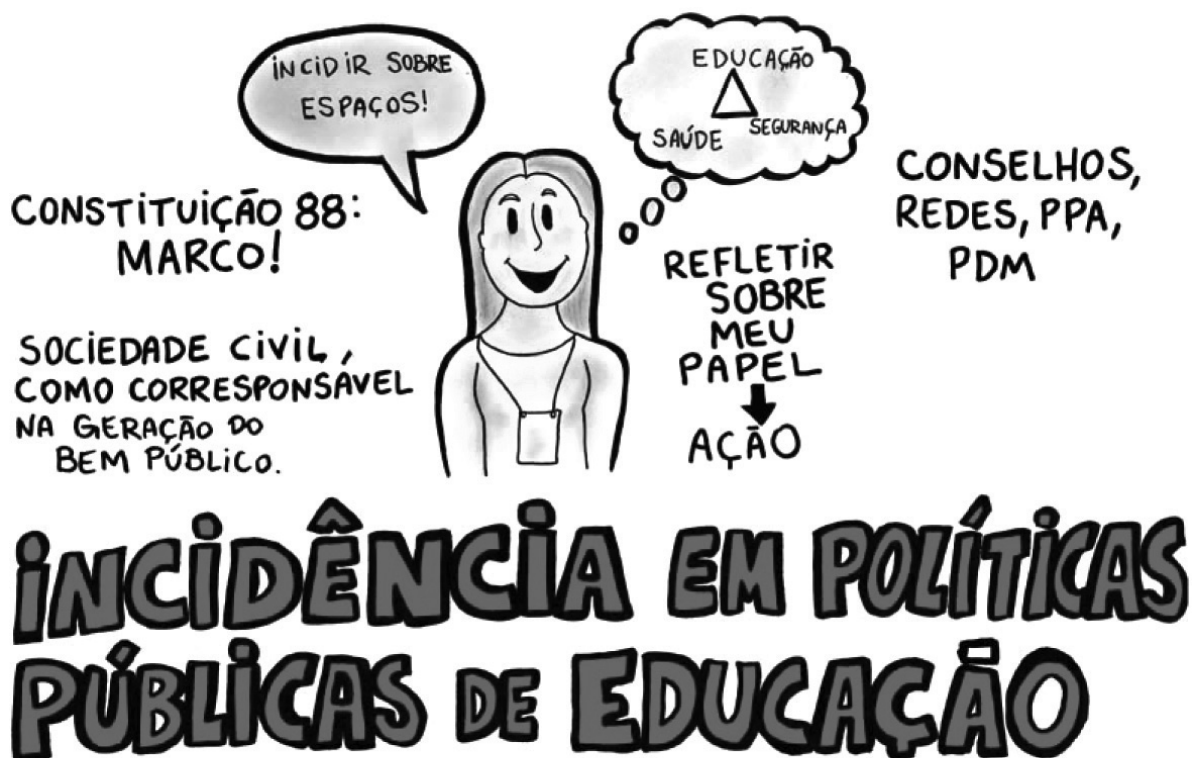
O lugar que as organizações vão assumir deve ser pensado tendo em vista o ciclo de elaboração, execução e monitoramento de políticas, como mostra a figura abaixo.

### Os espaços



Ao longo desses 20 anos (com ápice em 1999), foram sendo criados instrumentos para que a sociedade civil atuasse e tivesse incidência efetiva na gestão pública. Foram criados por lei os conselhos de políticas públicas, com diversas políticas públicas amarradas ao funcionamento desses conselhos. Municípios grandes sem conselhos municipais, por exemplo, não recebem verbas federais.

A despeito do reconhecimento da criação desses espaços, é preciso avaliar sua dinâmica de funcionamento – entender de que forma a sociedade civil os ocupou, quais os obstáculos e como são encaminhadas as resoluções tomadas ali. Assim, além de garantir uma ocupação qualificada, devem-se garantir também o monitoramento e a avaliação dessas políticas.





ENCONTRO

# Educação e Participação Social

## Conquistas e Desafios

### Retrospectiva – perguntas e respostas

A partir destas observações iniciais, o grupo foi provocado a pensar em seis questões:

1. Quando a sociedade se viu? Quando o terceiro setor se viu? Quando a sua organização se viu?
2. Os espaços de incidência em políticas públicas de educação são/foram eficientes?
3. Quais foram as grandes conquistas das políticas públicas de educação? Que fatores contribuíram?
4. Quais foram as grandes ausências das políticas públicas de educação? Que fatores impediram?
5. Qual foi a participação das organizações sociais nestas conquistas e ausências? Qual foi a participação (incidência) do Instituto C&A? Qual foi a participação (incidência) da sua organização?
6. Se a sua organização estivesse à frente da gestão das políticas públicas de educação no Brasil, o que você priorizaria? E o que você destacaria?

