



Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Educação e Humanidades


Marcelo Camacho Silva

**O Conselho Nacional de Educação e os Mecanismos de
Democracia Participativa**

Rio de Janeiro
2019

Marcelo Camacho Silva

**O Conselho Nacional de Educação e os Mecanismos De Democracia
Participativa**



Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Professora D^{ra}. Raquel Marques Villardi

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CEH/A

S586 Silva, Marcelo Camacho.
O Conselho Nacional de Educação e os Mecanismos de Democracia Participativa. – 2019.
153 f.

Orientadora: Raquel Marques Villardi.
Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
Centro de Educação e Humanidades.

1. Educação – Teses. 2. Conselho Nacional de Educação – Teses.
3. Políticas Públicas – Teses. I. Villardi, Raquel Marques. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Centro de Educação e Humanidades. III. Título.

es

CDU 37(81)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Marcelo Camacho Silva

**O Conselho Nacional de Educação e os Mecanismos De Democracia
Participativa**

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Formação Humana e Cidadania.

Aprovado em 30 de julho de 2019.

Banca Examinadora

Professora D^{ra}. Raquel Marques Villardi (Orientadora)
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Professor Dr. Carlos Roberto Jamil Cury
Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC Minas

Professora Dr^a. Eveline Bertino Algebaile
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Professor Dr. Guilherme Caldas de Castro
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

Professor Dr. Leonardo Costa de Castro
Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ

Rio de Janeiro

2019

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, Fernanda e Júlia, esposa e filha, que me apoiaram com seu carinho e paciência durante esta jornada.

AGRADECIMENTOS

Meu agradecimento especial à Raquel Villardi por sua generosidade e apoio em todos os momentos da orientação deste trabalho. Sem você este trabalho não teria sido concretizado.

Agradeço também à FIOCRUZ pelas condições que me propiciou para a produção desta tese.

Quién dijo que todo está perdido?

Yo vengo a ofrecer mi corazón

Tanta sangre que se llevó el río,

Yo vengo a ofrecer mi corazón

Yo Vengo a Ofrecer Mi Corazon

Fito Páez

RESUMO

SILVA, Marcelo Camacho. **O Conselho Nacional de Educação e os Mecanismos de Democracia Participativa**. 2019. 153 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Esta investigação teve como proposta a análise da participação popular no Conselho Nacional de Educação (CNE) e objetivou discutir se há vinculação entre a origem do conselheiro do CNE (instituição que o indica) e os votos que profere e se isto compromete a democracia participativa no Conselho Nacional de Educação. A base metodológica deste estudo incluiu a pesquisa documental dos pareceres emitidos pela Câmara de Educação Superior do CNE e das atas das reuniões no período entre 2001 e 2004 e a análise das indicações feitas para o CES/CNE entre 1996 e 2018. A análise teve como suporte teórico a sociologia compreensiva de Max Weber e o conceito de micropoder de Michel Foucault. As fontes, a coleta, a elaboração e a análise dos dados, foram realizadas considerando as informações e publicações mais recentes, disponíveis até maio de 2019. Questionou-se que instituições da sociedade civil participaram das indicações para o Conselho Nacional de Educação no período entre 1996-2018, como se dá a circulação entre os diversos grupos, e como isto reflete os diversos interesses destas instituições, quais são as bases da Democracia participativa no Brasil, se o funcionamento atual do CNE atende aos princípios da democracia participativa, se é possível um novo arranjo de participação popular no Conselho Nacional de Educação e que mecanismos poderiam ser usados para aprofundar a democracia participativa no âmbito do Conselho Nacional de Educação. Os resultados obtidos na pesquisa revelaram que os mecanismos de participação no CES/CNE são incipientes, que as indicações para o colegiado estão restritas a um conjunto de instituições que na prática isolam a sociedade da participação nas decisões do conselho e que o colegiado pode ser caracterizado como uma *tecnocracia limitadora da participação*. Por fim, o trabalho desenvolveu o conceito de leniência programada para explicar o processo de tolerância com os interesses privados na educação superior.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Educação (CNE). Democracia Participativa. Conselhos de políticas Públicas.

ABSTRAC

SILVA, Marcelo Camacho. **The National Council of Education and the Mechanisms of Participative Democracy**. 2019. 153 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019

This research had as its proposal the analysis of popular participation in the National Education Council (CNE) and aimed to discuss if there is a link between the origin of the CNE counselor (the institution that indicates this) and the votes that he or she pronounces and whether this compromises participatory democracy in the National Education Council. The methodological basis of this study included the documentary research of the opinions issued by the CNE Higher Education Chamber and the minutes of the meetings between 2001 and 2004 and the analysis of the indications made to the CES / CNE between 1996 and 2018. The analysis had as theoretical support the comprehensive sociology of Max Weber and the concept of micro-power of Michel Foucault. The sources, collection, elaboration, and data analysis were carried out considering the most recent information and publications available until May 2019. It was questioned that civil society institutions participated in the indications for the National Education Council in the period between 1996-2018, how the circulation among the various groups occurs, and how this reflects the diverse interests of these institutions, what are the bases of Participatory Democracy in Brazil, whether the current functioning of the CNE meets the principles of participatory democracy, whether a new arrangement of popular participation in the National Education Council is possible, and what mechanisms could be used to deepen the participatory democracy in the scope of the National Education Council. The results obtained in the research revealed that the mechanisms of participation in the CES/CNE are incipient, that the indications for the collegiate are restricted to a set of institutions that in practice isolate the society from participation in the decisions of the council and that the collegiate can be characterized as a *limiting technocracy of participation*. Finally, the work developed the concept of programmed leniency to explain the process of tolerance with private interests in higher education.

Keywords: CNE. Participatory Democracy. Public Policy Councils.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Mecanismos de Controle Social da Administração Pública.....	44
Tabela 2 -	Mecanismos de Participação em Conselhos.....	45
Tabela 3 -	Mecanismos de Participação no Processo Legislativo.....	46
Tabela 4 -	Total de instituições que indicam em cada Portaria habilitadora.....	74
Tabela 5 -	Instituições habilitadas para indicação à CEB por Portaria.....	75
Tabela 6 -	Instituições habilitadas para indicação à CES por Portaria.....	76
Tabela 7 -	Indicações por entidade e nomeados 1996 e 1998/ CES-CNE.....	78
Tabela 8 -	Candidatos ao CES/CNE com mais de uma indicação em 1998.	79
Tabela 9 -	Distribuição de Conselheiros nomeados CES-CNE por Região (1996-2018).....	81
Tabela 10 -	Conselheiros nomeados mais de uma vez para o CNE, descontadas as reconduções (1996-2018)	82
Tabela 11 -	Audiências e Consultas Públicas realizadas pelo CNE.....	87
Tabela 12 -	Total de Pareceres apreciados pelo CES/CNE 2001-2004.....	94
Tabela 13 -	Total de Pareceres CES/CNE 2001-2004, com inteiro teor publicados na página do CNE.....	95
Tabela 14 -	Total de Pareceres CEB e CES/CNE 2001-2004.....	95
Tabela 15 -	Classificação dos Pareceres CES/CNE 2001-2004, disponíveis em inteiro teor na página do CNE.	96
Tabela 16 -	Abstenções no CES/CNE 2001-2004, nos pareceres disponíveis em inteiro teor na página do CNE, por conselheiro.....	98
Tabela 17 -	Resoluções CES/CNE 2001-2004	117

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS.

ABAVE -	Associação Brasileira de Avaliação Educacional -
ABC -	Academia Brasileira de Ciências
ABE -	Academia Brasileira de Educação
ABE -	Associação Brasileira de Educação -
ABEA -	Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo -
ABED -	Associação Brasileira de Educação a Distância -
ABEDi -	Associação Brasileira de Ensino de Direito -
ABENGE -	Associação Brasileira de Ensino de Engenharia -
ABIEE -	Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas -
ABL -	Academia Brasileira de Letras -
ABRUC -	Associação Brasileira de Reitores de Universidades Comunitárias
ABRUEM -	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
AEC -	Associação de Educação Católica do Brasil -
AGB -	Associação dos Geógrafos Brasileiros -
ANCA -	Associação Nacional de Cooperativismo Agrícola -
ANDIFES -	Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
ANET -	Associação Nacional das Escolas Técnicas -
ANFOPE -	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANGRAD -	Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração
ANPAE -	Associação Nacional de Política e Administração da Educação -
ANPEC -	Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia -
ANPED -	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação -
ANPG -	Associação Nacional de Pós-Graduandos
ANPOCS -	Associação Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa em Ciências Sociais
ANPOF -	Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia -
ANUP -	Associação Nacional das Universidades Particulares
BNCC -	Base Nacional Comum Curricular
CAPES -	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB -	Câmara De Educação Básica

CEDERJ- Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro
CES – Câmara de Educação Superior
CFE - Conselho Federal de Educação.
CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores
CIEE- Centro de Integração Empresa-Escola
CNA - Confederação Nacional da Agricultura
CNC - Confederação Nacional do Comércio
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNI - Confederação Nacional da Indústria
CNT - Confederação Nacional do Transporte -
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação -
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONCEFET Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação
Tecnológica
CONFENEN Confederação Nacional de Estabelecimentos de Ensino -
CONIF - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação
Profissional, Científica e Tecnológica
CONSED - Conselho Nacional dos Secretários de Educação -
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura -
CONTEE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de
Ensino
CP – Conselho Pleno
CPEA - Centro Pastoral, Educacional e Assistencial Dom Carlos
CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DEPES - Departamento de Política do Ensino Superior
EAD – Educação a Distância.
FAPERGS Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul
Fecomércio Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado de
São Paulo.
FENEP - Federação Nacional das Escolas Particulares
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FORGRAD- Fórum Nacional de Pró-reitores de Graduação
IES – Instituição de Ensino Superior

INEP –	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INESC -	Instituto de Estudos Socioeconômico
ITA -	Instituto Tecnológico de Aeronáutica.
ITS -	Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio
LDB -	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MCCE -	Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral.
MEC –	Ministério da Educação e Cultura
MST -	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OAB -	Ordem dos Advogados do Brasil
ODM -	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
PCdoB –	Partido Comunista do Brasil
PDI –	Plano de Desenvolvimento Institucional.
PMDB –	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNPS -	Política Nacional de Participação Social
PPA –	Plano Plurianual
PSD –	Partido Social Democrático
PSOL –	Partido Socialismo e Liberdade
PT –	Partido dos Trabalhadores
SBC -	Sociedade Brasileira de Computação
SBF -	Sociedade Brasileira de Física
SBM -	Sociedade Brasileira de Matemática
SBP -	Sociedade Brasileira de Psicologia
SBPC -	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência -
SBQ –	Sociedade Brasileira de Química
SDS -	Social Democracia Sindical
SEMTEC-	Secretaria de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação
SESu –	Secretaria de Ensino Superior
SINAES -	Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior
SNPG -	Sistema Nacional de Pós- Graduação
SNPS -	Sistema Nacional de Participação Social
STF –	Supremo Tribunal Federal
TPE -	Todos pela Educação
UBES -	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas -

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação -
UNE - União Nacional dos Estudantes
USP - Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	O CONCEITO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	17
1.1	Poder e dominação	17
1.2	O Micropoder	28
1.3	Democracia	30
1.4	Participação	35
2	OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	41
2.1	A Constituição de 1988	41
2.2	O período pós-constitucional	47
2.3	A ampliação do cânone democrático	50
3	O CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – 1995-2018	61
3.1	As funções do CNE	62
3.2	A composição do CNE	69
3.3	A escolha dos conselheiros	73
3.3.1	<u>As instituições que indicam</u>	73
3.3.2	<u>O convencimento eleitoral</u>	77
3.4	A trajetória profissional dos conselheiros da CES	83
3.5	Os mecanismos de democracia participativa no CNE	86
3.6	O conceito de Leniência Programada	89
4	AS DECISÕES DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR ENTRE 2001 E 2004	92
4.1	As abstenções	97
4.2	As decisões divergentes	101
4.3	Processos com pedido de vistas	109
4.4	As resoluções homologadas	116
4.5	As decisões não homologadas	117
4.6	O registro das atas	125
	CONCLUSÃO	140
	REFERÊNCIAS	144
	ANEXO A - Classificação dos pareceres publicados na página do CNE 2001	150
	ANEXO B - Classificação dos pareceres publicados na página do CNE 2002	151
	ANEXO C - Classificação dos pareceres publicados na página do CNE 2003	152
	ANEXO D - Classificação dos pareceres publicados na página do CNE 2004	153

INTRODUÇÃO

A participação popular via conselhos de políticas públicas é uma conquista do processo democrático brasileiro. Após a promulgação da Constituição Federal em 1988 diversos Conselhos de Políticas Públicas foram criados ou fortalecidos, como o Conselho Nacional de Educação. Diversos artigos da Constituição previam a participação popular, como o artigo 198 que instituiu a participação da comunidade na gestão do sistema único de saúde e o artigo 206 que previu a gestão democrática do ensino público. Os conselhos são mecanismos que fortalecem a democracia participativa, ao inserir a sociedade na regulação e discussão das políticas públicas.

O Conselho Nacional de Educação foi criado, em sua configuração atual, pela Lei 9.131/95. Segundo a referida Lei o Conselho Nacional de Educação é composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior. Cada uma destas câmaras é composta por doze conselheiros, sendo membros natos, de acordo com o art. 8º da lei acima, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental e na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação. Os demais conselheiros são nomeados pelo Presidente da República, de acordo com os critérios estabelecidos nos parágrafos 1, 2 e 3 do art. 8º da Lei nº 9.131/95:

Observa-se nesta composição o princípio de participação paritária entre governo e sociedade civil. Mesmo admitindo-se os grandes avanços advindos da possibilidade de participação popular nos conselhos de políticas públicas tal como está regulamentado até agora, cabe questionar como são realizadas as escolhas dos indicados pelas instituições representantes da sociedade civil, que instituições encaminham representantes e até mesmo como é feita a escolha dos representantes governamentais.

Em face do exposto, faz-se necessário estudar o funcionamento efetivo da participação popular no CNE. Neste sentido, algumas questões são importantes para este estudo e que esta pesquisa procurará responder: Que instituições da sociedade civil participaram das indicações para o Conselho Nacional de Educação no período entre 1996-2018, como se dá a circulação entre os diversos grupos, e como isto reflete os diversos interesses destas instituições? Quais são as bases da Democracia participativa no Brasil? O funcionamento atual do CNE (incluindo a

eleição dos conselheiros, mecanismos de consulta à sociedade e formato das decisões colegiadas) atende aos princípios da democracia participativa? É possível um novo arranjo de participação popular no Conselho Nacional de Educação? Se sim, que mecanismos poderiam ser usados para aprofundar a democracia participativa no âmbito do Conselho Nacional de Educação?

O Conselho Nacional de Educação emite pareceres e resoluções que afetam diretamente os sistemas público e privado de ensino. Há, portanto, diversos grupos que demonstram interesse nestas decisões e tentam ampliar influência sobre os conselheiros do referido conselho, seja agindo através da indicação destes conselheiros ou através de lobby sobre os membros do conselho. Para além da legitimidade da ação de lobistas, é preciso verificar se estes processos de intermediação de interesses constituem risco de redução da efetiva participação popular naquele conselho via mecanismos de democracia participativa.

Neste aspecto, este estudo suscita a seguinte hipótese: Será que é possível e viável o alargamento dos mecanismos de democracia participativa no Conselho Nacional de Educação (CNE)?

Para investigar esta hipótese este estudo pretende verificar se há vinculação entre a origem do conselheiro do CNE (instituição que o indica) e os votos que profere e se isto compromete a democracia participativa no Conselho Nacional de Educação. No percurso desta investigação foram estabelecidos os seguintes objetivos:

- 1) Discutir o conceito de democracia participativa sobre o qual se erigem os atuais modelos de organização dos conselhos de políticas públicas,
- 2) Analisar os mecanismos de democracia participativa criados na Constituição de 1988 e os esforços de ampliação posteriores;
- 3) Identificar nas indicações para o CNE entre 1996-2018, tanto pelo governo como pelas instituições da sociedade civil, regularidades das instituições que indicam, seus padrões e ligações dos membros indicados com instituições e grupos;
- 4) Discutir, com base nos conceitos elencados anteriormente, a permeabilidade no acesso às cadeiras do CNE e sua relação com os mecanismos de intermediação de interesses identificados no CNE e os mecanismos da democracia participativa utilizados naquele colegiado.

- 5) Analisar quais os grupos de interesses que atuam no CNE, em especial na Câmara de Educação Superior, e sua influência sobre as decisões deste colegiado.
- 6) Discutir a necessidade, a possibilidade e a viabilidade de rearranjo nos mecanismos de indicação para o CNE frente às discussões empreendidas

Para cumprir estes objetivos este trabalho foi estruturado em quatro capítulos. No primeiro capítulo é realizado o debate acerca dos conceitos de poder e dominação, micropoder, democracia e participação. Os conceitos discutidos nesta etapa nortearão as análises realizadas neste trabalho. O capítulo irá enfatizar a sociologia compreensiva de Max Weber como instrumento analítico fundamental da pesquisa.

No capítulo 2 são analisados os mecanismos de democracia participativa no Brasil. Serão discutidos as inovações trazidas pela constituição de 1988 para a participação democrática, como estes instrumentos foram utilizados desde então e a mal-sucedida proposta de criação de uma Política Nacional de Participação Social.

O terceiro capítulo apresenta uma análise da composição do CES/CNE no período entre 1996 e 2018 e os mecanismos de participação no CES/CNE. Neste aspecto serão analisadas as competências do CES/CNE, a forma como são indicados e escolhidos os conselheiros para compor o conselho, quais são as instituições que indicam, como se dá o convencimento eleitoral, o que indica a trajetória profissional dos conselheiros e que mecanismos de participação são usados no CES/CNE.

Por fim, o quarto capítulo discute as decisões da Câmara de Educação Superior entre 2001 e 2004. Foram analisados 520 pareceres e as atas das reuniões deste período para compreender o funcionamento do CES/CNE. Algumas especificidades foram ressaltadas neste caminho, como as abstenções, as decisões divergentes, os pedidos de vista, as resoluções homologadas e as decisões não homologadas. O trabalho se encerra com a análise do que poderia ser feito para ampliar a participação democrática no âmbito do Conselho Nacional de Educação.

1 O CONCEITO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A ideia de Democracia participativa inscreve em si o ideal de ampliação da autonomia e empoderamento dos participantes em um debate, decisão ou território. A compreensão do embate entorno desta ampliação implica em avaliar as posições em disputa e não deve dispensar a análise dos conceitos de poder, democracia e participação.