A primeira questão tinha como objetivo a autorreflexão, a fim de levantar aspectos que ajudassem a compor um pano de fundo para o trabalho sobre as demais perguntas. A produção de respostas para as perguntas 2, 3, 4, 5 e 6 seguiu a metodologia prevista, considerando a organização em subgrupos e a consolidação dos pensamentos em comum ao final dos trabalhos.

#### PERGUNTA 2

#### **Os espaços de incidência em políticas públicas de educação são/foram eficientes?**

#### RESPOSTA

Os espaços existem e representam uma grande conquista histórica, porém não são eficientes, apesar de serem espaços de discussão de políticas públicas. A sociedade civil precisa se preparar melhor para assumir seu papel e suprir a falta de conhecimento, de divulgação e de pertencimento de causa, a fragmentação dos movimentos e de interesses partidários e a ausência de uma gestão pública eficiente e com legitimidade do bem público. Para conquistar maior eficiência, é necessário ampliar investimento via orçamento público e implementar a cultura de monitoramento e avaliação, além de criar maior consciência e compreensão (por parte) da sociedade civil sobre o seu papel nesses espaços (de participação política).



ENCONTRO

# Educação e Participação Social

## Conquistas e Desafios

O debate sobre esta questão ofereceu uma oportunidade de diagnóstico da atuação da própria sociedade civil nos espaços de incidência. Foi consenso a necessidade de as organizações se prepararem mais para atuação e de garantirem uma observação permanente sobre todo o processo. A maioria das decisões e deliberações de conselhos e conferências, por exemplo, não é implementada, e muitas vezes as ações implementadas não são avaliadas e monitoradas.

A dinâmica interna da sociedade civil também dificulta que os espaços formais se consolidem como amplamente representativos. Em vários casos, só os grupos mais organizados (partidos políticos, por exemplo) conseguem ter força para eleger seus representantes. Outras vezes, a exigência excessiva gerada pela dinâmica de funcionamento – quantidade e horário das reuniões, por exemplo – afasta possíveis interessados.

Estas constatações não fizeram, todavia, os participantes assumirem toda a responsabilidade pela ineficiência de alguns desses espaços. A falta de estrutura de funcionamento e de informação e a ausência de debate público sobre como participar também foram identificadas como obstáculos evidentes.

### PERGUNTA 3

**Quais foram as grandes conquistas das políticas públicas de educação? Que fatores contribuíram?**

#### RESPOSTA

##### Conquistas

- Marco legal
- Noção da educação como direito de todos e dever do Estado;
- Formação dos sistemas estaduais e municipais;
- Definição de responsabilidades e atribuição de papéis;
- Universalização do acesso ao ensino fundamental;
- Criação de fundo para educação básica;
- Ampliação de matrículas em educação infantil e ensino médio;
- Ampliação do acesso ao ensino superior;
- Definição do perfil profissional, especialmente para educação infantil;
- Criação de uma cultura de avaliação na educação.



ENCONTRO

# Educação e Participação Social

## Conquistas e Desafios

### Fatores

- Contexto de um espaço político mais democrático;
- Crescimento e fortalecimento da sociedade civil organizada (ONGs, institutos e fundações empresariais, movimentos sociais e empresas);
- Influências do ambiente internacional: financiamento e documentos de direitos;
- Estabilização política e econômica do país;
- Demanda da estrutura produtiva;
- Continuidade política e administrativa dos dois últimos governos no âmbito do Ministério da Educação (MEC);
- Produção acadêmica na área.

### Dissenso

Fatores: em função da visibilidade e projeção no exterior, o Brasil assina acordos/pactos internacionais (que não cumpre) para apresentar indicadores no panorama internacional (quantidade X qualidade). [Observação: durante a apresentação deste ponto, percebeu-se que não havia um real dissenso. A assinatura dos acordos contribuiu positivamente, ainda que as motivações possam não ter sido “republicanas”.]

O debate sobre as grandes conquistas da educação evidenciou diversos consensos, expressos na resposta consolidada pelo grupo. O marco legal foi firmado a partir da Constituição federal de 1988, com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>2</sup>, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)<sup>3</sup>, os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN)<sup>4</sup> e o Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>5</sup>.

Alguns valores também se firmaram ao longo das últimas décadas. Primeiramente, a noção da educação como direito de todos e dever do Estado. Em segundo lugar, a criação de uma cultura de avaliação na educação, consolidada a partir de iniciativas como a Prova Brasil, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) e o Exame Nacional

---

(2) Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. A íntegra do ECA está disponível no endereço eletrônico [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm).

(3) Lei nº 9.394, de 20 de dezembro 1996. A íntegra da LDB está disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/lbd.pdf>.

(4) Consulte a íntegra dos PCNs no endereço eletrônico <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/livro01.pdf>.

(5) De vigência decenal, o PNE estabelece diretrizes, metas e estratégias para a educação. O PNE 2011-2020 tem como diretrizes: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais; IV - melhoria da qualidade do ensino; V - formação para o trabalho; VI - promoção da sustentabilidade socioambiental; VII - promoção humanística, científica e tecnológica do país; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto; IX - valorização dos profissionais da educação; e X - difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e da gestão democrática da educação. Mais informações estão disponíveis em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=16478&Itemid=1107](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107).



do Ensino Médio (Enem). Ainda que tenham sido apresentadas ressalvas, especialmente por alguns aspectos de caráter punitivo contido nessas avaliações, houve reconhecimento dos integrantes do grupo de reflexão de que essa cultura de avaliação contribuiu para o fortalecimento do sistema educacional brasileiro.

Outro aspecto destacado foi o entendimento da educação como sistema, com atribuição de responsabilidades e vinculação de orçamentos nas três esferas. Esses instrumentos gerais se somam a outros específicos, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Tais avanços viabilizaram a universalização do acesso ao ensino fundamental e a ampliação de matrículas em educação infantil e ensino médio. No ensino superior, também houve a ampliação do acesso, viabilizado inicialmente pela expansão das instituições particulares e posteriormente pela ampliação das vagas no ensino público.

Essas mudanças se deram em um contexto de consolidação da democracia, continuidade administrativa na esfera federal e crescimento e fortalecimento da sociedade civil organizada. “A continuidade é o pressuposto básico para as políticas gerarem bons efeitos”, assinalou o grupo. Além disso, houve influência significativa do ambiente internacional, tanto pela ampliação de financiamento como pela consolidação de acordos, planos de ação e metas definidas em conferências internacionais que pressionam o Brasil a avançar.

Durante o debate, verificou-se um possível dissenso em relação ao papel desses acordos e pactos internacionais. Alguns participantes avaliaram que a assinatura desses documentos contribuiu positivamente para o desenvolvimento da educação. Outros disseram que o Brasil não cumpre o que assina e acaba usando esses documentos apenas para favorecer a visibilidade e a projeção do país no exterior. Pôde-se identificar, ao fim, que os acordos e pactos contribuíram positivamente, ainda que as motivações possam não ter sido “republicanas” e que os resultados não sejam garantidos pela simples assinatura.

#### PERGUNTA 4

**Quais foram as grandes ausências das políticas públicas de educação? Que fatores impediram?**

#### RESPOSTA

##### Ausências

- Gestão comprometida e qualificação;
- Controle social – existem as instâncias sociais para este fim, mas não são efetivas e atuantes;
- Formação, qualificação e valorização do profissional da educação;



ENCONTRO

# Educação e Participação Social

## Conquistas e Desafios

- Infraestrutura adequada que não cria um ambiente agradável à comunidade escolar;
- Políticas públicas articuladas intersetoriais e efetivas;
- Recursos adequados e suficientes;
- Transparência, ampla divulgação e publicação do uso dos recursos;
- Universalização da educação infantil.

### Fatores que impediram

- Corrupção e impunidade;
- Ineficiência da atuação dos órgãos de controle social: conselhos, tribunais de contas e Ministério Público.

O mapeamento das ausências indicou como gargalos assuntos recorrentes para o desenvolvimento da educação. A primeira constatação foi de que se avançou na universalização do ensino fundamental, mas o país ainda não alcançou um patamar satisfatório de qualidade do ensino. Há uma série de fatores que contribuem para isso, como se vê nos tópicos citados, mas os motivos podem ser resumidos em três: dificuldade na formação de profissionais, falta de recursos e problemas de gestão.

Para os participantes, há contradições no tratamento da educação. O discurso público denota prioridade, mas a prática demonstra ausência de investimentos e políticas insuficientes para garantir o desenvolvimento do setor.

Na questão da formação de profissionais, a principal queixa foi em relação à falta de valorização da carreira de professor. Em relação à falta de recursos, a preocupação é garantir não só mais financiamento, mas menos desvios de finalidade. No caso da educação, há tanto o problema de corrupção e desvio de verbas quanto o problema de municípios que não se adéquam às regras de repasse e não recebem os recursos a que teriam direito. Neste caso, o dinheiro volta ao Tesouro Nacional, mas perde o carimbo da rubrica “educação”. Foi destacada também a ineficiência da atuação dos órgãos de controle social: conselhos, tribunais de contas e Ministério Público. Em suma, no entendimento do grupo, os recursos são escassos, mal administrados e pouco fiscalizados.

Por sua vez, a falta de recursos impede uma infraestrutura adequada e não cria um ambiente favorável ao ensino e aprendizagem para a comunidade escolar. Em relação aos problemas de gestão, houve o entendimento de que o Estado não investe na formação de gestores. Os mecanismos de gestão democrática, como os conselhos, também não têm o funcionamento garantido e há falta de informação para participação das comunidades.