Nas seções que se seguem estes conceitos serão postos em debate, a fim de construir um cabedal de instrumentos analíticos para avaliar a participação e influência da população em geral e dos diversos atores da educação brasileira nas decisões do Conselho Nacional de Educação.

1.1 Poder e dominação

Diversos autores nas Ciências Sociais debruçaram-se sobre a temática do poder e das relações que definem este conceito. Max Weber fez isto de forma magistral! Ao definir Poder Weber incluiu a noção de coação como condição para o exercício de uma certa capacidade de mando. Para Weber:

Poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento desta probabilidade. (Weber, 2014, p.33)

A ideia de “fundamento” contida na definição de poder remete à existência de algum tipo de recurso necessário para a legitimação deste poder. Inclui-se aqui, entre estes recursos, a possibilidade de coação, até mesmo com a imposição de violência física. Weber se refere a este conceito como “sociologicamente amorfo” (Weber, 2014, p.33), ou seja, é uma generalização com pouca concretude no tecido social. É por isto que Weber desenvolve o conceito de dominação, que para ele é um caso especial de poder e que por ser mais específico e concreto descreve melhor as relações sociais de mando e obediência.

Weber define dominação como:

A probabilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, entre determinadas pessoas indicáveis. (Weber, 2014, p.33).

Ao conceito de Dominação está associada então a “vontade de obedecer”, isto é, os dominados entregam-se ao dominador voluntariamente. A obediência

implica em fazer do conteúdo da ordem expressa “a máxima de sua conduta..., sem tomar em consideração a opinião própria sobre o valor ou desvalor da ordem como tal.” (Weber, 2014, p.140). Há aqui a clara noção especificada por Weber de “domesticação dos dominados” (WEBER, 2004, p. 378). A dominação é contínua no tempo, envolve mais do que meramente o uso da violência física, uma vez que ela poderia redundar em algo apenas esporádico e pontual.

O verbete Poder do Dicionário de Política de Norberto Bobbio usa a noção de dominação para expressar o conceito de poder:

Para Weber, as relações de mando e de obediência, mais ou menos confirmadas no tempo, e que se encontram tipicamente na política, tendem a se basear não só em fundamentos materiais ou no mero hábito de obediência dos súditos, mas também e principalmente num específico fundamento de legitimidade. Deste Poder legítimo, que é muitas vezes designado pela palavra AUTORIDADE (V.), Weber especificou três tipos puros: o Poder legal, o Poder tradicional e o Poder carismático. O Poder legal, que é especificamente característico da sociedade moderna, funda-se sobre a crença na legitimidade de ordenamentos jurídicos que definem expressamente a função do detentor do Poder. (BOBBIO, 1998)

A investigação empírica das relações de poder não é algo simples, como está assinalado também por Stoppino no verbete Poder do Dicionário de Política, de Bobbio. Este verbete menciona três métodos para análise de poder: 1) **Posicional**, que “consiste na identificação das pessoas mais poderosas que têm uma posição formal de cúpula nas hierarquias públicas e privadas mais importantes da comunidade.”; 2) **Reputação**, que “se funda essencialmente na avaliação de alguns membros da comunidade estudada, os quais, quer pelas funções, quer pelos cargos que exercem, são considerados bons conhecedores da vida política da comunidade”; e 3) **Decisional**, que “baseia-se sobre a observação e sobre a reconstrução dos comportamentos efetivos que se manifestam no processo público de decisões.”. (BOBBIO, 1998). Repousa sobre todos os métodos diversas críticas, que naturalmente versam sobre suas limitações para a apreensão total do fenômeno do poder. Apesar das críticas, este trabalho entende que o estudo das posições e das decisões são elementos que, para dentro da sociologia compreensiva, ajudam a descrever a complexa teia das relações de poder.

Voltando ao tema da dominação em Weber, este fenômeno não está livre do exercício de outras formas de violência. Há no processo de convencimento das pessoas, nos mecanismos utilizados, uma violência sutil, simbólica, de acordo com Pierre Bourdieu. Ao analisar como se dá o processo de dominação pela classe

dominante, Bourdieu cita Max Weber ao argumentar que a disputa das classes dominantes pelo domínio se dá pela luta para a imposição de uma visão de mundo através do “monopólio da violência simbólica legítima” (BOURDIEU, 1989, p. 12).

A violência simbólica está assinalada no conceito de Poder simbólico. Segundo Bourdieu, o Poder simbólico “é um poder de construção da realidade que tende a estabelecer uma ordem gnoseológica”, ou seja, este poder constrói o sentido imediato do mundo para as pessoas. (BOURDIEU, 1989, p. 9). A sua efetividade se dá quando as classes dominantes conseguem impor sua visão de mundo de acordo com seus interesses, em questões cotidianas, que parecem banais. Um exemplo é a divisão social do trabalho, que é uma forma de dominação, aceita pelo senso comum como natural. O êxito do poder simbólico se dá quando ele é ignorado como arbitrário (BOURDIEU, 1989, p. 14).

Weber especifica três tipos puros de Dominação legítima: a dominação racional ou legal, a dominação tradicional e a dominação carismática. O tipo puro ou tipo ideal são construções conceituais que dificilmente se concretizam puramente na prática, na vida social. No entanto, constituem-se em elementos para análise social. Através dos tipos ideais pode-se especificar na análise sociológica o que há de característica de um determinado tipo ideal no objeto analisado. (Weber, 2014, p.141)

A dominação carismática obtém legitimidade de predicados extraordinários atribuídos ao líder. As qualidades heróicas, poderes extracotidianos ou sobrenaturais atribuídos a alguém (no caso dos líderes religiosos carismáticos) ou o caráter exemplar de uma pessoa, conferem a este uma admiração extraordinária por parte dos dominados, que legitimam a dominação e os induz à pronta obediência. O desaparecimento destas qualidades extraordinárias produz o desvanecimento da pronta obediência e, portanto, da validade da dominação. A esta ideia de carisma autoritário irracional Weber vai adicionar o conceito de carisma antiautoritário e associá-lo ao conceito de democracia plebiscitária, de natureza racional, em que os dominados, eleitores, escolhem um líder de forma democrática e com ele guardam uma relação emocional, mas isto não implica em perda da racionalidade administrativa. Neste aspecto ressalte-se que a democracia plebiscitária é uma forma de dominação resultante da associação da dominação burocrática e da dominação carismática.

A dominação tradicional baseia-se na crença cotidiana da santidade das tradições e na legitimidade daqueles que representam a autoridade em face destas tradições. Assim, obedece-se a um senhor ou senhores em função da crença da validade das tradições e da dignidade que estas tradições conferem ao mandatário. Uma forma de dominação tradicional é o Patrimonialismo. O patrimonialismo é uma forma de dominação tradicional em que o Senhor tem à sua disposição um quadro administrativo sem qualificação formal. Este quadro administrativo é nomeado em função da relação de confiança estabelecida com este senhor patrimonial. A remuneração deste quadro administrativo não é feita através da atribuição de salários, mas através da concessão de prebendas.¹

Algumas características do patrimonialismo, segundo Weber, precisam ser destacadas:

1. O desenvolvimento do capitalismo está impedido ou prejudicado, em face da compra de cargos ou arrendamento dos cargos administrativos e militares.
2. O patrimonialismo inibe a economia racional;

Weber usa a categoria Patrimonialismo em um contexto histórico e social muito específico, em especial para analisar a dominação em sociedades antigas do oriente médio e asiático. No entanto, como instrumento analítico, o próprio Weber admite o uso híbrido de tipos ideais, como foi o caso da análise do império chinês em que Weber não nega o caráter burocrático da dominação exercida ao caracterizá-la como patrimonial-burocrática (SELL, 2016)

Há uma tradição hegemônica das Ciências Sociais no Brasil que faz uso da categoria para construir a ideia de que o Estado Brasileiro, especialmente nas primeiras décadas do século XX, seria um exemplo de Patrimonialismo Estatal. Este é um aspecto que merece especial destaque, pois tem implicação para as noções de participação e democracia, que serão desenvolvidas mais adiante neste capítulo.

Esta tradição hegemônica descreve as origens da brasilidade como produto da herança cultural portuguesa, utilizando-se de categorias weberianas para construir seus argumentos. Uma das categorias utilizadas e que logrou êxito ao ser assimilada pelo senso comum foi o Patrimonialismo Estatal.

¹ Prebendas são formas de sustento do quadro administrativo que se fazem através de emolumentos (reservas de bens e dinheiro do patrimônio do Senhor) ou pela concessão de terras funcionais do Senhor ou pela oportunização de apropriação de rendas, taxas ou impostos. (Weber, 2014, p. 154)

De acordo com a perspectiva de Jessé Souza, o uso das categorias weberianas por esta tradição culturalista brasileira tem sido feita de modo a perenizar os privilégios de classe, naturalizando-os. Em autores como Buarque de Holanda e Faoro, percebe-se a construção de antagonismos entre as sociedades “evoluídas” e as sociedades “atrasadas”. Esta distinção, feita de forma elegante, estabelece uma forma moderna de distinção preconceituosa, ao que Jessé Souza irá chamar de “Racismo Culturalista”. Trata-se da construção de uma distorção simplificadora da realidade, segundo Souza, que produz esta ideia de sociedades superiores, com gente elevada, e de sociedades inferiores, com gente subdesenvolvida. (SOUZA, 2015).

Esta categoria analítica, a do patrimonialismo estatal, encontra-se amplamente difundida no senso comum, evidenciando o êxito deste projeto explicativo. No Brasil, além dos autores citados, foi amplamente usado por Luís Carlos Bresser Pereira, em especial no documento base para as reformas administrativas do governo Fernando Henrique Cardoso, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995; BRESSER-PEREIRA, 2001). Bresser Pereira faz uma síntese dos modelos de dominação desenvolvidas por Max Weber: Dominação Carismática, Tradicional e Burocrática. Em diversos textos o autor leva em consideração especial as formas tradicional e burocrática, e argumenta que a administração pública brasileira mantém traços da administração patrimonialista ou tradicional até hoje. Há aqui forte influência do texto de Raimundo Faoro. Em sua obra “Os Donos do Poder” Faoro descreve a administração pública brasileira como um tipo de dominação patrimonialista em que há confusão entre os bens públicos e os bens privados. A apropriação por parte do quadro administrativo do Estado de bens públicos como sendo privados caracterizaria esta dominação patrimonialista. As formas de dominação weberiana são construídas de forma triádica, sempre incluindo líder, quadro administrativo e dominados. Na dominação Patrimonialista Estamental há prevalência do quadro administrativo. Raimundo Faoro desenvolve a ideia de Estamento Burocrático para caracterizar o quadro administrativo do Estado Brasileiro.

Para Faoro, assim como para Buarque de Holanda e Freyre, o patrimonialismo é advindo da herança cultural Portuguesa. O “Homem Cordial” em Buarque de Holanda é uma expressão desta herança cultural, pois é a expressão da

afetividade bruta do cotidiano na sociedade brasileira, oposto da impessoalidade do cidadão das sociedades desenvolvidas, em especial da norte-americana.

É justamente aqui que reside o argumento da superioridade de outras sociedades sobre as sociedades latinas. Há neste tipo de análise, inaugurada por aqui por Freyre, Buarque de Holanda e Faoro, e nos EUA por Talcott Parsons, a existência da oposição entre racional/impessoal/universal, de um lado e afetivo/personalista/particularista, de outro. Este esquema analítico dual ambicionou reproduzir o esquema analítico weberiano Moderno/ Tradicional, usado por Weber para explicar o surgimento do capitalismo no ocidente. Segundo Souza, este análise implica na legitimação da ideia de sociedades moralmente superiores, eficientes e imunes a processos personalistas de corrupção e, por outro lado, a existência de sociedades atrasadas, baseadas no afeto e corruptas, portanto. Sob esta lógica analítica, as sociedades latinas estão condenadas ao atraso. Há nesta ideia também a oposição entre mercado virtuoso e Estado corrupto, construída a partir dos pressupostos do Patrimonialismo brasileiro. Observe-se que a base de argumentação do personalismo brasileiro reside na ideia da existência de um Patrimonialismo estatal, em especial em Faoro.

Jessé Souza rejeita esta interpretação e argumenta utilizando pressupostos weberianos para a configuração da Dominação Patrimonialista:

“Se prestarmos atenção à análise que Weber desenvolve no estudo sobre o confucionismo e o taoísmo nas suas relações com o império patrimonial chinês, podemos perceber facilmente o quanto seu conceito de patrimonialismo é contextual e historicamente determinado. Como o patrimonialismo jamais se reduz à esfera da política em stricto sensu, já que a “esfera política” em sentido diferenciado e estrito ainda não existe, a dominação social implica uma articulação específica de diversos interesses além dos estritamente políticos. Em primeiro lugar, a confusão entre as diversas esferas sociais, da qual o patrimonialismo retira a própria condição de possibilidade, exige a existência de uma série de fatores socioeconômicos “externos” ao que chamaríamos hoje em dia de dominação política em sentido estrito. Alguns desses fatores importantes são: a inexistência de uma economia monetária desenvolvida; a existência de um direito não formal; e uma legitimação em grande medida mágico-religiosa do poder político. Todos esses elementos marcam a sociedade chinesa patrimonial. (SOUZA, 2015, P.62)

Para Souza, estes pressupostos para a configuração de uma sociedade patrimonialista, conforme o tipo-ideal weberiano, não estão presentes no caso brasileiro. Segundo o autor, o Brasil no período entre 1930 e 1980 foi a economia que mais cresceu no mundo, modernizou-se, industrializou-se. O Brasil, além disto,

constituiu-se como economia monetária desde o século XIX e a realização de contratos e, portanto, da existência do direito formal já se via desde a colônia.

As sociedades modernas capitalistas são compostas por esferas sociais diferenciadas, que Weber chama de “esferas da vida”. Conforme Jessé Souza:

“As esferas da vida diferenciadas implicam que cada qual possui um princípio valorativo ou critério regulador que lhe é próprio e serve de padrão para a conduta dos sujeitos nessa esfera.

Implica também que todo o conjunto de papéis sociais, expectativas de comportamento, construção organizacional e padrões de institucionalização vão se guiar e ser avaliados precisamente pelo mesmo critério regulador.

Toda a sociologia weberiana pode, inclusive, ser compreendida como uma tentativa de explicar de modo genético e causal por que apenas no Ocidente moderno logrou-se uma configuração social que não só possibilita mas também estimula a diferenciação entre as várias esferas sociais e o ganho em eficiência e racionalidade (instrumental) que esta mesma diferenciação social implica.” (SOUZA, 2015, P.61)

O modelo patrimonialista desenvolvido por Weber, em todos os seus casos concretos, parte da impossibilidade da existência de esferas sociais diferenciadas dentro de seu contexto, conforme ressalta Jessé Souza. As esferas diferenciadas serão típicas de modelos racionais burocráticos. Desta maneira, o uso da categoria analítica Patrimonialismo para caracterizar o Estado Brasileiro ao longo dos séculos XVI a XX seria despropositado, segundo Souza.

Em outra perspectiva, Carlos Sell argumenta o uso da categoria Patrimonialismo em duas acepções distintas e rejeita a ideia de que a categoria patrimonialismo esteja restrita aos modelos asiáticos antigos, além de enfatizar os aspectos ahistóricos da sociologia compreensiva de weber. Segundo Sell:

A categoria patrimonialismo, aqui apresentada metodologicamente como um sub-tipo no interior do modo de dominação tradicional, é uma peça teórica central na sociologia política de Weber. Na versão inicial de seus estudos ela foi concebida como um prolongamento do poder doméstico no âmbito das relações políticas (modelo doméstico-unitário), mas em seu uso tardio Weber redefiniu o patrimonialismo em função de dois critérios distintos: o grau da intensidade do vínculo entre governantes e a tradição e o grau de controle dos governantes sobre os instrumentos de gestão do poder (modelo dual-estrutural). Enquanto o primeiro modelo adota uma lógica histórico-linear, o segundo modelo orienta-se por um enfoque institucional-organizacional. Tais mudanças epistemológicas não deixaram intocadas suas análises histórico-comparativas, pois enquanto na primeira fase, adotando o critério da centralização ou descentralização, Weber radicalizou as diferenças entre o patrimonialismo chinês e o feudalismo europeu; nos escritos tardios prevalece o acento no caráter combinado da burocracia-patrimonial. Transita-se, assim, de um modelo antimônio para um modelo híbrido. Em seu conjunto, a análise weberiana do patrimonialismo realiza um movimento epistemo- lógico de tipificação formal decrescente. Em nível conceitual, os tipos puros são especificados ou detalhados com a introdução de variáveis analíticas que resultam em novos

sub-tipos. Em nível empírico-aplicado, tais sub-tipos são novamente redefinidos para caracterizar individualidades históricas, resultando em tipos mistos. (SELL, 2016)

Esta segunda perspectiva analítica de Weber admitiria então o uso de categorias patrimonialistas para definir modelos de dominação, mesmo em sociedades capitalistas, pois do ponto de vista epistemológico a análise empírica comportaria o hibridismo e abandonaria a linearidade em prol de uma construção tipo *continuum* em que os opostos encontram-se nos polos, mas com espaços para caracterizações intermediárias.

Para além desta polêmica conceitual, este trabalho considera que a análise weberiana adequada requer que os interesses em jogo sejam esclarecidos e que sejam estabelecidos como situações de classe em disputa. Na análise aqui realizada, há ênfase nas categorias analíticas Dominação Burocrática e Democracia Plebiscitária (vertente da dominação carismática), pois são as que expressam o racionalismo ocidental nas sociedades capitalistas modernas. Nestes modelos de dominação o Estado é uma arena de interesses em disputa. Desta forma qualquer esquema analítico deve considerar como os interesses são legitimados dentro do Estado Capitalista.

Neste ponto, a sociologia compreensiva de Weber deve ser ressaltada: a contextualização histórica de um fenômeno social, com valorização do processo empírico, analisando-se cada fato relevante em sua especificidade e a construção de modelos analíticos que descrevam estes objetos observados irá proporcionar maior verossimilhança à análise. Sobre a sociologia compreensiva Weber enfatiza:

“E, por certo, também a sociologia compreensiva. Pois o seu objeto específico não é para nós qualquer tipo de “estado interno” ou de comportamento externo, senão a ação. Por “ação” (incluindo a omissão e a tolerância) entendemos sempre um comportamento compreensível em relação a “objetos”, isto é, um comportamento especificado ou caracterizado por um sentido (subjetivo) “real” ou “mental”, mesmo que ele não seja percebido.” (WEBER, 2016)

Portanto, a investigação sociológica pelas premissas weberianas implica no esmiuçamento dos sentidos da ação dos indivíduos, no entendimento dos seus significados. O exercício da dominação é, sem dúvidas, uma das ações mais importantes a ser analisada.

As formas de Dominação em que iremos concentrar especial atenção na análise do objeto deste trabalho são a Dominação Legal-Burocrática e a Dominação

Democrática Plebiscitária. Estas são formas de Dominação típicas do Capitalismo moderno. Segundo Weber “na vida cotidiana dominação é, em primeiro lugar, administração” (Weber, 2014, p. 144). A Dominação Legal-Burocrática baseia-se na existência de estatutos e na crença da legitimidade destes estatutos (regras, leis, constituição, etc.). Aqueles que ocupam posições de mando em função destes estatutos estarão assim legitimados para exercer o mandarinato. É uma forma de dominação impessoal, pois se obedece ao cargo e não à pessoa. Se alguém deixar o cargo, por decisão pessoal ou por força do estatuto, perde também a força de mando. Este conceito aplica-se tanto no âmbito privado das organizações capitalistas modernas, quanto no âmbito da administração pública. (Weber, 2014, p.142-144). É vital portanto, ao se empreender este esforço compreensivo, identificar como se dá a construção destas normas e estatutos no seio do estado Brasileiro e que forças estão em confronto neste aspecto.

Este tipo de Dominação Burocrática é exercido por um quadro administrativo burocrático, com competências funcionais fixas, exercem suas atividades mediante contrato, a seleção deste quadro é feita com base na qualificação profissional e portanto são nomeados e não eleitos, são remunerados por salários fixos e tem perspectiva de carreira. Segundo Weber esta forma de dominação burocrático-monocrática é a forma mais racional de exercício de dominação. Neste modelo de dominação prevalece o conhecimento técnico como fator de dominação. A dominação é fortalecida através de contínuo processo de extensão do saber, especialmente no exercício prático destes saberes. Exatamente por conta da necessidade do contínuo aperfeiçoamento é que Weber vai salientar que a Dominação Burocrática tende à plutocratização². Ou seja, as oportunidades no quadro administrativo tendem a ser ocupadas por pessoas da elite capitalista que, em virtude de suas condições materiais, puderam dedicar-se a um processo extenso de qualificação formal e aquisição de *expertises*.

² Plutocracia significa forma de governo cujo poder e/ou predominância são conferidos aos ricos; timocracia. O domínio do poder pelos ricos. A interferência dos ricos (da elite econômica) no exercício do poder numa sociedade e/ou governo. Dicionário On-line de Português. (<https://www.dicio.com.br/plutocracia/>). Dicionário de Política (Bobbio). Timocracia: Forma de Governo que se baseia no desejo e na importância da honra (timé), definida por Platão como "constituição ambiciosa de honrarias" (Rep., VIII, 545b), e é corrupção, da mesma forma que a oligarquia, a democracia e a tirania, da forma correta de Governo que é a aristocracia (v.). Na Timocracia, ou, como diz ainda Platão, na timarquia (Rep., ibidem), que é classificada entre a aristocracia, Governo dos melhores (filósofos), e a oligarquia, Governo dos ricos, constituição fundada sobre a renda (Rep., VIII, 550 c-d), prevalecem os ambiciosos de afirmação pessoal e de honrarias.

Ainda outro aspecto da Dominação Burocrática salientada por Weber é o formalismo na execução das atividades administrativas. Isto garantiria a “proteção das oportunidades pessoais de vida, de qualquer espécie”. Weber, no entanto, ressalta que existe uma contradição parcialmente efetiva de que os funcionários executem as tarefas administrativas formais de maneira utilitarista. Isto importaria no uso das barreiras formais para selecionar os dominados a serem satisfeitos ou a quem se destinariam as “oportunidades pessoais de vida”. Esta seria uma tendência da racionalidade material em que diversos interesses estariam em disputa. Weber assinala que “ a problemática daí derivada faz parte da teoria da “democracia””. (Weber, 2014, p.147).

Neste ponto reside um problema da participação democrática: garantir que a obtenção dos meios materiais e das oportunidades apropriadas não sejam capturadas por uma pequena elite burocrática dominante. O conceito de participação democrática precisa considerar como fazer para que as oportunidades do Estado sejam socializadas para todos os cidadãos, reduzindo a arbitrariedade daqueles que detém o poder de mando, a Dominação Burocrática legítima do Estado.

Observa-se assim que Weber enfatiza que a disputa de interesses no Estado Moderno é inerente à Dominação Burocrática, não se caracterizando como expressão do atraso, de sociedades patrimoniais, mas sim como elemento específico de sociedades capitalistas.

Importante assertiva faz Weber acerca do papel dos colegiados como mecanismos de enfraquecimento da Dominação Burocrática-monocrática. Ao especificar os diversos tipos de colegiados que já existiram e suas possíveis configurações Weber enfatiza que colegiados não significam “de modo algum algo especificamente “democrático””. Antes são mecanismos das camadas privilegiadas, para defender-se das “ameaças das camadas negativamente privilegiadas”, que pudessem fazer surgir líderes monocráticos apoiados exclusivamente nestas últimas (Weber, 2014, p. 183).

Ao realizar a abordagem sobre colegiados Weber registra que “os potentados capitalistas preferem os arranjos monocráticos aos colegiados” pois são “mais fáceis de fazer pender para os interesses dos poderosos”. (Weber, 2014, p. 187). Estes são aspectos conceituais que teremos em mente ao analisar o papel dos modernos conselhos de políticas públicas e sua pretensa representatividade dos interesses da sociedade.

Ainda sobre este aspecto da representatividade cabe enfatizar o conceito de “Representação Livre”, que Weber atribui à moderna forma de representação democrática, através da eleição de representantes para os parlamentos. Esta representação, como sabemos, consiste na eleição de membros, apresentados por partidos políticos, por parte dos eleitores. Interessante notar a observação de Weber de que este representante eleito torna-se “Senhor dos seus eleitores” e não “servidor”, evidenciando assim a autonomização do representante frente aos representados. No Brasil, isto é uma inversão do que apregoa a Constituição Federal ao classificar o representante eleito como servidor do estado. Há ainda uma transformação neste aspecto nas organizações dos partidos nas sociedades capitalistas que é a transformação deste representante eleito de “senhor dos eleitores” para “servidor dos líderes das máquinas do partido” (WEBER, 2014, p. 196). Acerca das associações representativas, aqui incluídos os parlamentos e conselhos, Weber salienta que:

As corporações representativas não são necessariamente “democráticas”, no sentido de igualdade de direitos (eleitorais) de todos. Muito pelo contrário veremos que o solo clássico da estabilidade da dominação parlamentar costuma ser uma aristocracia ou plutocracia. (WEBER, 2014, p. 196).

Isto evidencia não só a captura dos interesses dos eleitores pelos representantes, mas também a necessária submissão dos eleitos aos interesses das corporações que facilitaram a sua eleição, nas sociedades capitalistas modernas. Eis aqui o jogo dos interesses das corporações partidárias suplantando os interesses dos coletivos de eleitores que elegem um representante. O mesmo aplica-se às associações. Weber aponta, no entanto, que há meios técnicos que podem restringir ou limitar a dominação em uma associação, tais quais:

- a) Prazos curtos de exercícios de cargos; se possível, apenas o tempo entre duas assembleias dos membros;
- b) Direito de revogação a cada momento (recall);
- c) Princípio de sorteio ou rodízio para nomeação, de modo que cada um tenha “a sua vez” – e desse modo evita-se uma posição poderosa do saber técnico específico ou do conhecimento dos saberes oficiais;
- d) Mandato rigorosamente imperativo quanto ao modo de exercício do cargo (competência concreta, e não geral) fixado pela assembleia dos membros;
- e) Dever rigoroso de prestar contas à assembleia;

- f) Dever de apresentar à assembleia (ou determinada comissão) toda questão extraordinária ou imprevista;
- g) Um grande número de cargos acessórios, encarregados de tarefas especiais, e portanto:
- h) Caráter de “profissão acessória” dos cargos. (WEBER, 2014, p. 191)

Esta é uma forma, segundo Weber, de consolidar o que ele chamou de “Democracia Imediata”. Iremos fazer a associação deste conceito com o de Democracia Direta, mais à frente neste capítulo. Por ora, basta registrar o caráter restritivo da dominação e portanto ampliador da participação coletiva em associações e conselhos. Estes mecanismos também serão problematizados na seção sobre mecanismos de participação democrática.

1.2 O Micropoder

A ideia de micropoder foi desenvolvida por Michel Foucault e caracteriza-se pelo uso do saber em situações e espaços cotidianos. A atribuição de competência, no sentido da aquisição certificável de saber, é condição necessária para o exercício do micropoder.

Ao se inserir o conceito de micropoder após a ideia de dominação não se pretende caracterizar que o exercício de poder se dá de um nível macro para o micro, ou do central para o periférico. Antes, pretende-se enfatizar a ideia de que o poder está disperso e não localizado em algum local específico. Neste sentido a noção de dominação é resultante de uma miríade de poderes esparsos em uma rede de mecanismos que atinge a todos em uma sociedade e que materializa-se no Estado.

Associado a ideia de micropoder está a noção de que o poder não é algo que se possui ou não, mas é algo que se exerce. Isto implica dizer que não é um objeto, mas sim uma relação. São as relações de poder que determinam privilégios de mando. E como este está instituído em uma rede, a contestação ao seu uso só pode ser feita dentro da rede, onde ocorrem as relações de poder.

Embora a noção de Poder de Foucault rejeite o pressuposto de que o exercício de poder esteja fundamentado meramente no aparato jurídico-legal, admite a ideia de que este se consolida através de mecanismos que proporcionam a dominação não repressiva, isto é, através da docilização dos corpos. Isto se dá em especial no

caso da dominação capitalista. Foucault vai chamar este processo de poder disciplinar. Este tipo especial de poder, para aproximarmos das noções weberianas, é um artefato do capitalismo moderno. Esta noção de dominação aproxima-se então do conceito weberiano de Dominação Burocrático-Legal. Os mecanismos usados para obter obediência no tipo puro de Dominação Legal são as normas que se tornam válidas para um determinado conjunto da sociedade, e que tem por efeito a “docilização”, a “regulação do comportamento” ou, como denominou Weber, “obediência voluntária”. A “docilização dos corpos” corresponde assim à “domesticação dos dominados”. Desvelar estes mecanismos e seus reflexos sobre o cotidiano deve ser um dos objetivos das Ciências Sociais.

De acordo com Foucault a pesquisa sociológica que procura desvendar as relações de poder deve concentrar sua análise em avaliar como o poder se ramifica, em como ele orienta as práticas cotidianas. Significa procurar saber como funcionam as coisas, em desvelar as relações que condicionam o exercício do poder. Neste aspecto, o poder não é apropriado por ninguém, mas constitui-se como algo circulante, que funciona em rede. O esforço de compreensão implica entender como estes mecanismos de circulação do poder, suas relações, produzem vantagens que são apropriadas por uma determinada elite dominante.

Adicionalmente, Foucault salienta que a análise do exercício do poder deve ser ascendente. De acordo com Foucault:

O importante não é fazer uma espécie de dedução do poder que, partindo do centro, procuraria ver até onde se prolonga para baixo, em que medida se reproduz, até chegar aos elementos moleculares da sociedade. Deve-se, antes, fazer uma análise ascendente do poder: partir dos mecanismos infinitesimais que têm uma história, um caminho, técnicas e táticas de depois examinar como estes mecanismos de poder forma e ainda são investigados, colonizados, utilizados, subjugados, transformados, deslocados, desdobrados, etc., por mecanismos cada vez mais gerais e por formas de dominação global. (FOUCAULT, 1979, p. 184)

Isto implica salientar que a análise do poder não deve se dar pela dedução do geral para o específico, mas como os aspectos específicos, infinitesimais, são apropriados pela classe dominante em seu proveito.

Por fim, a análise deve procurar entender que saberes são organizados, formados e postos em circulação para justificar e legitimar o exercício do poder.

Aqui cabe salientar um aspecto ressaltado por Bobbio em “O Futuro da Democracia” acerca dos obstáculos para a democracia moderna:

Tecnocracia e democracia são antitéticas: se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão qualquer. A democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo. A tecnocracia, ao contrário, pretende que sejam convocados para decidir apenas aqueles poucos que detêm conhecimentos específicos (BOBBIO, 1997)

O poder infinitesimal destacado por Foucault ganha concretude na tecnocracia, ao se salientar a necessidade crescente de saberes especializados no cotidiano das decisões públicas, que servem como justificativa para o afastamento do cidadão comum das decisões que o afetam.

As preocupações sobre estes usos da construção do poder são sintetizadas da seguinte forma por Foucault:

Em vez de orientar a pesquisa sobre o poder no sentido do edifício jurídico da soberania, dos aparelhos de Estado e das ideologias que o acompanham, deve-se orientá-la para a dominação, os operadores materiais, as formas de sujeição, os usos e as conexões da sujeição pelos sistemas locais e os dispositivos estratégicos. É preciso estudar o poder colocando-se fora do modelo do Leviatã, fora do campo delimitado pela soberania jurídica e pela instituição estatal. É preciso estudá-lo a partir das técnicas e táticas da dominação. (FOUCAULT, 1979, p. 186)

Este trabalho procurará compreender como se dá a construção das relações de poder no Conselho Nacional de Educação, não só durante o mandato, mas como se dão as relações que tornam possível a nomeação de um conselheiro e as conexões pós-mandato.

1.3 Democracia

O conceito tradicional de Democracia ensinado a todos os estudantes dos países ocidentais durante os primeiros anos escolares é o de que Democracia é o governo do povo, pelo povo, para o povo. Esta frase cunhada por Abraham Lincoln, com inspiração nas construções de Aristóteles e Rousseau, virou símbolo da propaganda da Democracia como expressão do desejo da vontade do povo na condução dos negócios estatais. O desejo intenso de democracia no século XIX, com ampliação de direitos de voto, consolidou-se em um modelo hegemônico no século XX, ao final das duas grandes guerras mundiais, em que a Democracia foi reduzida a participação popular através do voto. Com isto limitou-se as possibilidades de participação popular nos governos, assim como restringiu-se as soberanias nacionais. Esta posição hegemônica cristaliza-se na ideia de

Schumpeter, segundo o qual há uma apatia do cidadão comum em relação à política, pois este não tem capacidade ou interesse político, limitando-se a escolher seus representantes. Esta ideia foi usada para imprimir a valorização positiva desta apatia política, justificando-se a representação. (SCHUMPETER, 1961, p.182). Este consenso inicial do debate realizado na primeira metade do século XX cristalizou a ideia da democracia liberal como desejável e capaz de promover a paz social e prosperidade. Por certo tempo este consenso logrou êxito enquanto perdurou o Estado de Bem-Estar Social.

O pressuposto da concepção hegemônica de democracia, aqui representada pelas ideias de Schumpeter, é a de que as eleições representam o procedimento de autorização dos representantes pelos eleitores. É um fim em si mesmo, e não um meio dentre outros. A democracia aqui é limitada a um procedimento: as eleições. Não haveria mais necessidade de procedimentos autorizativos adicionais. O sufrágio, *per si*, constitui o ápice da democracia. As questões sobre a necessidade de procedimentos autorizativos para além das eleições e da representação das diferenças é escanteada nesta perspectiva.

A ideia da democracia elitista de Schumpeter merece ser explorada, pois ela parece contaminar o atual modelo de representação nos Conselhos de Políticas Públicas Brasileiro. A ideia central do modelo construído por Schumpeter, e que se tornou prevalente a partir da segunda metade do século XX - e que de alguma forma proveu estabilidade aos países centrais -, era que as massas são irracionais e que, portanto, as elites deveriam assumir o protagonismo da liderança política, cabendo aos eleitores a autorização através do voto para estas lideranças exercerem o poder. A democracia assim restringe-se ao embate entre as elites litigantes pelo domínio da política. A própria seleção feita através do voto também é realizada através de certo direcionamento destas elites políticas ao exercerem pressões pelo voto sobre os eleitores. A política por estes preceitos deve ser exercida por especialistas e dependeria da qualidade do material humano para que as decisões sejam racionais e ótimas. A elite política, assim, subjuga a massa irracional, tornando-os meros expectadores do teatro democrático hegemônico representado pela ideia da democracia liberal representativa. O povo não governa, mas apenas aceita ou recusa determinadas lideranças.

Schumpeter faz uso apócrifo de Weber ao destacar a necessidade de especialistas em seu modelo hegemônico de democracia liberal representativa.

Ignora a crítica à especialização feita por Weber embutida na categoria analítica “especialistas sem visão e sensualistas sem coração” ao final do épico livro “A Ética protestante e o espírito do Capitalismo”:

“Ninguém sabe a quem caberá no futuro viver nessa paixão ou se, no final desse tremendo desenvolvimento surgirão profetas inteiramente novos, ou se haverá um grande ressurgimento de velhas ideias e ideais ou então, no lugar disso tudo, uma petrificação mecanizada ornamentada com um tipo de convulsiva auto-significância. Neste último estágio de desenvolvimento cultural, seus integrantes poderão de fato, ser chamados de ‘especialistas sem espírito, sensualistas sem coração, nulidades que imaginam ter atingido um nível de civilização nunca antes alcançado’” (WEBER, 2002, p. 135).

A racionalidade do capitalismo moderno diagnosticado no trabalho de Weber, e apropriado por esta visão hegemônica da democracia, não significa seu compartilhamento destes valores, mas antes apenas a constatação da realidade concreta. A esta racionalidade estrita Weber vai chamar de “nulidades”, pois para Weber o “desencantamento do mundo” expressa o esvaziamento de todas as magias que poderiam dar sentido à vida humana. Weber deixa isto claro ao finalizar o texto “Ciência como vocação”:

O fim precípuo de nossa época, caracterizada pela racionalização, pela intelectualização e, principalmente, pelo ‘desencantamento do mundo’ levou os homens a banir da vida pública os valores supremos e mais sublimes” (WEBER, 2002-A, p. 57)

Para Weber, o surgimento das formas modernas de administração, a Burocracia, distancia o indivíduo das decisões do poder, impede sua participação, pois inaugura a época da especialização burocrática.