ENCONTRO

## Educação e Participação Social Conquistas e Desafios

No debate, foi salientada ainda a ausência de um projeto político e social que eleve a educação a um patamar de prioridade. Por fim, foi destacada a dificuldade de universalização da educação infantil e do ensino médio e superior.

### PERGUNTA 5

**Qual foi a participação das organizações sociais nestas conquistas e ausências? Qual foi a participação (incidência) do Instituto C&A? Qual foi a participação (incidência) da sua organização?**

### RESPOSTA

- As organizações sociais sempre tiveram um papel ativo e propositivo de discussão na participação dos espaços de políticas públicas por meio de fóruns, conferências, conselhos, audiências públicas e práticas locais das organizações (associação de moradores, conselhos escolares, entre outros). Apesar dessa mobilização, percebe-se ainda a necessidade de maior controle social (garantia de participação – acesso aos espaços de discussão e a continuidade nos processos de discussão).
- A democracia como (forma pacífica de) resolução de conflito, sem imposição de violência; ausência de políticas universalizantes que considerem as especificidades locais (que articulem políticas locais e nacionais).

### **Qual foi a participação do Instituto C&A?**

O Instituto C&A tem sido um ator estratégico no campo da educação e vem contribuindo para o fortalecimento político e pedagógico das organizações sociais parceiras. Possibilita a tomada de maior consciência para a participação no controle social das políticas públicas.

A avaliação predominante foi de que as organizações sociais (ONGs, sindicatos, movimentos, fóruns, etc.) têm papel central nas conquistas no campo da educação. A atuação dessas organizações garantiu a representação da sociedade nos espaços de discussão permanente, como os conselhos, ou eventuais, como fóruns, conferências e audiências públicas. Apesar disso, ainda observa-se, na sociedade, a existência de uma visão pejorativa sobre o trabalho das ONGs, que, muitas vezes, sofrem represálias em função desse olhar negativo.

Por sua vez, as organizações vêm contribuindo para o desenvolvimento de metodologias e tecnologias sociais, atuando como laboratório de experiências no campo da educação e colaborando para aprimorar as políticas educacionais. Essas iniciativas, contudo, muitas vezes deixam de ser sistematizadas, o que dificulta que sejam replicadas ou adotadas como políticas públicas.



ENCONTRO

## Educação e Participação Social

### Conquistas e Desafios

Entre os papéis das organizações está ainda o de contribuir para mobilização e pressão por políticas públicas. Entretanto, o entendimento é que nessa atuação têm faltado monitoramento, avaliação, capacidade de articulação e trabalho em rede. Hoje, as organizações atuam muitas vezes de forma fragmentada e não transformam sua força em capacidade de pressão.

O debate destacou também alguns problemas estruturais que se configuram como ausências. O primeiro deles é a dificuldade em lidar com o conflito. É como havia apontado o filósofo e historiador Eduardo Valladares, na palestra de abertura do primeiro dia de atividades dos grupos de reflexão do encontro Educação e Participação Social – Conquistas e Desafios: a democracia é uma forma pacífica de resolução dos conflitos, portanto ela não apenas aceita, como também pressupõe o conflito. Outra questão estrutural destacada foi a ausência de políticas universalizantes que articulem políticas nacionais e locais de forma sistêmica.

Em relação ao Instituto C&A, a avaliação é de que ele tem sido um ator estratégico no campo da educação, contribuindo fortemente para o desenvolvimento das organizações e para ampliar as pautas do setor na sociedade e no meio empresarial, seja por meio do apoio direto ou do assessoramento na construção de projetos. A organização também aporta conhecimento e promove o fomento a movimentos, redes e fóruns, para incidência nas políticas públicas.

#### PERGUNTA 6

**Se a sua organização estivesse à frente da gestão das políticas públicas de educação no Brasil, o que você priorizaria? E o que você descartaria?**