Este fundamento econômico decisivo - a "separação" do trabalhador dos meios materiais do empreendimento: dos meios de produção na economia, dos meios bélicos no exército, dos meios administrativos materiais na administração pública, dos meios de pesquisa no instituto universitário e no laboratório, e dos meios monetários em todos estes casos - é comum à moderna organização estatal, na área política, cultural e militar, e à economia capitalista privada. (WEBER, 2004, p.530)

A emergência de sociedades capitalistas burocráticas, para Weber, fomentava o decréscimo de soberania popular, com o aumento do controle das burocracias estatais sobre os governados. O diagnóstico de Weber aponta para a perda de controle do processo político pelos cidadãos em favor destas burocracias estatais. Mas isto é uma constatação do pessimismo de Weber acerca das possibilidades da Democracia Liberal. Fica evidente, portanto, que o uso de Weber

por Schumpeter para basear seu modelo elitista de Democracia não condiz com o desenvolvimento do próprio Weber, caracterizando-se como uma leitura equivocada.

Ao descrever o modelo de democracia plebiscitária Weber enfatiza o caráter racional das massas na escolha dos líderes:

"A 'democracia plebiscitária' – o tipo mais importante da democracia de líderes – em seu sentido genuíno é uma espécie de dominação carismática oculta sob a forma de uma legitimidade derivada da vontade dos dominados e que só persiste em virtude desta" (WEBER, 2014, p.176).

Ressalte-se que Weber modificou seu entendimento acerca da democracia plebiscitária. Em seus textos do início do século XX ele demonstrava um caráter negativo em torno deste modelo democrático, preferindo a democracia representativa, estritamente aristocrática, baseada no parlamento. Porém os eventos históricos na Alemanha o levaram a modificar seu posicionamento entre os anos de 1918 a 1920 expressando um olhar positivo acerca da democracia plebiscitária, expresso então nos escritos do seu livro “Economia e Sociedade” e no famoso texto “Política como Vocação”. (SELL, 2011). Schumpeter faz uso destas ideias iniciais de Weber e ignora a sua mudança de pensamento.

Weber também contrapõe a dominação burocrática, pautada nos profissionais da administração, à democracia plebiscitária. Para ele a política é uma ação emocional, não meramente racional, e que não pode ser desempenhada pelo corpo burocrático. A democracia plebiscitária então tem o condão de ascender ao poder o líder carismático eleito pelo povo que irá decidir com base nestes anseios populares, mas pautado no uso da racionalidade burocrática no alcance de seus objetivos. Esta é uma perspectiva que exploraremos na configuração da representação dos conselhos de política públicas. Isto não implica em ditadura da maioria ou ditadura das massas.

Este modelo de democracia representativa liberal, baseada na escolha dos especialistas mais aptos e da irracionalidade das massas para o exercício do poder, parece contaminar a representação nos conselhos de políticas públicas brasileiro. O discurso nunca é de desqualificação da representação popular, mas sempre da necessidade de qualificação daqueles que exercem a representação nestes conselhos, o que na prática configura um elemento restritivo das possibilidades de acesso aos postos de representação.

Um problema deste modelo hegemônico de democracia representativa, apontado por Boaventura de Souza Santos, é a exclusão das minorias. Segundo este autor:

“A representação não garante, pelo método da tomada de decisão por maioria, que identidades minoritárias irão ter a expressão adequada no parlamento” (SANTOS, 2002, p.49)

A este modelo hegemônico de democracia liberal, com baixa participação popular, de procedimentalismo reduzido a uma única expressão autorizativa - a eleição-, e com captura do poder pelas elites especializadas, Boaventura de Souza Santos vai chamar de democracia de baixa intensidade. Em contraposição temos a democracia de alta intensidade, baseada em ampliação do cânone democrático para atores diversos e que incluam as minorias e possibilitem o acesso das camadas populares aos processos decisórios, com conseqüente ampliação e diversificação dos procedimentos autorizativos.

Conforme ressaltado por Boaventura de Souza Santos, as concepções contra-hegemônicas rejeitam a restrição procedimentalista da democracia liberal representativa e ampliam as possibilidades de procedimentos para dentro da democracia, ampliando assim a gramática social a todos os atores da sociedade, incluindo aqui as minorias não representadas tradicionalmente. Reconhece-se aqui a pluralidade humana. Há a introdução na esfera política do Estado de atores sociais até então excluídos pela concepção hegemônica e a reintrodução da discussão do problema da escala na Democracia. Se na perspectiva hegemônica o problema da escala se resolve com as eleições e a representação, na perspectiva contra-hegemônica a representação é um dos procedimentos autorizativos que devem ser somadas a outros que signifiquem dar voz a atores organizados da sociedade. (SANTOS, 2002)

Ainda segundo Santos, esta ampliação de atores tem nos movimentos sociais uma expressão importante, em especial nos países do Sul, compreendida aqui a América Latina. São os movimentos sociais que desenham uma nova gramática social ao institucionalizarem a participação, com a criação de novos procedimentos de participação democrática. Um exemplo destes novos mecanismos são o orçamento participativo e a ideia de conselhos de políticas públicas com participação, como as construídas no Brasil pelos movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980. Há um problema, e que será desenvolvido neste trabalho, que é a

captura pelas estruturas tradicionais de poder, deste frescor dos movimentos sociais, transformando-os em mecanismos burocráticos de dominação, reduzindo-se assim sua potencialidade. A tese defendida aqui é que na prática estas instâncias de representação plural foram subjugadas por elites políticas tradicionais abrigadas nas instâncias partidárias de representação, o que configura o retrocesso à forma hegemônica da democracia, mas com verniz aparentemente participativo.

1.4 Participação

A participação no processo democrático envolve a definição de como ocorre a decisão no sistema político. Em uma democracia liberal a decisão é tomada pelos representantes ou mais especificamente por aqueles que estão inseridos nas máquinas partidárias. Assim, a democracia restringe-se à escolha pelo voto dos representantes que se apresentam através dos partidos políticos, em regra geral, como é o caso do sistema político brasileiro. Fácil notar então que os interesses em jogo serão os das máquinas partidária pelo controle do poder. A consecução dos interesses do povo, exigiria que estas máquinas partidárias fossem controladas por aqueles que os elegem, implicando assim no controle social tanto destes representantes eleitos como da máquina pública, composta por funcionários contratados, que compõe a burocracia estatal. Por este prisma a democracia participativa ampliaria a ação dos cidadãos.

Este é também o entendimento de Bobbio, que ao analisar as promessas não cumpridas pelo ideal da democracia representativa e analisando o futuro da democracia declarou:

Após a conquista do sufrágio universal, se ainda é possível falar de uma extensão do processo de democratização, esta deveria revelar-se não tanto na passagem da democracia representativa para a democracia direta, como habitualmente se afirma, quanto na passagem da democracia política para a democracia social — não tanto na resposta à pergunta "Quem vota?", mas na resposta a esta outra pergunta: "Onde se vota?" Em outros termos, quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito. (BOBBIO,1997)

A democracia participativa, portanto, refere-se ao aumento dos espaços em que o cidadão comum pode expressar sua opinião e participar das decisões públicas.

Por Democracia Participativa, entende-se, como já frisado anteriormente, a possibilidade dos cidadãos decidirem, através de inúmeros mecanismos, os destinos das políticas públicas, pois estas, em apertada síntese, os afetam diretamente. Significa então que nesta perspectiva os cidadãos ditam os seus próprios destinos, escolhem as melhores opções para o alcance do maior bem coletivo possível.

Robert Dahl foi um dos autores que logrou esta ampliação da participação através do seu conceito de “Poliarquia”, que significa governo de muitos. Neste modelo estariam protegidas a liberdade de expressão, o acesso à informação, a existência de eleições livres, a competição dos líderes políticos pela disputa da preferência do eleitorado e as instituições encarregadas de políticas públicas. Embora incluído entre os elitistas, Dahl defende que o processo democrático deve garantir relativo grau de controle dos cidadãos sobre os eleitos. No modelo de Dahl o consenso sobre os procedimentos democráticos é um elemento essencial para a configuração da democracia (DAHL, 1988). Nota-se, porém, que a democracia ainda restringe-se a procedimentos, mesmo que estes sejam discutidos com a sociedade. Um outro problema, já apontado por Pateman (1992), é que este modelo pressupõe a igualdade política entre os membros da sociedade, o que é uma utopia, qualquer que seja a sociedade.

O grande temor dos teóricos da democracia representativa em relação à ampliação do cânone democrático seria o perigo da ditadura da maioria, que poderia surgir das democracias de massas. Por trás deste temor esconde-se a aura autoritária e conservadora, que limita a atuação das pessoas e subtrai a possibilidade de emancipação humana. O controle das massas é essencial para a garantia da ordem e manutenção dos privilégios das elites.

Neste sentido, teóricos que expressaram uma outra possibilidade de democracia, com ampliação da participação popular, em oposição ao modelo da democracia representativa, defendem a participação como expressão da emancipação humana, pois os cidadãos tomariam parte das decisões que afetam suas vidas. Neste rol, destacam-se Poulantzas (1980), Macpherson(1979) e Pateman (1992).

Tanto Poulantzas como Pateman entendem que a democracia participativa implica em desenvolver mecanismos de participação nas bases populacionais, onde a vida acontece: nas escolas, na indústria, nas comunidades, etc. A democracia participativa envolveria a combinação dos mecanismos de democracia

representativa com mecanismos de democracia direta. Estes autores, em especial Poulantzas, refuta o argumento de que a democracia direta desmontaria o Estado. A democracia participativa significaria a descentralização do poder, em múltiplas instâncias, opondo-se ao modelo centralizado da democracia representativa.

Dentre os teóricos mais modernos da democracia participativa cabe ressaltar o trabalho de Carole Pateman. Como parte de seu esforço de construção de uma teoria moderna de democracia participativa, e para refutar autores que defendem que a participação esteja restrita a elites minoritárias, a autora resalta em seu argumento que há “uma correlação positiva entre apatia política, reduzido sentimento de eficácia política e baixo status sócio-econômico” (PATEMAN, 1992, p.139). A solução para dentro da democracia participativa seria incrementar a participação, pois isto reduziria a apatia e aumentaria a sensação de eficácia política. Segundo Pateman:

Contudo, vimos que há evidências apoiando os argumentos de Rousseau, Mill e Cole de que com efeito aprendemos a participar, participando, e de que o sentimento de eficácia tem mais probabilidades de se desenvolver em um ambiente participativo. Além disso, as evidências indicam que a experiência de uma estrutura de autoridade participativa também poderia ser efetiva na diminuição da tendência para atitudes não-democráticas por parte do indivíduo. (PATEMAN, 1992, p.139).

Um aspecto importante da democracia participativa, ressaltado por Pateman, é que níveis educacionais mais altos favorecem a qualidade da participação. A solução para isto não é restringir a participação apenas a estes, mas sim desenvolver nos níveis educacionais mais baixos o sentimento de participação e a sensação de eficácia da participação política, com resultados concretos desta participação para suas vidas cotidianas. Este processo de socialização, ainda segundo Pateman, precisa se dar em áreas alternativas, e não somente no nível nacional da política, para que de fato ganhe congruência e efetividade junto aos cidadãos, aumentando a sensação de eficácia política. Estas áreas alternativas referem-se aos locais de sociabilidade cotidianas: a família, a escola, o local de trabalho, a comunidade em que o cidadão vive. Isto implica dizer que a participação no microcosmo político aumenta a sensação de eficácia e promove a socialização necessária para a participação política, ou seja, promove a educação política, que terá reflexos no processo de escolha dos representantes para a esfera nacional ou local.

A participação através do voto e de referendos é importante, mas, por si só, não contribui para a sensação de eficácia, pois o valor infinitesimal de cada voto dilui esta sensação. Mas a participação qualificada, com conscientização advinda da participação em esferas da vida cotidiana, empoderaria os cidadãos a efetuarem o controle social sobre os governos e representantes eleitos, aumentando assim a *accountability*, ou seja, a responsabilização dos eleitos acerca das decisões tomadas em nome dos eleitores. Este modelo defendido por Pateman, com maior autonomização da vida cotidiana, em que o indivíduo assume decisões no microcosmo, tende a qualificar a cidadania e assim aprimorar as decisões de voto nos representantes.

Temos exemplos desta ampliação da participação no Brasil na constituição dos conselhos de saúde e no movimento da Reforma Sanitária, que culminou na construção do Sistema Único de Saúde, na constituição de 1988. Os movimentos populares de base incrementaram a ampliação da participação e possibilitaram que populações antes marginalizadas ganhassem voz. Este é um exemplo de educação política através da participação. No entanto, mesmo estes movimentos, como mecanismos de participação, precisam ser problematizados, no que tange à tendência de plutocratização, pois o funcionamento atual dos conselhos municipais de saúde demonstra que muitos destes conselhos têm sua composição regulada pelos interesses políticos dos mandatários municipais, cooptando os representantes populares. Isto foi demonstrado pelo Professor André Pereira Neto, da Ensp/Fiocruz, em seu livro “Conselhos de Favores”. No entanto, a correlação feita com o conceito de patrimonialismo de Faoro, como chave explicativa para esta cooptação, não nos parece adequada, pois assume que a cooptação de conselheiros – e por conseguinte o desvirtuamento da participação popular – advém de um sistema patrimonialista, que explica a corrupção como fruto de sociedades culturalmente atrasadas, inferiores, quando na verdade é fruto da cooptação do capital e das classes políticas dominantes sobre os mecanismos de representação, afim de reduzir os efeitos da participação em prol da manutenção do *status quo* da representação. A corrupção decorrente do uso da posição para angariar favores seria consequência do patrimonialismo brasileiro, segundo esta visão. Mas como chave explicativa para a corrupção estatal esta deveria servir para explicar também a corrupção nos países centrais, superiores, em que o patrimonialismo, segundo Faoro, não se desenvolveu. Este argumento então não se sustenta, o que

demonstra que não serve como chave explicativa. Mas então o que há de comum, tanto nos países centrais como nos países subalternos que poderia explicar esta cooptação? O advento do capitalismo e de uma forma de dominação (racional-legal) que concentra as decisões naqueles que foram profissionalmente capacitados para esta função. A cooptação decorrente e a corrupção nestes sistemas de domínio precisam ser estudadas como fenômenos da manutenção do poder por uma classe socialmente favorecida, quer pela posse de recursos econômicos, quer pela posse de extensa educação formal por uma elite, em detrimento dos demais membros da sociedade.

Um dos efeitos desta cooptação é o impedimento da ampliação da vontade de participação e uma certa acomodação com o *status quo*. Esta apatia foi problematizada anteriormente por Étienne de La Boétie, no clássico “Discurso Contra a Servidão Voluntária” e por Paul Lafargue em “O Direito à Preguiça”. Marilena Chauí faz uma análise dos pontos de congruência entre os dois autores neste aspecto:

“La Boétie indaga como os homens, nascidos livres, podem viver em servidão como se esta lhes fosse natural. Lafargue pergunta como o proletariado, a única classe que possui a chave para libertar a humanidade, pode deixar-se dominar pelo dogma do trabalho. A resposta é a mesma: “sois vós que dais ao tirano os meios para vos tiranizar”, escreve La Boétie; “todas as misérias individuais e sociais dos operários foi o que fizeram por merecer com sua paixão pelo trabalho”, diz Lafargue.”. (CHAUI, 2014, v.1, p. 180)

Esta acomodação apontada tanto por Lafargue como por La Boétie tem no tipo ideal de Dominação weberiano plena explicação sociológica. No caso específico das preocupações de Lafargue, que escreve ao final do século XIX, em pleno desenvolvimento do capitalismo moderno, a dominação racional-legal oferece o arcabouço explicativo para a apatia das pessoas frente à opressão do capital. Os mecanismos burocráticos foram desenvolvidos pela burguesia capitalista para construir uma forma de dominação social em que as pessoas fossem docilizadas e que as situações de classe fossem amainadas. A estes mecanismos foi associada a democracia representativa. Assim temos no Estado estruturas burocráticas de poder e governos representativos que associados dominam as instâncias de participação, absorvendo-as e cooptando-as.

Esta absorção das instâncias de representação será problematizada mais à frente neste trabalho, pois é importante demonstrar como mecanismos criados para

ampliar a participação acabam se tornando meros apêndices da dominação burocrática tradicional.

Um exemplo desta burocratização de mecanismos de participação é o chamado “Orçamento Participativo”. Alguns trabalhos acadêmicos tem demonstrado como estes mecanismos tem o poder de envolver as pessoas nas escolhas e soluções dos problemas cotidianos. Porém, sua burocratização e sofisticação técnica (própria da dominação burocrática) acabam por diluir a participação efetivamente popular e sua potência de geração de mobilização para discussão dos problemas cotidianos.

No capítulo seguinte irei apresentar os mecanismos de participação construídos no Brasil a partir da constituição de 1988 e o esforço, fracassado, de ampliar estes instrumentos.

2 OS MECANISMOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A participação democrática no Brasil é fruto de longo processo de lutas e construída com imensa resistência das forças autoritárias no país. Os instrumentos de participação democrática têm previsão constitucional, mas sua implementação foi árdua, com progressos e retrocessos. As seções seguintes irão apresentar os mecanismos de participação construídos desde a Constituição de 1988, centrando atenção especial nos momentos de efervescência pós-constituente e nos retrocessos vividos nos últimos anos.

2.1 A Constituição de 1988

Após um período nefasto de autoritarismo extremo durante a ditadura militar, que perdurou de 1964 a 1985, o Brasil elaborou uma nova constituição, através do Congresso Constituinte eleito em 1986. A nova constituição foi promulgada em 05 de outubro de 1988. Esta nova Carta Magna espelhou os anseios da sociedade por um país democrático, com mais liberdade e maior participação popular. Isto evidencia-se logo no início do texto constitucional, no art. 1º, que informa que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. O parágrafo único deste primeiro artigo afirma o seguinte:

Art. 1º. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (BRASIL, 1988)

Esta determinação constitucional deixa claro que a democracia brasileira não se daria somente através da representação, via eleição, mas que contemplaria a participação direta. O constituinte originário, portanto, rejeitou a democracia liberal representativa como único meio de expressão da vontade popular. Neste sentido, Benevides (1994) reforça que a participação é elemento fundamental para configuração da democracia pretendida pelo constituinte:

“O cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público. Isso significa que a antiga e persistente distinção entre a esfera do Estado e a da Sociedade Civil esbate-se, perdendo a tradicional nitidez. Além disso, essa possibilidade de participação direta no exercício do poder político confirma a soberania popular como elemento essencial da democracia. Reforça, ademais, a importância de se somarem direitos políticos aos direitos sociais – pois os direitos políticos favorecem a organização para a reclamação dos direitos sociais”. (BENEVIDES, 1994)

Esta participação popular direta foi formalmente prevista no art. 14 da constituição:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

Estes três dispositivos constitucionais previstos no artigo 14 da constituição foram regulamentados somente dez anos após a sua promulgação, através da Lei 9.709/1998. Tanto o referendo como o plebiscito são mecanismos disparados através do Congresso Nacional, por meio de proposições parlamentares. Diferentemente destes dois mecanismos, a iniciativa popular é um dispositivo que possibilita que a sociedade civil apresente projetos de lei ao Congresso Nacional. As regras para os projetos de lei de iniciativa popular estão especificadas no art. 13 da Lei. 9.709:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Observa-se nestes mecanismos de participação direta que ambos estão vinculados de alguma forma à subscrição da representação popular eleita. Embora os projetos de iniciativa popular necessitem de aval do congresso, pois este é o Poder da República responsável pela confecção das leis, verifica-se que estes são um importante mecanismos de pressão popular sobre os congressistas. A apresentação de um projeto de iniciativa popular exige grande mobilização e isto por si só exerce pressão sobre os legisladores.

Desde a promulgação da constituição houve quatro projetos de lei de iniciativa popular que se transformaram em leis efetivamente. O primeiro deles foi a lei que transformou em crime hediondo o homicídio qualificado (Lei 8.930/1994), que contou com a assinatura de 1,3 milhão de eleitores, graças ao empenho da autora de novelas Gloria Perez, que teve sua filha assassinada em 1992. O segundo projeto de lei de iniciativa popular que virou lei foi o combate à compra de votos (Lei

9.840/1999), que foi capitaneado pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil e contou com 1,06 milhão de assinaturas. A terceira iniciativa popular a virar lei foi a criação do Fundo Nacional de Habitação de interesse Social (Lei 11.124/2005), que foi apresentado à Câmara dos Deputados pelo Movimento Popular por Moradia, em 1992, com mais de 1 milhão de assinaturas. Esta foi a iniciativa popular que virou lei que mais tempo tramitou no Congresso: 13 anos! Por fim, a quarta iniciativa popular a virar lei foi a chamada Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010), capitaneado pelo Movimento de Combate a Corrupção Eleitoral (MCCE), com mais de 1,6 milhão de assinaturas.

Embora estes exemplos demonstrem a importância da iniciativa popular, nenhum dos projetos tramitou como “iniciativa popular”, mas foram “adotados” por parlamentares, que se tornaram autores destes projetos e assim facilitaram a tramitação. Em todos os casos alegou-se que havia dificuldades para a conferência das assinaturas.

Estes exemplos demonstram que a mobilização popular pode ter eficácia, mas há grande dificuldade e empecilhos para a coleta de assinaturas que viabilizem a apresentação de um projeto desta natureza, como a impossibilidade de coleta de assinaturas pela internet, conforme apontado pelo relatório do ITS (Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio) “Projetos de Lei de Iniciativa Popular no Brasil”. Conforme demonstrado no referido relatório há alternativas tecnológicas baratas que podem atestar a autenticidade de assinaturas eletrônicas dos eleitores e assim alavancar as iniciativas populares junto ao Congresso Nacional. Além disto, a adoção das assinaturas eletrônicas resolveria a dificuldade de conferência das assinaturas e assim poderíamos ter projetos de iniciativa popular tramitando de fato.

Estes mecanismos elencados no art. 14 da Constituição são expressão da chamada democracia direta, mas a Constituição prevê em diversos momentos a participação popular e mecanismos de controle social sobre o poder público, configurando-se assim mecanismos de democracia participativa. Estes instrumentos evidenciam que o constituinte originário não conceituava o cidadão como mero eleitor, mas sim como sujeito ativo da vida pública, agindo como fiscalizador e controlador da atividade estatal.

A participação popular via conselhos de políticas públicas é uma conquista do processo democrático brasileiro. Após a promulgação da Constituição Federal em 1988 diversos Conselhos de Políticas Públicas foram criados ou fortalecidos, como o

Conselho Nacional de Educação. Diversos artigos da Constituição previam a participação popular, como o artigo 198 que instituiu a participação da comunidade na gestão do sistema único de saúde e o artigo 206 que previu a gestão democrática do ensino público. Os conselhos são mecanismos que fortalecem a democracia participativa, ao inserir a sociedade na regulação e discussão das políticas públicas.

Paulo Sérgio Novais de Macedo em artigo intitulado “Democracia participativa na Constituição Brasileira” elencou os mecanismos de democracia participativa previstos na constituição de 1988. Com base nos mecanismos apresentados por este autor este trabalho classificou algumas destas previsões constitucionais para a participação popular em três categorias: mecanismos de controle social da administração pública, mecanismos de participação em conselhos e mecanismos de participação no Processo Legislativo. Estas classificações são apresentadas nas tabelas 1, 2 e 3 respectivamente.

Tabela 1 - Mecanismos de Controle Social da Administração Pública

Dispositivo de Participação	Previsão Constitucional	Exemplo
obrigação de os órgãos públicos prestarem Informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, no prazo da lei	(Art. 5o, XXXIII – Constituição Federal -CF);	
colocação das contas dos municípios à disposição dos cidadãos, que poderão questionar-lhes a legitimidade e a legalidade	(Art. 31, § 3o – CF);	
obrigatoriedade de a Administração direta e indireta criar mecanismos para receber reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral	(Art. 37, § 3o, I – CF).	Esse dispositivo ensejou a criação de ouvidorias e outras formas de atendimento aos usuários;
acesso da sociedade a registros administrativos e a informações sobre atos de governo	art. 5º, X e XXXIII (art. 37, § 3o, II – CF);	
disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública	Art. 37, § 3o, III – CF).	Além das ouvidorias, inspirou a criação das corregedorias no serviço público;
viabilização de corregedorias e ouvidorias, no âmbito do Legislativo, para receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas	(Art. 58, IV – CF);	
– legitimidade ao cidadão, partido político, associação ou sindicato, para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União	(Art. 74, § 2o – CF);	
previsão de ouvidorias de justiça, no âmbito da União, Distrito Federal e Territórios, para receber reclamações e denúncias	Art. 103-B, § 7o – CF);	
– criação de ouvidorias do Ministério Público,	(Art. 130-A,	

Tabela 1 - Mecanismos de Controle Social da Administração Pública

Dispositivo de Participação	Previsão Constitucional	Exemplo
em âmbito federal e estadual, para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Ministério Público	§ 5o – CF);	
fiscalização pela sociedade quanto às atividades das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que explorem atividade econômica de produção	(Art. 173, § 1o, I – CF);	
participação dos usuários na administração direta e indireta quando se tratar de prestação de serviços à comunidade	(Art. 37, § 3o – CF);	Esta participação refere-se ao controle da administração pública

Fonte: Elaborado pelo autor

O acesso às informações da administração pública são o instrumento essencial para a consecução de grande parte dos instrumentos elencados na Tabela 1. A Lei da transparência (Lei complementar 131 de 2009) e a Lei de acesso à informação (Lei 12.527/2011) foram mecanismos recentes que garantem a efetividade do controle social sobre a administração pública. Ressalte-se a demora de mais de 21 anos para que dispositivos constitucionais de participação popular no controle da administração pública fossem regulamentados.

Tabela 2 - Mecanismos de Participação em Conselhos

Dispositivo de Participação	Previsão Constitucional	Exemplo
participação da comunidade nas ações de seguridade social	(Art. 194, VII – CF);	Acrescentado pela Emenda Constitucional 20 de 1998.
participação dos trabalhadores e empregadores nos órgãos colegiados dos órgãos públicos, para defesa de interesses profissionais ou previdenciários	(Art. 10 – CF);	
colaboração de associações representativas da coletividade no planejamento municipal	(Art. 29, XII – CF).	Deu origem ao Orçamento Participativo, em âmbito municipal, em diversas cidades brasileiras
– participação de seis cidadãos brasileiros natos, no Conselho da República	(Art. 89, VII – CF);	Regulamentado pela Lei 8.041, de 5 de junho de 1990.
– participação de dois cidadãos no Conselho Nacional de Justiça	(art. 103-b, XIII – CF);	Estas participações são indicadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal
participação do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes na política agrícola	(Art. 187 – CF);	O Conselho Nacional de Política Agrícola foi regulamentado pela Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991.
participação da comunidade, na gestão	(art. 194, parágrafo	Deu origem aos Conselhos de

Tabela 2 - Mecanismos de Participação em Conselhos

Dispositivo de Participação	Previsão Constitucional	Exemplo
administrativa das ações de seguridade social	único, inciso VII – CF).	Assistência Social;
participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde	(Art. 198, III – CF).	Deu origem aos Conselhos de Saúde;
participação da população, por meio de organização representativa, na formulação das políticas e no controle das ações da Assistência Social	(Art. 204, II – CF);	
colaboração da sociedade na promoção e incentivo da educação e gestão democrática da educação	(art. 205 – CF) (Art. 206, VI – CF);	
colaboração da comunidade com o poder público, para a proteção do patrimônio cultural brasileiro	(Art. 216, § 1o – CF);	
exercício, pela coletividade, do dever de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações	(Art. 225 – CF)	
participação das entidades não governamentais nos programas de assistência integral à saúde das crianças e adolescentes	(Art. 227, § 1o – CF);	
participação de representantes da sociedade civil, no Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	(Art. 79 das Disposições Constitucionais Transitórias).	
– participação de dois cidadãos no Conselho Nacional do Ministério Público	(Art. 130-A, VI – CF);	

Fonte: Elaborado pelo autor

Observe-se que embora a constituição tivesse incluído a previsão de gestão democrática da educação, não há dispositivo constitucional acerca da criação de conselhos de educação. O Conselho Nacional de Educação, que substituiu o Conselho Federal de Educação, tem seu funcionamento e composição atual regulados pela Lei 9.131/95. A formação específica do CNE será abordada no capítulo 3 deste trabalho.

Tabela 3 - Mecanismos de Participação no Processo Legislativo

Dispositivo de Participação	Previsão Constitucional	Exemplo
previsão de aprovação da população, por plebiscito, em caso de incorporação, subdivisão ou desmembramento de Estados	(Art. 18, § 3o – CF);	
previsão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios	(Art. 18, § 4o – CF);	

previsão de lei sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual	(Art. 27, § 4º – CF).	Esse dispositivo levou os Estados a regulamentarem a iniciativa popular e a criarem, alguns deles, a Comissão de Legislação Participativa, facilitando a participação popular no processo legislativo;
previsão de iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, mediante manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado	(Art. 29, XIII – CF);	
realização de audiências públicas das comissões do Legislativo com entidades da sociedade civil	(Art. 58, II – CF);	
legitimidade dos cidadãos para iniciativa de leis	Art. 61, § 2º – CF);	Trata-se da iniciativa popular, listada no art. 14.

Fonte: Elaborado pelo autor

Estes mecanismos da tabela 3 estão associados aos dispositivos de democracia direta elencados no artigo 14 da Constituição e dependem da intermediação do poder legislativo.

Alguns mecanismos de participação foram desenvolvidos posteriormente ao texto constitucional. Isto será abordado na seção seguinte.

2.2 O período pós-constitucional

O aperfeiçoamento da democracia exige que se tome em consideração os anseios populares e que exista abertura para a expressão desta vontade na discussão das soluções para os diversos problemas brasileiros. A Constituição de 1988 ao enfatizar a participação cidadã como pedra fundamental da emergente democracia brasileira deu sinais de que a ampliação da participação era fundamental para a consolidação da democracia no Brasil. O próprio processo de construção da Constituição evidenciou isto ao inserir no Regimento Interno do Congresso Constituinte de 1988 a possibilidade de emendas populares ao texto constitucional. Em seu discurso de promulgação da nova Constituição, em 05 de outubro de 1988, Ulisses Guimarães enfatizou que durante todo o período de sua elaboração as dependências do Congresso Nacional, incluindo seus gabinetes, comissões e salões de discussões, foram visitados diariamente por cerca de dez mil pessoas, com os mais diversos interesses e de todas as origens e classes sociais.

Isto demonstrou o caráter ampliador da participação da sociedade nos destinos do país.

A sinalização da intenção de ampliação da participação foi importante para que nos anos seguintes novos mecanismos fossem implementados, independentemente de previsão constitucional ou legal. A tônica da democracia deveria ser então, de acordo com estes novos ares, que toda participação seria expressão do direito à cidadania. O cidadão constitui-se como tal ao participar da vida em sociedade, decidindo seus destinos!

Um destes mecanismos surgidos após a Constituição de 1988 foi o chamado Orçamento Participativo. Esta iniciativa foi inicialmente adotada na cidade de Porto Alegre, na gestão Olívio Dutra, em 1989. Através do Orçamento Participativo a sociedade era convidada a interferir nos destinos da cidade, definindo as suas prioridades. O orçamento constitui-se como elemento fundamental do planejamento governamental. É o instrumento que expressa as prioridades políticas de alocação de recursos. Através do Orçamento Participativo a população pode então definir quais são as suas prioridades, dentre um leque de problemas a serem tratados.

A implementação do Orçamento Participativo não aconteceu sem que houvesse resistências. Conforme relatado por Iria Charão, uma das idealizadoras do orçamento participativo em Porto Alegre, os vereadores da cidade se opuseram a este mecanismo de participação, pois acreditavam que suas funções estavam sendo ameaçadas, ou seja, que tornaria a representação parlamentar desimportante, e por conseguinte substituível. Mesmo as lideranças populares viam com desconfiança esta iniciativa. (NASSIF, 2014)

A essência do Orçamento Participativo é seu caráter deliberativo e não meramente consultivo. As populações decidiam em assembleias suas prioridades. Há no entanto críticas a este instrumento, principalmente sobre as temáticas a que as populações são chamadas a decidir. Segundo Maria Rosimary Soares dos Santos:

No caso dos orçamentos participativos, é recorrente a crítica sobre quais aspectos as comunidades são chamadas a decidir, bem como sobre os limites orçamentários. Os cidadãos são chamados a decidir sobre o uso de um montante bastante reduzido de recursos e muitas das vezes, referentes a bens materiais e não às políticas mais gerais de médio e longo prazos dos municípios. Cabe destacar também a criação de mecanismos capazes de blindar o exercício da soberania popular como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal, que reduz substancialmente a possibilidade do

uso de recursos do fundo público para políticas universalistas. (SANTOS, 2006)

A crítica acima expõe de certa forma como um mecanismo de participação pode ser capturado pelas elites políticas a fim de que seus efeitos possam ser transfigurados e assimilados pelo *status quo* retirando seu frescor e dando um verniz de participação à práticas de dominação conservadoras. Ao passo que a participação se aprimora através do próprio processo de participação, as forças de dominação política tradicionais têm a espetacular habilidade de se adaptarem aos mais diversos mecanismos, moldando-os aos seus interesses e capturando-os para a satisfação de suas classes.

A imposição de regras e requisitos para participação nas comissões, a burocratização destas reuniões e a adoção de linguajar técnico especializado são artifícios de dominação sobre os grupos participantes. A cooptação de lideranças também se revela como outra estratégia, uma vez que há embutido na maioria dos mecanismos de participação uma estrutura representativa paralela, conforme análise de Luís Felipe Miguel (MIGUEL, 2016). Neste cenário a participação que deveria ampliar a cidadania, estimulando todos os cidadãos a participarem da vida cotidiana, restringe-se à esfera do estado e não alcança concretude no tecido social. Esta restrição do Orçamento Participativo como mecanismo de ampliação da participação também é apontada por Maria Rosimary Soares dos Santos::

Vale destacar, entretanto, os limites à própria participação, não apenas no que se refere a quem participa, mas ao que se delibera no orçamento participativo. As mudanças constantes nos procedimentos metodológicos são justificadas tendo em vista o aperfeiçoamento da participação, entretanto, a ritualística do OP tem revelado a pouca disposição em se avançar para deliberações mais abrangentes acerca das políticas públicas dos municípios (SANTOS, 2006)

Vemos assim que a criação de instrumentos de participação não garante por si só a plena construção da emancipação de grupos sociais convidados a participar, pois os interesses das classes que dominam a Burocracia e a representação política podem obstaculizar a participação democrática, oferecendo resistências à ampliação e arrefecendo o ânimo participativo. Na seção seguinte veremos como isto aconteceu durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff.

2.3 A ampliação do cânone democrático

O Governo federal logrou ampliar a participação da sociedade na elaboração de políticas públicas através do Decreto 8.243/2014. Este decreto instituiu a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, mas foi fortemente repellido por grupos majoritários no Congresso Nacional. Este Decreto, em certa medida, teve por intenção dar uma resposta ao clamor popular oriundo das chamadas manifestações de junho, ocorridas em junho de 2013 e que sistematicamente questionavam o sistema de representação política, mas já era uma premissa do PPA (Plano Plurianual) 2012-2015, o chamado Plano Mais Brasil. O programa 2038– Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública - constante do PPA, e que estava sob responsabilidade da Secretaria Geral da presidência da República, estabelecia as seguintes metas e iniciativas (grifo nosso):

Metas 2012-2015

Aprimorar a forma de produzir e armazenar informações;

Aumentar a efetividade da participação da sociedade civil em espaços institucionalizados de participação social;

Aumentar a efetividade no atendimento às demandas de pautas nacionais;
Capacitar servidores públicos sobre temas relacionados ao acesso a informações públicas;

Criar e aprimorar serviços de informação ao cidadão em todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal;

Criar e potencializar novas formas, linguagens e instrumentos de participação social;

Criar proposta de Sistema Nacional de Participação Social;

Fortalecer os Conselhos de Políticas Públicas;

Incorporar mecanismos de participação social à metodologia de monitoramento do Plano Plurianual;

Interagir com a sociedade civil e estimular o uso de dados públicos;

Realizar ações de capacitação destinadas ao aperfeiçoamento da atuação de gestores públicos;

Iniciativas atreladas ao Programa 2038 do PPA 2012-2015

02DI - Fortalecimento dos espaços de participação social e criação de novos mecanismos para ampliar a transparência e a participação da sociedade civil na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas;

02DJ - Aperfeiçoamento de instrumentos de transparência na Administração pública Federal e de divulgação de informações oficiais para a Sociedade;

02DK - Implementação do Sistema Nacional de Acesso à Informação;

02DL - Estabelecimento e manutenção de interfaces de diálogo social;

02DN - Promoção da participação da sociedade na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Ressalte-se que este PPA foi instituído pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, aprovada, portanto, pelo Congresso Nacional. Sendo assim era de pleno

conhecimento dos congressistas a intenção programática de governo de estabelecer novos mecanismos de ampliação da participação popular.

O Decreto 8.243/2014 cria, para além dos conselhos de políticas públicas existentes, outros mecanismos de participação popular, como comissões de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação social.