#### RESPOSTA

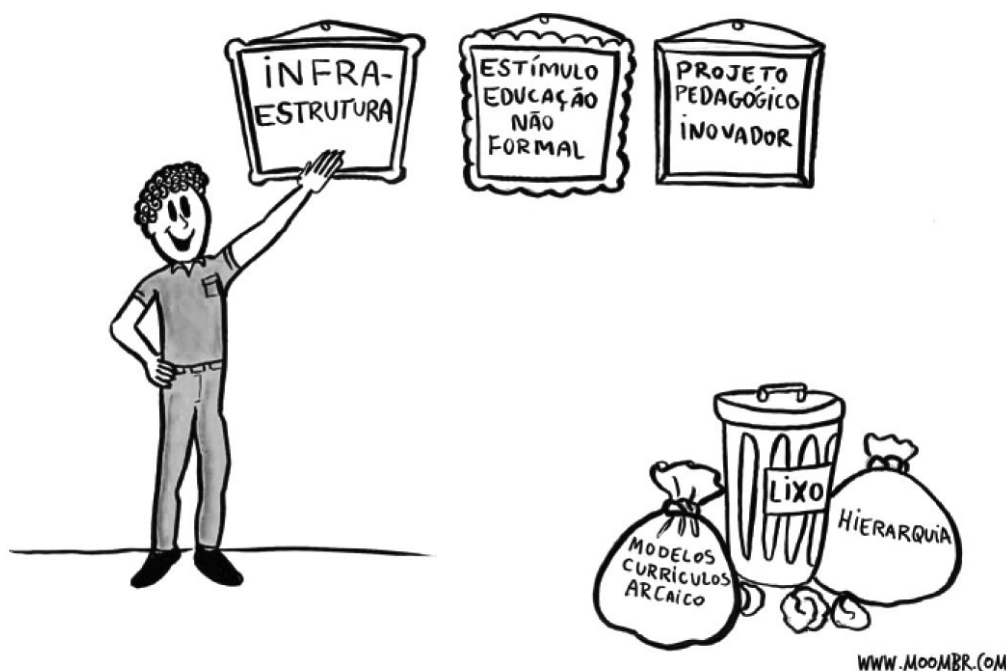
Como gestores das políticas de educação, priorizaríamos

- Investimento em estrutura e projeto pedagógico inovador, criando oportunidade para o desenvolvimento de diferentes habilidades e potencialidades criativas de crianças, adolescentes e adultos;
- Estímulo e fortalecimento de iniciativas de educação não formal;
- Definição e alinhamento de critérios e metas de qualidade na educação;
- Ambiente educativo adequado;
- Infraestrutura;
- Relação com as comunidades e famílias;
- Proposta curricular e metodologia;

- Formação e valorização dos professores e profissionais da educação;
- Reformulação/atualização dos currículos;
- Comunicação efetiva e participativa;
- Socialização de metodologias inovadoras;
- Planejamento sistemático do número de alunos por sala;
- Programa de fomento literário em todas as escolas;
- Corresponsabilidade da sociedade civil;
- Participação efetiva de crianças e adolescentes no âmbito das políticas de educação;
- Atenção à exigibilidade dos direitos;
- Ampliação dos recursos orçamentários destinados às políticas de educação;
- Fortalecimento dos mecanismos de controle e monitoramento das políticas de educação.

### O que descartaríamos?

- Os modelos curriculares arcaicos e desatualizados;
- Os modelos de gestão excessivamente hierárquicos e não participativos;
- Projetos e ações pontuais que mascaram a realidade e não atendem às necessidades mais amplas dos sistemas públicos de ensino.



### Observações finais

Após a apresentação, Liane Freire encerrou os trabalhos do dia com uma imagem que, de seu ponto de vista, resumiria bem as discussões e sínteses apresentadas: "O que vocês conseguiram ver traz a ideia de um grande espetáculo. Um grande espetáculo da educação para acontecer. O que se fez foi um bom cenário. Tem cenário, tem atores prontos, ensaios. De um jeito ou de outro, entendi o papel dos personagens. Mas onde está o roteiro? Que espetáculo é esse?".

A prioridade que as organizações elegeriam se estivessem à frente das políticas públicas de educação coincide, em parte, com as ausências detectadas no ponto anterior, como a formação e valorização do profissional de educação e a ampliação dos recursos. Há, contudo, uma preocupação especial com aspectos menos materiais, como o reconhecimento das diferentes habilidades e potencialidades criativas de crianças, adolescentes e adultos ou o fomento literário. Também foi salientada a necessidade de projetos pedagógicos inovadores. Para isso, aparece como fundamental o mapeamento das iniciativas e metodologias desenvolvidas por organizações da sociedade civil.

As organizações também manifestaram como prioridade a exigibilidade do direito à educação. Nessa perspectiva, a noção de direito humano ganha centralidade e implica a universalização e a garantia da qualidade como obrigações do Estado. Outra prioridade seriam a definição e o alinhamento de critérios e metas de qualidade na educação, em relação a ambiente, profissionais, equipamentos, relação com comunidade e família, propostas curriculares e metodologias.

Entre os pontos descartados estariam os currículos arcaicos e desatualizados, o modelo tradicional do atual sistema de ensino e o mau uso do dinheiro público.