A resistência parlamentar a este Decreto argumenta que na prática estes conselhos populares enfraqueceriam o poder legislativo e a democracia representativa. Cabe ressaltar que esta mesma democracia representativa foi questionada nas manifestações de junho de 2013. O argumento apresentado aqui foi o mesmo apresentado pelos vereadores de Porto Alegre ao resistirem ao Orçamento Participativo.

Em 28 de outubro, apenas alguns dias após o encerramento do 2^o turno das eleições , a Câmara dos Deputados, então presidida por Henrique Eduardo Alves, do PMDB, candidato derrotado nas eleições para Governador no Rio Grande do Norte pelo candidato do PSD, que contou com o apoio do PT, colocou em pauta a apreciação de Decreto Legislativo, de autoria de Mendonça Filho e com parecer de Ronaldo Caiado, que anulava o decreto presidencial que instituía a Política Nacional de Participação Social. O decreto foi aprovado por ampla maioria na Câmara dos Deputados, apesar dos protestos de parlamentares do PT, PSOL e PCdoB. A anulação efetiva dependia da aprovação deste decreto legislativo também no Senado. No entanto, este Projeto de Decreto Legislativo nº 147, de 2014, que torna sem efeito a PNPS , ficou parado desde 20 de novembro de 2015 na comissão de constituição e justiça do Senado Federal, aguardando inclusão na pauta da referida comissão, conforme informações do sítio eletrônico do Senado Federal. O legislativo acabou nada decidindo e neste período o decreto não teve consequências efetivas esperadas. Por fim, o Decreto 9759/2019 extinguiu diversos conselhos e revogou o Decreto 8.243/2014. Isto é importante salientar, pois a revogação aconteceu não por consenso no congresso, que deixou o decreto 8.243 no limbo legislativo, mas sim por ação de um governo subsequente ao anterior.

Houve tentativas de demover os congressistas do ímpeto de anular o decreto. Um manifesto pela democracia intitulado “Manifesto em favor da Política Nacional de Participação Social” foi elaborado por um grupo de juristas, acadêmicos, intelectuais

e líderes de movimentos sindicais e foi entregue ao presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL) e ao presidente da Câmara à época, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN). Assinam este documento, dentre outros, os juristas Fabio Konder Comparato, Celso Bandeira de Mello e Dalmo Dallari, José Antônio Moroni (do Instituto de Estudos Socioeconômicos, Inesc) e João Pedro Stédile (do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, MST).

O documento defende o decreto afirmando que:

“contribui para a ampliação da cidadania de todos os atores sociais, sem restrição ou privilégios de qualquer ordem, reconhecendo, inclusive, novas formas de participação social em rede”.

Afirma ainda que não há inspirações antidemocráticas:

“pois não submete as instâncias de participação, os movimentos sociais ou o cidadão a qualquer forma de controle por parte do Estado Brasileiro; ao contrário, aprofunda as práticas democráticas e amplia as possibilidades de fiscalização do Estado pelo povo”.

Apesar de sua revogação a análise do conteúdo do Decreto 8.243 é importante para se compreender o embate entre os que defendem mais democracia e participação e os que veem neste movimento um perigo para a elite política.

A PNPS concretizada no Decreto Presidencial 8243/2014 é constituída por 22 artigos. O artigo 1º enuncia o seu objetivo: fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. O parágrafo único ressalta que a formulação, execução monitoramento, avaliação de programas e políticas públicas e o aprimoramento da gestão pública deverão ser realizados considerando-se os objetivos e as diretrizes da PNPS.

O art. 2º estabelece as definições, para fins do Decreto, de sociedade civil e das diversas instâncias e mecanismos de participação social por ele reguladas. Estas são definições operacionais, para compreensão das normas do Decreto, havendo ressalva expressa no parágrafo único de que tais definições não implicam a desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal.

O art. 3º relaciona as diretrizes gerais da PNPS, e o art. 4º identifica os objetivos dessa política. É importante citar estas diretrizes gerais e os objetivos da PNPS.

Diretrizes Gerais da PNPS:

- I - reconhecimento da participação social como direito do cidadão e expressão de sua autonomia;
- II - complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta;
- III - solidariedade, cooperação e respeito à diversidade de etnia, raça, cultura, geração, origem, sexo, orientação sexual, religião e condição social, econômica ou de deficiência, para a construção de valores de cidadania e de inclusão social;
- IV - direito à informação, à transparência e ao controle social nas ações públicas, com uso de linguagem simples e objetiva, consideradas as características e o idioma da população a que se dirige;
- V - valorização da educação para a cidadania ativa;
- VI - autonomia, livre funcionamento e independência das organizações da sociedade civil; e
- VII - ampliação dos mecanismos de controle social.

Objetivos Gerais da PNPS:

- I - consolidar a participação social como método de governo;
- II - promover a articulação das instâncias e dos mecanismos de participação social;
- III - aprimorar a relação do governo federal com a sociedade civil, respeitando a autonomia das partes;
- IV - promover e consolidar a adoção de mecanismos de participação social nas políticas e programas de governo federal;
- V - desenvolver mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de planejamento e orçamento;
- VI - incentivar o uso e o desenvolvimento de metodologias que incorporem múltiplas formas de expressão e linguagens de participação social, por meio da internet, com a adoção de tecnologias livres de comunicação e informação, especialmente, softwares e aplicações, tais como códigos fonte livres e auditáveis, ou os disponíveis no Portal do Software Público Brasileiro;
- VII - desenvolver mecanismos de participação social acessíveis aos grupos sociais historicamente excluídos e aos vulneráveis;
- VIII - incentivar e promover ações e programas de apoio institucional, formação e qualificação em participação social para agentes públicos e sociedade civil; e
- IX - incentivar a participação social nos entes federados.

O art. 5º determina que os órgãos e entidades da Administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos no Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas..

O art. 6º enumera as instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil. São os seguintes:

- Conselho de políticas públicas;
- Comissão de políticas públicas;
- Conferência nacional;

- Ouvidoria pública federal;
- Mesa de diálogo;
- Fórum interconselhos;
- Audiência pública;
- Consulta pública;
- Ambiente virtual de participação social.

Os arts. 7º e 8º especificam que haverá um Sistema Nacional de Participação Popular - SNPS, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Entre suas atribuições encontra-se: acompanhar e orientar a implementação da PNPS nos órgãos e entidades, realizar estudos técnicos e promover avaliações, realizar audiências e consultas públicas sobre aspectos relevantes para a gestão da PNPS e do SNPS e propor pactos para o fortalecimento da participação social aos demais entes federados.

O art. 9º institui o Comitê Governamental de Participação Popular, órgão de assessoramento da Secretaria-Geral da Presidência da República, em suas funções no âmbito do SNPS.

O art. 10 estabelece as diretrizes mínimas a serem observadas na constituição e funcionamento de novos conselhos de políticas públicas, ressalvado o disposto em lei:

- I – presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil, preferencialmente de forma paritária em relação aos representantes governamentais, quando a natureza da representação o recomendar;
- II – definição, com consulta prévia à sociedade civil, de suas atribuições, competências e natureza;
- III – garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;
- IV – estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;
- V – rotatividade dos representantes da sociedade civil;
- VI – compromisso com o acompanhamento dos processos conferenciais relativos ao tema de sua competência;
- e VII – publicidade de seus atos.

Os parágrafos deste artigo 10 estabelecem premissas muito importantes quanto à constituição e participação nestes conselhos:

§ 1º A participação dos membros no conselho é considerada prestação de serviço público relevante, não remunerada.

§ 2º A publicação das resoluções de caráter normativo dos conselhos de natureza deliberativa vincula-se à análise de legalidade do ato pelo órgão jurídico competente, em acordo com o disposto na Lei Complementar nº73, de 10 de fevereiro de 1993.

§ 3º A rotatividade das entidades e de seus representantes nos conselhos de políticas públicas deve ser assegurada mediante a recondução limitada a lapso temporal determinado na forma dos seus regimentos internos, sendo vedadas três reconduções consecutivas.

§ 4º A participação de dirigente ou membro de organização da sociedade civil que atue em conselho de política pública não configura impedimento à celebração de parceria com a administração pública.

§ 5º Na hipótese de parceira que envolva transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no fundo do respectivo conselho, o conselheiro ligado à organização que pleiteia o acesso ao recurso fica impedido de votar nos itens de pauta que tenham referência com o processo de seleção, monitoramento e avaliação da parceria.

Observando o mesmo espírito de ampliação da participação popular, objetivando maior pluralidade possível, os artigos 11 ao 18 estabelecem diretrizes para a constituição das comissões de políticas públicas, das conferências nacionais, das ouvidorias, das mesas de diálogo, dos fóruns interconselhos, das audiências públicas, das consultas públicas e dos ambientes virtuais de participação social.. Estas diretrizes, uma vez postas em prática, poderiam trazer grande inovação para o processo de participação, ampliando as escolhas de membros, dando maior transparência e dificultando assim a cooptação da participação. Vejamos as diretrizes para cada uma destas instâncias e mecanismos, dada a importância para o exame de mecanismos possíveis de ampliação da participação democrática.

Diretrizes mínimas para as comissões de políticas públicas:

- I – presença de representantes eleitos ou indicados pela sociedade civil;
- II – definição de prazo, tema e objetivo a ser atingido;
- III – garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil;
- IV – estabelecimento de critérios transparentes de escolha de seus membros;
- V – publicidade de seus atos.

Diretrizes mínimas para as conferências nacionais:

- I – divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seus objetivos e etapas;
- II – garantia da diversidade dos sujeitos participantes;
- III – estabelecimento de critérios e procedimentos para a designação dos delegados governamentais e para a escolha dos delegados da sociedade civil;
- IV – integração entre etapas municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional, quando houver;
- V – disponibilização prévia dos documentos de referência e materiais a serem apreciados na etapa nacional;
- VI – definição dos procedimentos metodológicos e pedagógicos a serem adotados nas diferentes etapas;
- VII – publicidade de seus resultados;
- VIII – determinação do modelo de acompanhamento de suas resoluções;
- IX – indicação da periodicidade de sua realização, considerando o calendário de outros processos conferenciais.

Diretrizes para as ouvidorias

De acordo com o artigo 13, as ouvidorias da PNPS deverão atender às diretrizes da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, prevista na Lei no 10.683, de 2003, e com atribuições definidas no art. 14 do Anexo I ao Decreto no 8.109, de 17 de setembro de 2013.

Diretrizes mínimas para as mesas de diálogos:

- I – participação das partes afetadas;
- II – envolvimento dos representantes da sociedade civil na construção da solução do conflito;
- III – prazo definido de funcionamento;
- IV – acompanhamento da implementação das soluções pactuadas e obrigações voluntariamente assumidas pelas partes envolvidas.

Diretrizes mínimas para os fóruns interconselhos:

- I – definição da política ou programa a ser objeto de debate, formulação e acompanhamento;
- II – definição dos conselhos e organizações da sociedade civil a serem convidados pela sua vinculação ao tema;
- III – produção de recomendações para as políticas e programas em questão; e
- IV – publicidade das conclusões.

Diretrizes mínimas para as audiências públicas:

- I – divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificado seu objeto, metodologia e o momento de realização;
- II – livre acesso aos sujeitos afetados e interessados;
- III – sistematização das contribuições recebidas;
- IV – publicidade, com ampla divulgação de seus resultados, e a disponibilização do conteúdo dos debates;
- V – compromisso de resposta às propostas recebidas.

Diretrizes mínimas para as consultas públicas:

- I – divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização;
- II – disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver;
- III – utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação;
- IV – sistematização das contribuições recebidas;
- V – publicidade de seus resultados;
- VI – compromisso de resposta às propostas recebidas.

Diretrizes mínimas para a criação de ambientes virtuais de participação

- I – promoção da participação de forma direta da sociedade civil nos debates e decisões do governo;
- II – fornecimento às pessoas com deficiência de todas as informações destinadas ao público em geral em formatos acessíveis e tecnologias apropriadas aos diferentes tipos de deficiência;
- III – disponibilização de acesso aos termos de uso do ambiente no momento do cadastro;
- IV – explicitação de objetivos, metodologias e produtos esperados;
- V – garantia da diversidade dos sujeitos participantes;
- VI – definição de estratégias de comunicação e mobilização, e disponibilização de subsídios para o diálogo;
- VII – utilização de ambientes e ferramentas de redes sociais, quando for o caso;
- VIII – priorização da exportação de dados em formatos abertos e legíveis por máquinas;
- IX – sistematização e publicidade das contribuições recebidas;

X – utilização prioritária de softwares e licenças livres como estratégia de estímulo à participação na construção das ferramentas tecnológicas de participação social;

XI – fomento à integração com instâncias e mecanismos presenciais, como transmissão de debates e oferta de oportunidade para participação remota.

O art. 19 institui a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas.

O art. 20 determina que as agências reguladoras observem, na realização de audiências e consultas públicas, o disposto no Decreto.

O art. 21 atribui à Casa Civil da Presidência da República a competência para decidir sobre a ampla divulgação de projeto de ato normativo de especial significado político ou social.

O art. 22 estabelece a vigência a partir da data de publicação do decreto.

O estudo publicado por Renato Monteiro de Rezende, Consultor Legislativo do Senado Federal, em documento do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, do próprio Senado Federal, salientou que não havia razões para impedir, via decreto legislativo, a eficácia do referido decreto.

Em extensa argumentação no estudo **“Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social Constitui Matéria de Lei ou de Decreto?”** o autor coloca em xeque todas as argumentações contrárias à PNPS e demonstra que, mesmo que a anulação fosse efetivada no Senado poderia ser suspensa pelo Supremo Tribunal Federal.

Acerca das argumentações expressas no Projeto de Decreto Legislativo no 1.491, de 2014, que susta a aplicação da PNPS, de que as normas do Decreto 8.243/2014 do Executivo Federal se caracterizam pela *“prevalência do direito à participação daqueles considerados pelo Governo como sociedade civil ou movimentos sociais, de sorte que o cidadão comum, não afeto a este ativismo social, fica relegado ao segundo plano dentro da organização política”* e de que *“haveria, no Decreto, um propósito de transformar o Congresso Nacional em um autêntico elefante branco, mediante a transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio Governo.”*, o autor supracitado contra-argumenta que:

o Decreto não produz ingerência no funcionamento do Congresso Nacional, nem lhe retira competências. Se o fizesse, seria aberrantemente inconstitucional, já que as competências dos Poderes do Estado são

reguladas pela própria Constituição. Todos os instrumentos de participação mencionados têm lugar na estrutura do Poder Executivo federal. Há previsão legal para a maioria deles. Assim, foi o próprio Poder Legislativo que, mediante lei, instituiu conselhos, conferências e ouvidorias, previu audiências e consultas públicas. (REZENDE, 2014)

Evidencia-se, assim que não haveria redução do poder Legislativo com a PNPS, nem esta feriria a separação dos poderes. Ainda em argumentação acerca das competências dos poderes e da participação popular, o autor salienta que:

Nem o Decreto no 8.243, de 2014, nem os instrumentos de participação nele tratados suprimem competências do Parlamento. Os órgãos nele referidos funcionam no âmbito do Poder Executivo e, por isso mesmo, não dispõem de atribuições que já não sejam reportáveis a esse mesmo Poder estatal. As decisões tomadas por conselhos, comissões e conferências já poderiam ser adotadas na ausência de tais estruturas. O que se dá é uma reordenação de tais atribuições dentro da intimidade do Poder Executivo. Nenhuma deliberação de conselho a respeito da política pública de seu âmbito de atuação pode prevalecer sobre a lei, da mesma forma como os decretos, instruções, portarias e outros atos normativos do Poder Executivo não podem, a pretexto de dar fiel cumprimento à lei, contrariá-la. O Decreto deixa claro, em seu art. 10, que as diretrizes fixadas para a constituição de novos conselhos ou reorganização dos já existentes deverão ser observadas pelos órgãos do Poder Executivo federal, ressalvado o disposto em lei. Adota, portanto, a tese da disciplina concorrente da organização administrativa por lei e decreto. De acordo com o Decreto, portanto, dispondo a lei de forma diversa, deve prevalecer a lei. (REZENDE, 2014)

Rezende ainda argumenta acerca da tradição da participação popular nos espaços públicos, citando o exemplo do Congresso Nacional:

Cabe aduzir que a criação de maiores espaços de participação popular não constitui uma tendência exclusiva do Poder Executivo. Também o Poder Legislativo, nos últimos anos, tem se aberto mais às contribuições dos cidadãos, superando a ideia de que o relacionamento do povo com os seus representantes se limita ao momento da escolha destes últimos, nas eleições, e ao contato individual do congressista com suas bases. Nessa linha de maior participação, podemos citar o aumento do número de audiências públicas com entidades da sociedade civil, a criação de comissões de legislação participativa, que recebem sugestões de proposições legislativas e podem convertê-las em projetos, a abertura de canais de comunicação com o cidadão nos sítios eletrônicos das casas legislativas, a realização de enquetes e a criação de ouvidorias (REZENDE, 2014)

Portanto, os mecanismos criados pela PNPS nada diferem dos mecanismos já largamente usados nos últimos anos pelo poder legislativo para dar mais voz aos cidadãos. Muitos deputados e senadores fazem consulta direta, via internet, sobre o que pensam os leitores acerca de matérias debatidas no legislativo.

Sobre a argumentação de que o cidadão comum não estaria representado nestes conselhos, argumenta o autor que:

Quanto à afirmação de que o cidadão comum, não afeito ao ativismo social, ficará alijado dos processos relacionados aos instrumentos de participação social, é importante ter em conta que, no art. 2º, I, do Decreto, o primeiro componente da sociedade civil identificado é justamente o cidadão. Não se pode dizer, portanto, que o Decreto exclua o cidadão dos processos de participação social. O que se pode afirmar é que, pela sua própria natureza, alguns instrumentos de participação permitem a atuação direta do indivíduo (assim as consultas e audiências públicas, as ouvidorias, os ambientes virtuais de participação), ao passo que noutros se dá a representação de interesses (conselhos, comissões, conferências), cujo maior ou menor grau de legitimidade depende, entre outras coisas, de quão abertos os órgãos representativos estejam para os diferentes grupos sociais que demandam participação. De resto, o cidadão que não é afeito ao ativismo social e, por isso, perde oportunidades de influenciar as decisões do poder público, paga voluntariamente o preço das escolhas que faz, caso seu absentismo seja, de fato, fruto de verdadeiras escolhas. Assim também acontece com o eleitor que se recusa a tomar parte no processo eleitoral. (REZENDE, 2014)

Esta última ideia da representação do cidadão comum é justamente um dos aspectos de melhoria que as diretrizes do Decreto podem proporcionar na representação popular e que merecem um debate ainda maior, não para a exclusão das ideias da PNPS, mas para seu aprofundamento.

Mesmo admitindo-se a legalidade do Decreto que instituiu a PNPS, conforme argumento discutido aqui, o instrumento utilizado para sua efetivação mostrou-se precário, pois como era um instrumento emitido pelo poder executivo, poderia ser revogado pelo mesmo poder executivo. E foi o que aconteceu. O governo que sucedeu ao mandato anterior revogou o Decreto 8.243/2014. A estratégia de implantação de uma política de participação via decreto mostrou-se, portanto, ineficiente. A ampliação da participação exige que a discussão seja feita via projeto de lei no Congresso Nacional, com debates entre os que foram eleitos para a representação. Certamente haverá embates entre os defensores da ampliação e os que querem resguardar a democracia representativa como está, mas a efetividade de uma proposta de tal envergadura só terá chances de prosperar desta forma. Os governos progressistas que estiveram no poder durante os anos 2000 perderam, neste sentido, a grade possibilidade de ampliação do cânone democrático no período em que tiveram maior apoio legislativo. Ao tentar a implementação via decreto exacerbou-se o conflito com o legislativo, justamente no período de maior fragilidade e menor apoio. Eis aqui um aspecto importante: se a ampliação fosse feita via projeto de lei a sua revogação também dependeria do legislativo. Em uma hipotética aprovação de medida desta natureza (a ampliação) uma eventual revogação futura seria dificultada após serem implantadas na vida real das pessoas

as possibilidades de participação. Isto evidencia o erro estratégico na publicação do Decreto 8.243/2014.

Os conselhos que foram criados por lei ficaram livres do alcance da revogação dos conselhos pelo Decreto 9.759/2019. O debate que se seguiu a este Decreto no STF, acerca da sua constitucionalidade, formou maioria pela impossibilidade de extinção de conselhos criados por lei, mas ainda haverá a continuidade do debate sobre a possibilidade de extinção dos conselhos criados por decreto. Verifica-se assim que, mesmo que o governo questione a importância de alguns conselhos, criados por lei, não poderá facilmente extingui-los, como é o caso do Conselho Nacional de Educação e do Conselho Nacional de Saúde.

Os Conselhos tomam decisões, emitem pareceres e resoluções que afetam diretamente as políticas públicas. Há, portanto, diversos grupos que demonstram interesse nestas decisões e tentam ampliar influência sobre os conselheiros do referido conselho, seja agindo através da indicação destes conselheiros ou através de *lobby* sobre os membros do conselho. Para além da legitimidade da ação de lobistas, há o risco de captura do conselho por estes grupos de interesse. A ampliação da participação popular pode servir como mecanismo de contraposição a estes interesses. Aqui reside a ideia de que quanto maior for a participação dos cidadãos, maior será o controle social. Neste sentido a participação poderia engendrar maior participação e assim reduzir possíveis efeitos da cooptação dos conselhos por interesses setoriais.

A fragmentação política resultante das novas sociabilidades e das redes sociais, que geram instabilidade na representação política tradicional, possivelmente pode ser aplacada e revertida com mecanismos eficientes de participação popular que equalizem a democracia representativa com a democracia participativa. Algumas das propostas da finada PNPS poderiam servir neste sentido. Espera-se que exista, em momento futuro, espaço para esta discussão e retomada da proposta.

Faz-se necessário, contudo, que sejam empreendidos esforços para que se estude como ampliar esta participação popular e ao mesmo tempo evitar que os conselhos populares sejam tomados de assalto por grupos de interesses organizados. Este trabalho procurará avaliar isto, através da análise do funcionamento do Conselho Nacional de Educação.

3 O CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – 1995-2018

O Conselho Nacional de Educação (CNE) foi criado através da Lei 9.131/1995, em substituição ao Conselho Federal de Educação (CFE). Embora não exista previsão constitucional para a criação do CNE, há no texto constitucional de 1988 a previsão de gestão democrática da educação.

A lei 9.131/95 alterou a Lei 4.024/1961, que era a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, até sua substituição pela LDB de 1996. Na prática o texto vigente da Lei 4.024/61 contém apenas as alterações introduzidas pela lei 9.131/95. O texto descreve as funções do CNE, a sua estruturação em duas câmaras: Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, as atribuições de cada uma de suas câmaras, a composição das câmaras e formato de escolha dos conselheiros.

De acordo com Silva (2005) a criação do CNE em substituição ao CFE se deu em um momento em que o CFE era alvo de inúmeras denúncias de clientelismo e corrupção no que diz respeito aos processos de credenciamento de cursos superiores, em face da ligação de conselheiros com setores privados de ensino.

O argumento da extinção do CFE e posterior substituição pelo CNE ancorava-se nas denúncias veiculadas na mídia e na promessa de transparência nas decisões do novo Conselho, porém não foi isto que aconteceu segundo Andrea Ferreira da Silva:

O CFE foi extinto em 1994 como forma de livrar a educação de tantas denúncias e foi criado o CNE, que deveria pautar-se pela ética e transparência nos debates e nas deliberações acerca da educação nacional. Entretanto, a extinção do CFE não foi suficiente para impedir que novas denúncias de clientelismo e favorecimento de determinados segmentos do ensino privado voltassem a ocorrer no novo conselho. (SILVA, 2005)

A criação do CNE através de Medidas Provisórias consecutivas, com posterior transformação na Lei 9.131/95, revela a estratégia de centralização das decisões relativas às políticas públicas de educação na estrutura governamental do Ministério da Educação, facilitando transformações de acordo com apenas uma visão política, a do grupo político que ocupava o governo federal naquele momento, centrada na ideia de que era preciso conferir maior eficiência e eficácia à gestão da educação, e isto se daria através das ações do mercado privado. A ampliação das visões sobre educação e maior participação da sociedade civil significaria um movimento contrário a este desejo de centralização. Naquele momento estava em

discussão a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação no Congresso Nacional. A formulação lógica seria submeter a substituição do CNE dentro do mesmo projeto. A discussão em si já seria mais democrática, mas preferiu-se fazer isto através de medida provisória.

A razão fundamental para a adoção desta estratégia por parte do governo FCH foi a disputa de vários projetos de LDB no Congresso Nacional, alguns com lógicas mais democráticas, e que resultariam na criação de um CNE com mais poderes e desvinculado do governo. A título de exemplo, o substitutivo de Jorge Hage, para a nova LDB, tornava o CNE um órgão normativo e o Ministério da Educação executivo (SILVA,2005). No entanto, o projeto vencedor foi uma proposta realizada por Darcy Ribeiro, que apenas tangenciava a existência do CNE. Ou seja, a estratégia do governo era esvaziar o caráter deliberativo e plural do CNE, para isto alterou o instrumento que criava o CFE, transformando-o em CNE, sem incluí-lo na discussão da nova LDB (Lei de Diretrizes e bases). De acordo com Andrea Ferreira da Silva:

A aprovação da “Lei Darcy” tornou-se vital para assegurar as mudanças realizadas pelo governo federal no campo educacional. A aprovação do projeto Cid Sabóia, nos termos em que se encontrava até ser superado pelo projeto de Darcy Ribeiro, levaria à revogação da Lei n. 9.131, de 24 de novembro de 1995, o que, certamente, possibilitaria um maior controle das iniciativas do executivo central, podendo-se evitar, ou pelo menos dificultar, a promulgação de decretos presidenciais e o envio, ao legislativo, de projetos de lei e outros dispositivos legais sem discussão prévia. (SILVA, 2005)

Fica claro, portanto, que a criação do CNE foi revestida de um verniz democrático, mas com intenção clara de se realizar a captura das suas ações pelo governo, controlando suas atividades.

A seguir verificaremos como isto impactou o desenho das funções do CNE.

3.1 As funções do CNE

As atribuições do Conselho Nacional de Educação são especificadas no art. 7º da Lei 4.024/61 (inseridas pela Lei 9.131/95). As atribuições foram replicadas no Regimento interno do CNE e são de natureza normativa, deliberativa e de assessoramento ao Ministro da Educação. Estas atribuições estão listadas no Quadro 1.

Quadro 1 - Atribuições do Conselho Nacional de Educação

Atribuições do CNE (art. 7º da Lei 4.024/1961)
a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino;
c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;
e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;
f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;
g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Fonte: Lei 9.131/95 e Lei 4.024/61

Observa-se, nas competências conferidas ao CNE pela lei 9.131, o caráter de mero assessoramento ao Ministério da Educação. O Plano Nacional de Educação, que deveria ser objeto de ampla discussão popular capitaneado por um conselho participativo, como deveria ser o CNE, transforma-se em tarefa do governo, com assessoramento do CNE. Esvazia-se, portanto, a participação popular na elaboração da principal política pública de educação. A única tarefa deliberativa do CNE diz respeito ao aperfeiçoamento dos sistemas de ensino, e mesmo assim de forma acessória à sua competência de assessoramento ao Ministério da Educação no diagnóstico dos problemas da Educação. De acordo com Andreia Ferreira da Silva, este modelo foi pensado para reduzir a participação democrática no âmbito do CNE:

A normatização do conselho define o caráter de assessoramento do CNE e os limites de sua autonomia diante do MEC, visto que todos os seus pronunciamentos e suas decisões deverão ter o aval do ministério. Isso significa que decisões do conselho podem não ser homologadas pelo MEC. Nesse formato, o conselho não tem comunicação direta com a sociedade civil, mas tem como mediador obrigatório o Ministério da Educação, adequando-se, desse modo, à concepção proposta pelo ex-ministro Paulo Renato, “um conselho menos decisório e mais assessor”, o que acarreta seu esvaziamento político. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 (Lei n. 4.024), o MEC está subordinado às decisões do CFE, enquanto na Lei n. 9.131/1995, o CNE é órgão colaborador do ministério. (SILVA, 2005)

O antigo CFE tinha funções de fiscalização que foram esvaziadas no novo CNE. Em artigo publicado na Folha de São Paulo o ex-ministro Paulo Renato disse que a opção por este formato visava ter um “Conselho menos credenciador e mais avaliador, menos decisor e mais assessor, e finalmente mais representativo do conjunto da sociedade e não apenas das corporações do segmento da educação” (

FOLHA DE S. PAULO, 26 mar. 1995). Ainda em entrevista ao Jornal “Folha de São Paulo” publicado em 15/03/1995, o ex-ministro Paulo Renato afirmou que “entre manter o Conselho Federal de Educação extinto ou permitir que ele fosse recriado com amplos poderes pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação optou-se “por uma solução tucana””. Isto demonstra o embate entre os que advogavam a ampla participação e aqueles que queriam o Conselho submisso à visão privatista da educação. Para combater os escândalos de corrupção do antigo CFE, ao invés de se optar por mais transparência, com ampla participação popular, com uma nova configuração, decidiu-se por uma configuração similar à anterior, com menos poderes, mais opaca!

O instrumento mais recente a estabelecer regras para o sistema de regulação, supervisão e avaliação das instituições de ensino superior é o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Este é o novo marco regulatório da educação superior no Brasil. No artigo 6º deste Decreto são descritas as competências do MEC, do INEP e do CNE, no tocante ao ensino superior:

Art. 6º Compete ao CNE:

I - exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação nos temas afetos à regulação e à supervisão da educação superior, inclusive nos casos omissos e nas dúvidas surgidas na aplicação das disposições deste Decreto;

II - deliberar, por meio da Câmara de Educação Superior, sobre pedidos de credenciamento, recredenciamento e descredenciamento de IES e autorização de oferta de cursos vinculadas a credenciamentos;

III - propor diretrizes e deliberar sobre a elaboração dos instrumentos de avaliação para credenciamento e recredenciamento de instituições a serem elaborados pelo Inep;

IV - recomendar, por meio da Câmara de Educação Superior, providências da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação, quando não satisfeito o padrão de qualidade para credenciamento e recredenciamento de universidades, centros universitários e faculdades;

V - deliberar, por meio da Câmara de Educação Superior, sobre a inclusão e a exclusão de denominação de curso do catálogo de cursos superiores de tecnologia, nos termos do art. 101;

VI - julgar, por meio da Câmara de Educação Superior, recursos a ele dirigidos nas hipóteses previstas neste Decreto; e

VII - analisar e propor ao Ministério da Educação questões relativas à aplicação da legislação da educação superior.

Mais uma vez o caráter de assessoramento do CNE é ressaltado em um documento de regulamentação da avaliação e credenciamento de cursos superiores no Brasil. Como este instrumento é um decreto, não tem o condão de alterar a Lei 9.131/1995, portanto só contribui para tornar confusas as competências reais do

CNE. Este Decreto flexibiliza a avaliação dos cursos superiores e facilita a oferta de cursos de pós graduação *lato sensu* (que é o grande filão lucrativo das instituições de ensino privadas). Anteriormente o Ministério da Educação já havia flexibilizado a oferta de cursos EAD, através do Decreto 9.057/2017, eximindo de avaliação *in loco* os polos EAD. Esta ação, ocorrida sem a intervenção do CNE, resultou em expansão desmesurada dos polos EAD, sem a necessária fiscalização dos padrões mínimos de qualidade. Para as IES privadas o grande resultado foi o aumento dos lucros em seus balanços, especialmente para os grandes grupos privados de educação superior. Isto é comprovado pelo aumento das matrículas na modalidade EAD e aumento crescente dos resultados financeiros, conforme publicações trimestrais de lucros.

As atribuições específicas de cada uma das Câmaras do CNE, também estabelecidas pela lei 9.131, estão listadas no artigo 9º, parágrafo 2º da Lei 4.024/1961. O Quadro 2 apresenta as atribuições da Câmara de Educação Superior do CNE.

Quadro 2 - Atribuições da Câmara de Educação Superior do CNE

Atribuições da Câmara de Educação Superior do CNE
a) competência revogada
b) oferecer sugestões para a elaboração do Plano Nacional de Educação e acompanhar sua execução, no âmbito de sua atuação;
c) deliberar sobre as diretrizes curriculares propostas pelo Ministério da Educação e do Desporto, para os cursos de graduação;
d) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para a autorização, o reconhecimento, a renovação e a suspensão do reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior; .
e) deliberar sobre as normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento, o recredenciamento periódico e o descredenciamento de instituições de ensino superior integrantes do Sistema Federal de Ensino, bem assim a suspensão de prerrogativas de autonomia das instituições que dessas gozem, no caso de desempenho insuficiente de seus cursos no Exame Nacional de Cursos e nas demais avaliações conduzidas pelo Ministério da Educação;
f) deliberar sobre o credenciamento e o recredenciamento periódico de universidades e centros universitários, com base em relatórios e avaliações apresentados pelo Ministério da Educação, bem assim sobre seus respectivos estatutos;
g) deliberar sobre os relatórios para reconhecimento periódico de cursos de mestrado e doutorado, elaborados pelo Ministério da Educação e do Desporto, com base na avaliação dos cursos;
h) analisar questões relativas à aplicação da legislação referente à educação superior;
i) assessorar o Ministro de Estado da Educação e do Desporto nos assuntos relativos à educação superior
j) deliberar sobre processos de reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior, assim como sobre autorização prévia daqueles oferecidos por instituições não universitárias, por iniciativa do Ministério da Educação em caráter excepcional, na forma do regulamento a ser editado pelo Poder Executivo.

Fonte: Lei 9.131/95

Observamos, mais uma vez, o caráter de assessoramento da CES-CNE ao Ministério da Educação. Este aspecto é fator restritivo à ampliação da democracia

participativa no CNE. Um conselho com mais autonomia poderia contribuir na elaboração das políticas públicas de educação. Neste sentido é inevitável a comparação com o Conselho Nacional de Saúde, que tem poderes de formulação de políticas de saúde e maior capacidade de decisão, influenciando inclusive no orçamento das ações de saúde. Dois modelos diferentes dentro do Estado Brasileiro.

Algumas das atribuições da Câmara de Educação Superior foram modificadas através dos artigos 20 e 21 da Medida Provisória 2.216-37, de 31 de agosto de 2001. Até agosto de 2001 os processos de autorização, reconhecimento, renovação de reconhecimento de todos os cursos de graduação das instituições de ensino superior vinculadas ao Sistema Federal de Ensino, credenciamento de instituições de ensino superior e a aprovação de Estatutos e Regimentos dessas instituições eram atribuições da Câmara de Educação Superior do CNE. Após a publicação desta medida provisória estas atribuições passaram a ser responsabilidade direta do poder executivo, através de órgãos internos do MEC. A análise de Andrea Ferreira da Silva criticou esta centralização:

A mudança mais significativa nas funções da Câmara de Educação Superior do CNE ocorreu com o Decreto n. 3.860, de julho de 2001. As alterações centralizaram, no âmbito do MEC, o processo de autorização, credenciamento e descredenciamento de IES privadas. Com essas mudanças ocorreu uma significativa centralização das decisões no âmbito estrito dos órgãos administrativos do MEC. Pela nova legislação cabe à CES-CNE a definição das normas a serem seguidas pelo Poder Executivo para o credenciamento periódico e o descredenciamento de IES integrantes do sistema federal de ensino. A sua função recai unicamente na definição de credenciamento e credenciamento de universidades e centros universitários, bem como de seus respectivos estatutos e suas alterações. (SILVA, 2005)

Esta mudança desencadeou o pedido de saída da Conselheira Eunice Durham do CES/CNE. Segundo o relato de Andreia Ferreira da Silva:

Essa alteração implementada pelo governo, sem discussão prévia, em um contexto de inúmeras denúncias ao caráter cartorial do CNE, principalmente em relação ao ensino superior privado, desencadeou o pedido de exoneração, da Câmara de Educação Superior do CNE, de Eunice Durham. Ao deixar o Conselho, Durham afirmou, em entrevista à Folha de S. Paulo (23 jul. 2001), que a modificação das funções da CES-CNE “concentra demasiado poder na mão do ministério” e que a redução do poder do conselho contribui para diminuir a transparência dos processos de instituições privadas. Vale lembrar que, em agosto de 1997, o conselheiro Arthur Giannotti saiu da CES-CNE também questionando a transparência dos processos de credenciamento e credenciamento de instituições privadas de ensino. (SILVA,2005)

A partir da edição da Medida Provisória 2.216, e do Decreto 3.860/2001, que regulamentou o artigo 21 desta MP, a Câmara de Educação Superior passou a se manifestar somente nos processos relativos aos cursos de Direito e aos da área de saúde (Medicina, Psicologia e Odontologia); sobre o credenciamento das instituições que pretendem ministrar cursos na área jurídica e da saúde; e sobre o credenciamento e o credenciamento de Universidades e Centros Universitários. Ficava a cargo do próprio MEC a manifestação sobre os demais cursos de graduação, bem como sobre o credenciamento e o credenciamento das instituições de ensino superior correspondentes.