ENCONTRO

# Educação e Participação Social

## Conquistas e Desafios

### Síntese do diagnóstico

1. Os últimos 20 anos trouxeram conquistas relevantes no campo das políticas públicas, marcadas pela implementação de um marco legal que afirmou a noção de educação como direito de todos, possibilitou a formação dos sistemas municipais e estaduais de educação e a constituição de espaços institucionais de participação. Este conjunto de medidas teve como uma das principais consequências a universalização da educação fundamental. O desafio que se coloca neste momento é garantir qualidade para o conjunto do sistema.
2. Essas transformações se deram num cenário de ampliação dos espaços democráticos e de continuidade administrativa do setor nos últimos 16 anos, com grande contribuição dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada.
3. A ampliação dos espaços de participação foi uma importante conquista, mas eles não têm sido plenamente ocupados nem têm atendido a todos os objetivos a que se propõem. Por um lado, esse problema se dá pela ausência de uma participação mais efetiva da sociedade civil. Por outro, há fatores externos, como pressões do poder público e a ausência de impessoalidade, especialmente em municípios de pequeno porte.
4. Esses espaços de participação têm gerado deliberações e proposições consistentes, mas há limites claros na implementação dessas medidas, que deixam de ser revelados pela ausência de monitoramento e avaliação por parte da sociedade civil.
5. A atuação do Instituto C&A propiciou a várias organizações o fortalecimento da atuação neste campo de incidência em políticas públicas, por meio de financiamento direto e de projetos de capacitação e articulação.

### As próximas décadas – propostas e diagnóstico

Se o debate sobre o diagnóstico encontrou respostas prontas e assertivas, a discussão sobre as próximas décadas se deu em um terreno menos conhecido, o que aumentou a responsabilidade direta dos participantes nas propostas de ação. Liane Freire destacou o futuro como espaço das possibilidades, o que permite aos cidadãos exercer sua potência de transformação e interferir diretamente.

“Quando a gente olha para trás, a gente olha a falta e os ganhos, o que me impediu que ganhasse mais e o que me permitiu que ganhasse mais. Quando a gente discute futuro, a gente discute agregação de valor. Tenho de pensar como me insiro como alguém que soma alguma coisa”, sintetizou Liane. A especialista da Dialog buscou salientar também a potência da rede que poderia ser criada entre os participantes, tendo o Instituto C&A como elo comum e força de alavancagem.

A partir daí, foram propostas duas perguntas para reflexão em grupo:

1. Incidir para educar? Ou educar para incidir?
2. A sociedade civil poderia transformar a realidade da educação? Transformar o quê? Com quais instrumentos?

Diferentemente do momento de diagnóstico, na discussão sobre os próximos anos não houve sínteses que compilhassem as visões dos diferentes subgrupos. O processo de síntese foi feito em discussão aberta, com o apoio da facilitadora e da especialista.

#### PERGUNTA 1

#### Incidir para educar? Ou educar para incidir?

As duas estratégias compõem um círculo virtuoso, em que educação e incidência são entendidas como elementos dinâmicos e inter-relacionados. Para incidir é preciso criar um sentido político, uma proposta que agregue diferentes posições e atores. O ato de incidência, portanto, é um processo pedagógico, educativo, que cria espaços e oportunidades para que haja expressão e autonomia de todos os participantes do processo.

Da mesma forma, o aprendizado para a participação e incidência é fundamental no sentido de contribuir para o surgimento de cidadãos mais participativos e para a construção de instituições mais abertas e democráticas. São necessários a formação, esclarecimentos e qualificação para atuação nesses espaços de incidência. A escola deve se constituir em uma das primeiras arenas nas quais alunos, professores e dirigentes possam discutir o modelo de educação e a escola que desejam.



A incidência no campo da educação, portanto, precisa contemplar os diferentes contextos: dos professores, dos alunos, dos gestores, das famílias. A própria ocupação desses espaços é importante para que se estimulem a prática política, as ações coletivas e os processos de responsabilização. Concretamente, há oportunidade de incidência nos conselhos das próprias escolas e os professores às vezes não têm dimensão desse espaço.

### • A centralidade da incidência

Um exemplo concreto da importância de se compreender o processo de incidência pode ser tomado por um estudo realizado sobre o funcionamento dos conselhos de políticas públicas no Rio de Janeiro e no Espírito Santo. Mais de 50% dos municípios destes Estados não recebem repasses, por motivos que poderiam ser contornados se houvesse monitoramento e controle social.

O primeiro motivo é que os conselhos estão inadimplentes por não mandarem os planos orçamentários anuais. O segundo é a inadimplência de prestação de contas dos municípios. A consequência é que o recurso que seria distribuído para as escolas retorna para o caixa único. É deslocado, portanto, da rubrica de educação. Ao não ocupar espaços dessa natureza, permite-se que esse tipo de situação permaneça.

Assim, é importante que as organizações se preparem para entender como o governo funciona, tanto do ponto de vista político como dos trâmites do orçamento. É preciso que as organizações da sociedade civil entendam o fluxo do orçamento do governo e como se dá a execução. Deve-se aprender também a fazer o controle social junto dos órgãos de controle: Tribunais de Conta e Ministério Público. Entre os procuradores de Justiça, há alguns dispostos a apoiar a participação da sociedade no controle social.





ENCONTRO

# Educação e Participação Social

## Conquistas e Desafios

### • A formação para a incidência

No tocante à educação para a incidência, as ONGs têm papéis distintos, até por sua natureza. Algumas atuam no campo do atendimento direto a necessidades específicas. Outras têm como foco a defesa de direitos, como o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), o Centro de Cultura Luiz Freire (CCLF), o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e a Ação Educativa. As que atuam no campo de atendimento costumam ter menos informação sobre essa estrutura de incidência e muitas vezes têm dificuldade em atuar neste campo.

Sabendo disso, algumas instituições, como Inesc e CCLF, têm contribuído para disseminar o entendimento sobre orçamento. Não é um processo simples, mas pode ser acessível. Um dos problemas centrais é o acesso à informação, que deve ser facilitado a partir da aprovação de lei específica<sup>6</sup> sobre este tema em 2011. Contudo, é preciso qualificação direta para permitir às organizações discutir de igual para igual com os gestores e técnicos responsáveis. Essas dificuldades reforçam a necessidade de atuar em rede e somar esforços.

### PERGUNTA 2

#### **A sociedade civil poderia transformar a realidade da educação? Transformar o quê? Com quais instrumentos?**

O entendimento de que a sociedade civil é um ator fundamental para transformar a realidade da educação foi consenso, mas o papel que ela deve cumprir despontou como ainda controverso. Houve consenso em torno do lugar de pressão pública e *advocacy* que deve ser exercido na formulação das políticas, mas quando se falou do envolvimento com outras ações as perspectivas foram distintas. Alguns entenderam que o papel central deve ser o de participar dos espaços de incidência e fazer o controle social, monitorando e avaliando políticas públicas. Outros entenderam que ela deve também se envolver no processo de execução das ações.

De toda forma, deve-se considerar que a sociedade civil é um ente heterogêneo, por isso é necessário que se articule para que as diferentes posições/propostas encontrem espaço no debate público. Não é possível falar em uma sociedade civil homogênea e uniforme. Esta heterogeneidade está em sua própria natureza: ela nasce da tensão de dois setores e permanece em constante tensão. Como ator, a sociedade civil precisa ganhar reputação, e isso depende de uma articulação com a mídia.

(6) Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso à informação: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm).



ENCONTRO

## Educação e Participação Social Conquistas e Desafios

### • Ameaças e desafios

Conforme apontaram os integrantes do grupo de reflexão, se a mídia é entendida como uma oportunidade de amplificar o discurso da sociedade civil, o caráter tendencioso dos meios de comunicação está entre as ameaças identificadas para a atuação transformadora da sociedade. Outros pontos a serem combatidos são a criminalização das ONGs, por meio do fortalecimento do marco regulatório<sup>7</sup> para o setor, e a fragilidade institucional e financeira de boa parte das organizações.

Já entre os desafios está o de fortalecer alianças e redes locais, interestaduais e internacionais e criar espaços e ambientes de colaboração para apropriação dos mecanismos de participação social, de forma a ter as organizações sociais como dinamizadoras dos processos de transformação da educação.

### • Objetivos em vista

Sem definir claramente o que se quer com a incidência, contudo, perde sentido definir uma estratégia de transformação. Mesmo considerando o caráter heterogêneo da sociedade civil, os participantes apontaram alguns possíveis objetivos.

O primeiro deles é ampliar o nível de atividade e o caráter democrático nos espaços disponíveis para a participação, de modo a ampliar a incidência da sociedade civil nas decisões e a transformar as relações com o governo. Outro caráter importante é o de mudança de realidade na ponta: fortalecer a formação de professores, estabelecer a corresponsabilização da gestão da política de educação, transformar práticas e conceitos na educação e potencializar as práticas de educação popular na escola. Um terceiro objetivo é criar mais “porosidade” na educação formal, a fim de que as escolas sejam mais permeáveis a iniciativas bem-sucedidas das organizações da sociedade civil.

Um quarto objetivo tem a ver com o caráter pedagógico da participação. Isso implica aumentar a participação das ONGs nas escolas a fim de gerar o empoderamento da comunidade para possibilitar a construção de um novo projeto de sociedade. Tal perspectiva permite, por exemplo, que se reveja o conceito de inclusão social a partir da reflexão de emancipação social.

Em todos os casos, os integrantes do grupo de reflexão manifestaram preocupação com a manutenção da autonomia em todos os níveis: setorial, institucional e individual.

---

(7) A iniciativa ganha força por meio do Projeto Marco Regulatório, fruto de uma articulação das organizações da sociedade civil para discutir a criação de um novo conjunto de leis que regule o funcionamento de organizações não governamentais (ONGs). Os objetivos desse projeto são, entre outros: facilitar o diálogo entre os atores relevantes para o tema; apoiar a formulação de políticas públicas de fomento e de qualificação do terceiro setor; e desenhar propostas de autorregulação a serem adotadas pelas organizações da sociedade civil, visando favorecer o exercício do controle social sobre elas.

### • Desafios futuros

Os desafios postos para as organizações são basicamente de duas naturezas: em primeiro lugar, batalhar pela abertura e fortalecimento dos espaços formais e informais de incidência. Isso passa pela discussão da reforma política e do marco regulatório das organizações da sociedade civil. O envolvimento nesses temas foi considerado fundamental até para a sobrevivência do campo das organizações sociais.

O segundo aspecto é o de ampliação da capacidade de incidência das próprias organizações. Além dos processos de formação já citados, o foco aqui é a utilidade de trabalhar em rede. Mesmo que a incidência direta não seja da natureza de determinada organização, é possível envolver-se em redes que têm este papel. Não é preciso incidir diretamente para que a força de determinada organização ajude a impulsionar processos e políticas públicas. Se há articulação, por meio inclusive de mecanismos virtuais – como e-groups, fóruns e consultas públicas –, as organizações envolvidas tornam-se também sujeitos da ação.





ENCONTRO

# Educação e Participação Social

## Conquistas e Desafios

### Participantes

Este texto é resultado das discussões do grupo de reflexão “Incidência em políticas públicas de educação”, do qual participaram as seguintes pessoas:

- Adriano Guerra, Oficina de Imagens, Belo Horizonte (MG)  
Aldiza Soares da Silva, Fundação Grupo Esquel Brasil, Brasília (DF)  
Ana Anália Timbó Catunda Filha, Vidança Cia. de Dança, Fortaleza (CE)  
Ana Cristina Fournier, Instituto Repare, Rio de Janeiro (RJ)  
Antônio Edson Pereira, Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), Campo Grande (MS)  
Brigitte Louchez, Associação Barraca da Amizade, Fortaleza (CE)  
Carla Alves do Nascimento, Centro Comunitário São Sebastião de Vila de Cava (Cecom), Nova Iguaçu (RJ)  
Célia Judite Santiago Lopes, Associação de Moradores do Jardim do Vale (Ambajav), Guaratinguetá (SP)  
Cíntia Falcão Brito, Secretaria Municipal de Educação de Feira de Santana (BA)  
Claudia Mara Tomazi, Polo de Leitura Ler com Arte, Curitiba (PR)  
Eleusa Andrade Veiga, Grupo de Desenvolvimento Comunitário (Gdecom), Belo Horizonte (MG)  
Érica Araújo Verçosa, Associação Instituto Perú, Jaboatão dos Guararapes (PE)  
Fábio Rogério Rodrigues da Silva, Biblioteca Comunitária Amigos da Leitura, Recife (PE)  
Fernanda Pereira Soares, Ass. dos Amigos do Ceprima – Centro Esportivo Primeiro de Maio, Porto Alegre (RS)  
Flávio Galvão, Planus Consultoria, Recife (PE)  
Gabriel Santana, Movimento Cultural Boca do Lixo, Olinda (PE)  
Gabriela Dutra Gibrail, Associação Casa Azul, Paraty (RJ)  
Ilisia Maria Medeiros, Obra Auxiliar da Santa Cruz, Guaratinguetá (SP)  
José Benedito de Brito, Aldeias Infantis SOS Brasil, João Pessoa (PB)  
Juliana Feliz, GIRA Solidário – Promoção e Defesa da Infância e Adolescência, Campo Grande (MS)  
Kely Maria Machado Silva, Associação Meninas e Mulheres do Morro, Rio de Janeiro (RJ)  
Kenya Jeanne do Carmo Maximiano, Centro Cristão Evangélico Educacional, Belo Horizonte (MG)  
Laís Dória, Casa de Ensaio, Campo Grande (MS)  
Lourdilena Ester dos Santos Ferreira, Solidariedade França-Brasil, Rio de Janeiro (RJ)  
Maria Amélia Pinho Pereira, Associação Aldeia de Carapicuíba, Carapicuíba (SP)  
Maria Aparecida Fernandez, Centro de Cultura Luiz Freire, Recife (PE)  
Maria Betânia do Nascimento Andrade, Associação Círculo de Histórias do Coque – Diálogo, Educação e Cultura, Recife (PE)  
Maria da Conceição Moraes Pereira, Centro Educacional Profissional do Coroadinho, São Luís (MA)  
Maria Thereza Marcílio, Avante – Educação e Mobilização Social, Salvador (BA)  
Patrícia Souza de Carvalho, Instituto C&A, Rio de Janeiro (RJ)  
Raika Julie Moisés, Observatório de Favelas, Rio de Janeiro (RJ)  
Rita Margarete Moreira Santos, Avante – Educação e Mobilização Social, Salvador (BA)  
Rodrigo Zavala, Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (Gife), São Paulo (SP)  
Tânia Cristina de Moura Silva, Missão Ramacrisna, Betim (MG)  
Valdirene dos Santos Rocha, Programa Comunitário da Reconciliação, São Paulo (SP)  
Volnei Cunha Canônica, Instituto C&A, Rio de Janeiro (RJ)