No tocante aos Estatutos e Regimentos, a competência da Câmara restringe-se, hoje, à aprovação dos Estatutos das Universidades e Centros Universitários, enquanto que a aprovação de Regimentos das instituições não universitárias ficou sob a responsabilidade do MEC. Registre-se que o Decreto 3.860/2001 foi revogado posteriormente pelo Decreto 5.773/2006, que, por sua vez, também foi revogado pelo Decreto 9.235/2017. Este último Decreto de Regulamentação do ensino superior incluiu o curso de Enfermagem dentre aqueles sobre cujos processos de avaliação o CES-CNE deve se manifestar. Obviamente estas exceções atendem a pressões das corporações e na prática dividem os cursos de graduação em duas categorias distintas: as que merecem maior rigor técnico na avaliação e as que podem dispensá-lo. As alterações na regulamentação parecem atender mais a conveniências dos que assumem o poder do que aperfeiçoamentos do sistema de regulação e avaliação do ensino superior.

As atribuições da Câmara de Educação Superior foram modificadas pela Medida Provisória n.º 147, de 15 de dezembro de 2003, convertida na Lei 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (SINAES) e revogou a alínea “a” do § 2º do art. 9º da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e os artigos 3º e 4º da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995, que criou o Conselho Nacional de Educação. Desta forma o CNE perdeu a competência de analisar e emitir pareceres sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior. A partir de 2001 o CNE passou então a ter a atribuição de deliberar sobre as normas que deveriam ser seguidas pelo Poder Executivo para estes processos de credenciamento e credenciamento, tanto de cursos quanto institucionais (criação e renovação de reconhecimento de IES). Porém, manteve a atribuição de deliberar sobre o credenciamento e credenciamento de Universidades e Centros Universitários.

Outra atribuição adicionada ao CNE através da Medida provisória 2216 de 2001 foi a de deliberar sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior. Entre 31 de agosto de 2001 (data da publicação da Medida Provisória 2216) e 15 de dezembro de 2003 (data da edição da Medida provisória 147) o CNE manteve concomitantemente a atribuição de analisar e emitir pareceres sobre os resultados dos processos de avaliação da educação superior e a atribuição de deliberar sobre o reconhecimento de cursos e habilitações oferecidos por instituições de ensino superior. Enfatizo estes aspectos, pois embora estas atribuições possam parecer ser distintas, uma alimenta-se da outra. O processo de analisar e emitir pareceres sobre a avaliação realizada sobre cursos e instituições obedece a critérios técnicos e devem ser conduzidos por área técnica dentro do Ministério da Educação, como passou a ser feito a partir do SINAES. Por sua vez a deliberação sobre reconhecimento de cursos e instituições alimenta-se destes instrumentos de avaliação. O problema é que isto foi retirado do CNE. A discussão agora restringe-se ao âmbito do MEC e o CNE será acionado apenas acessoriamente. Esta deveria ser uma discussão comandada pelo CNE, com assessoria do corpo técnico do MEC e não o contrário. Isto reduziria a necessidade de burocracia dentro do CNE e enfatizaria os aspectos comunitários que devem prevalecer em um Conselho de Políticas Públicas, qual seja, o de direcionar e decidir sobre as temáticas relevantes da política pública que se discute, neste caso, as de funcionamento do ensino superior. A discussão acerca deste caráter comunitário do CNE também merecerá reflexão mais a frente neste trabalho.

Podemos observar ainda que, embora não se constitua como uma agência reguladora, mas sim como um conselho de política pública, o CNE detêm competências reguladoras do sistema de ensino público federal, em especial a Câmara de Ensino Superior. Observamos isto, por exemplo, na competência de analisar e validar os pareceres emanados da SERES (Secretaria de Regulação do Ensino Superior, do MEC).

Uma vez que estamos tratando de competências de regulação do ensino superior no CNE, um conceito importante para análise das relações sociais mantidas no CNE em face da sua atuação é o de Agente-Principal. Este conceito nos ajuda a compreender o impacto da incerteza nas transações sociais. Há aqui um paradigma contratual para examinar as instituições e a interação dos indivíduos. As transações são representadas como contratos entre duas partes (o agente e o principal). No caso em análise, o CNE representa o agente, que recebe delegação da sociedade (dos “cidadãos-principal”) para agir em seu nome.

A análise por este instrumento exige que consideremos o conceito de oportunismo, que é a discrepância do comportamento dos indivíduos antes (*ex-ant*) e depois (*ex-post*) da situação contratual. No caso em discussão, o comportamento em análise refere-se ao compromisso dos conselheiros indicados antes da nomeação e seu comportamento efetivo após a nomeação. Neste sentido este oportunismo pode acarretar em dois tipos de problemas para dentro da teoria agente-principal: o risco moral (*moral hazard*), que é a não observância do comportamento do agente em um momento pós-contratual e a seleção adversa (*adverse selection*), que é a dificuldade de distinguir ou prever o comportamento do agente na situação futura antes da sua efetiva contratação ou nomeação, neste caso no CNE. Estes dois aspectos configuram-se como problemas para as instituições ou comunidades que indicam determinado candidato para a vaga no conselho, pois há uma expectativa de que o candidato, uma vez nomeado, defenda as pautas reivindicadas por aquele determinado grupo associativo.

3.2 A composição do CNE

O CNE é composto por 24 (vinte e quatro) conselheiros, divididos em duas Câmaras, a de Educação Básica e a Educação Superior. Cada uma destas câmaras é composta por doze conselheiros, sendo membros natos, de acordo com o art. 8º da lei acima, na Câmara de Educação Básica, o Secretário de Educação Fundamental, e, na Câmara de Educação Superior, o Secretário de Educação Superior, ambos do Ministério da Educação. Os demais conselheiros são nomeados pelo Presidente da República, de acordo com os critérios estabelecidos nos parágrafos 1, 2 e 3 do art. 8º da Lei nº 9.131/95:

§ 1º A escolha e nomeação dos conselheiros será feita pelo Presidente da República, sendo que, pelo menos a metade, obrigatoriamente, dentre os indicados em listas elaboradas especialmente para cada Câmara, mediante consulta a entidades da sociedade civil, relacionadas às áreas de atuação dos respectivos colegiados.

§ 2º Para a Câmara de Educação Básica a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de instituições de ensino e os Secretários de Educação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal.

§ 3º Para a Câmara de Educação Superior a consulta envolverá, necessariamente, indicações formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica. (BRASIL, 1995)

O formato da escolha dos conselheiros também foi alvo de embate por ocasião da construção da LDB e da promulgação da Lei 9.131. O projeto inicial da LDB que foi apresentado em 1988 pelo deputado Octávio Elísio previa um total de 30 conselheiros no CNE e o substitutivo apresentado pelo Deputado Jorge Hage, em 1993, reduziu este número para 24. Ambos, porém, estabeleciam um outro formato para a composição do conselho: um terço dos conselheiros seria indicado pelo Presidente da República, outro terço seria indicado pelo Congresso Nacional e o terço restante por instituições da Sociedade Civil. Este formato de composição parece, neste trabalho, mais democrático e ampliaria as possibilidades de participação. No entanto, ressalte-se novamente, esta possibilidade perdeu para a lógica do centralismo desejado pelo governo FHC.

Apenas a título de comparação, e para estimular a reflexão sobre a composição do CNE brasileiro, este trabalho traz à tona a composição do Conselho Nacional de Educação de Portugal, estabelecido inicialmente em 1982 e reformulado recentemente, em 2015. No preâmbulo que apresenta as justificativas para as mudanças efetuadas em 2015 há a seguinte argumentação (grifo do autor):

As **significativas mudanças do tecido social e cultural** ocorridas nas últimas três décadas, a abrangência e a complexidade crescente dos temas educativos, as várias e profundas alterações legislativas introduzidas ao Decreto -Lei n.º 125/82, de 22 de abril, bem como a necessária adequação ao atual quadro jurídico, quer da Administração Pública, quer no domínio da educação, concorrem a tornar pertinente e oportuna uma revisão daquele diploma.

A fim de garantir o cumprimento integral da sua missão **importa não só adequar a representação social no CNE à realidade nacional, suprimindo défices ou ausências de parceiros sociais fundamentais** a uma reflexão profunda sobre educação e proporcionando uma maior pluralidade na representação dos agentes ativos da sociedade, bem como reforçar o carácter técnico -científico do CNE, indispensável ao rigor e à qualidade da sua missão de aconselhamento da tutela. (PORTUGAL, 2015)

Esta reformulação do CNE de Portugal resultou na seguinte regra de composição para aquele conselho:

- 1 — O CNE tem a seguinte composição:
- a) Um presidente, eleito pela Assembleia da República por maioria absoluta dos deputados, em efetividade de funções;
 - b) Um representante por cada grupo parlamentar, a designar pela Assembleia da República;
 - c) Seis elementos a designar pelo Governo;
 - d) Um elemento a designar por cada uma das Assembleias Regionais das Regiões Autónomas;
 - e) Dois elementos a designar pela Associação Nacional de Municípios Portugueses;
 - f) Um elemento a designar pelo Conselho das Comunidades Portuguesas;
 - g) Dois elementos a designar pelos estabelecimentos públicos de ensino superior universitário;

- h) Dois elementos a designar pelos estabelecimentos públicos de ensino superior politécnico;
- i) Dois elementos a designar pelos estabelecimentos públicos de ensino não superior;
- j) Dois elementos a designar pelas organizações sindicais;
- k) Dois elementos a designar pelas organizações patronais;
- l) Dois elementos a designar pelas associações de pais;
- m) Dois elementos a designar pelas associações sindicais de professores;
- n) Três elementos a designar pelas associações de estudantes, sendo um em representação do ensino secundário e dois em representação do ensino superior e, de entre estes, um do ensino superior universitário e outro do ensino superior politécnico;
- o) Um representante do Instituto de Avaliação Educativa, I.P (IAVE, I. P.);
- p) Três elementos de sociedades e associações científicas intervenientes na área da educação que integram o conselho científico do IAVE, I. P., indicados por este órgão;
- q) Dois elementos a designar pelas associações pedagógicas;
- r) Dois representantes das fundações e associações culturais;
- s) Dois elementos a designar pelas associações de ensino particular e cooperativo, sendo um deles em representação do ensino superior e outro do ensino não superior;
- t) Dois representantes do Conselho Nacional de Juventude;
- u) Um elemento a designar pelas organizações profissionais;
- v) Seis elementos cooptados pelo CNE, de entre personalidades de reconhecido mérito pedagógico e científico, por maioria absoluta dos membros em efetividade de funções, sob proposta do presidente;
- w) Um representante da Academia das Ciências de Lisboa;
- x) Um representante da Academia Portuguesa da História;
- y) Um representante da Sociedade Portuguesa das Ciências da Educação;
- z) Um representante do Conselho Nacional das Ordens Profissionais;
- aa) Um representante das instituições particulares de solidariedade social;
- bb) Um representante da Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional, I. P.;
- cc) Um representante das associações das escolas profissionais;
- dd) Um representante das unidades de investigação classificadas como excecionais ou excelentes pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I. P.;
- ee) Um representante das sociedades e associações profissionais do ensino especial;
- ff) Um representante das instituições de ensino especial de pessoas com deficiência;
- gg) Um representante do Alto Comissariado para as Migrações;
- hh) Um representante do Conselho Nacional do Desporto;
- ii) Um representante das organizações não governamentais de mulheres, a designar de entre os membros do Conselho Consultivo da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. (PORTUGAL, 2015)

A despeito das análises que possam ser feitas a respeito do efetivo funcionamento do CNE de Portugal, observa-se, à primeira vista, um verniz mais amplo, democrático e participativo. Adicione-se ainda que este modelo contempla a representação política, tanto do governo eleito como do legislativo eleito, bem como dos diversos atores da sociedade civil. Registre-se também que, embora os mandatos sejam de 4 anos, com possibilidade de recondução para outro período, estão vinculados ao efetivo reconhecimento das entidades que os designaram, ou seja, se o indivíduo deixar de ser reconhecido pela entidade como seu representante

ele deixará o conselho. Logicamente as realidades de cada país devem ser consideradas na elaboração da composição de seus respectivos CNE, mas, ao menos, deve servir de inspiração para nossas aspirações democráticas no CNE brasileiro.

O panorama de escolha dos representantes no CNE-Brasil é bem diferente. A escolha dos membros do CNE foi regulamentada inicialmente pelo Decreto 1.716/1995 que foi posteriormente substituído pelo Decreto 3.295/1999.

O Decreto de regulamentação prevê que ao menos metade das vagas disponíveis para cada Câmara deve ser escolhida através de consultas a entidades da sociedade civil, o que não impede que todas as escolhas dos 11 conselheiros nomeados para cada Câmara sejam feitas desta forma.

O procedimento de escolha deve obedecer as seguintes etapas:

- 1) Cada uma das entidades consultadas enviará uma lista tríplice, com os respectivos currículos dos indicados;
- 2) As entidades podem apresentar listas apenas para a Câmara a que estiver habilitada em Decreto. Caso esteja listada para as duas Câmaras, apresentará duas listas;
- 3) O Ministério da Educação prepara uma lista única com os nomes indicados e submete ao Presidente da República;
- 4) Os nomes indicados precisam atender aos requisitos do § 3º do art. 2º, ou seja, ter reputação ilibada, ter prestado serviços relevantes à educação, à ciência e à cultura, podendo recair em nomes que não sejam de associados ou de titulares de instituições associadas às entidades consultadas.
- 5) A escolha dos novos conselheiros também deve respeitar a necessidade de representação de todas as regiões do país e das diversas modalidades de ensino.

A relação das entidades consultadas é divulgada através de Portaria Ministerial antes de cada consulta para composição do CNE. Nota-se, portanto, que este é um ato bastante discricionário do Ministro da Educação.

Uma diferença significativa entre o primeiro Decreto que regulamentou a escolha dos membros do CNE e o segundo foi a supressão da etapa de convergência entre as entidades consultadas acerca dos nomes indicados por cada uma delas. No primeiro Decreto os nomes indicados eram compilados em uma lista única e submetidos novamente às entidades para que estas refizessem a indicação de uma lista tríplice, apenas com os nomes constantes desta lista total, com o requisito de que apenas um dos nomes poderia ser coincidente com a lista inicial. O Ministério

da Educação então prepararia uma lista final, com até o triplo de nomes em relação à quantidade de vagas em cada Câmara. Este procedimento certamente acarretava tratativas e corridas dos candidatos listados às demais instituições habilitadas para indicação em busca de apoio para seus nomes. Já o segundo Decreto extinguiu esta segunda consulta, prevendo tão somente a apresentação de lista única inicial ao Presidente da República.

O processo previsto no primeiro Decreto pressupunha uma votação, mas o Decreto não deixa claro se a votação deveria ser feita entre todas as entidades consultadas ou apenas no âmbito de cada entidade. Aliás, sequer fica claro a necessidade de votação em cada entidade. De qualquer forma o processo privilegia o caráter individual das indicações em detrimento das representações coletivas ao diluir as indicações, sem especificar representações fixas por setor. Veremos isto a seguir.

3.3 A escolha dos conselheiros

Como salientado, a escolha dos conselheiros para o CNE se inicia com uma Portaria Ministerial que lista as entidades aptas a realizarem indicações em lista tríplice. Na seção seguinte será apresentado o histórico destas Portarias editadas desde a criação do CNE até 2018.

3.3.1 As instituições que indicam

Conforme determinado por ambos os Decretos que regulamentaram a escolha de conselheiros para o CNE, o primeiro passo antes da escolha é listar as instituições que poderão indicar, em lista tríplice, candidatos para ocuparem vagas neste conselho. Esta indicação é realizada através de Portaria Ministerial editada pelo Ministro da Educação. Até 2006 estas portarias sinalizavam separadamente as instituições que poderiam indicar para a Câmara de Educação Básica e para a Câmara de Educação Superior. A partir de 2008 as portarias editadas passaram a considerar um mesmo conjunto de instituições para fazer indicações tanto para a CEB quanto para a CES. As instituições continuaram a poder indicar uma lista tríplice para cada uma das Câmaras.

Como o CNE é um conselho de políticas públicas, que tem por objetivo ampliar a participação da sociedade civil nas decisões de políticas públicas educacionais, é esperado que as instituições habilitadas para indicação representem

todos os atores da sociedade civil que fazem parte do processo de educação: trabalhadores da educação, docentes, instituições de ensino dos diversos níveis educacionais, tanto públicas quanto privadas, bem como os organismos governamentais subnacionais de educação (secretarias municipais de educação e secretarias estaduais de educação) e os conselhos municipais e estaduais de educação.

A tabela 4 lista todas as Portarias habilitadoras de instituições para indicação ao CNE e os respectivos quantitativos de instituições em cada Portaria. Observa-se que desde 1996 o quantitativo de instituições vai aumentando, o que revela a existência de pressão por parte das instituições sobre o Ministério da Educação para que sejam incluídas no rol das instituições que indicam. Isto não é necessariamente ruim, pois desde que estas instituições tenham ações no âmbito da educação ou representem segmentos dos atores envolvidos na educação no Brasil é legítimo que reivindiquem fazer parte deste rol.

Tabela 4 - Total de instituições que indicam em cada Portaria habilitadora

Portaria	Número de Instituições que indicam	
	CEB	CES
1455/1995	18	18
2.160/1997	19	19
0012/2000	21	22
0031/2002	21	23
0020/2004	24	28
0020/2006 e 197/2006	32	37
0042/2008	30	
0234/2010	32	
0187/2012	32	
0323/2014	36	
0174/2016	39	
0103/2018	45	

Fonte: Elaborado pelo autor

A gestão Fernando Haddad no Ministério da Educação promoveu uma ampla reformulação no rol das instituições que indicam conselheiros para o CNE. A partir da Portaria 0042/2008 houve a unificação das listas de instituições que indicam para a CEB e a CES. Também foram retiradas do rol de instituições as centrais sindicais e confederações representativas de empresários. Foi dada preferência para associações específicas de representatividade de trabalhadores da educação e associações científicas. As tabelas 5 e 6 demonstram, respectivamente, o histórico das instituições listadas em todas as portarias habilitadoras. A sinalização com X na coluna da Portaria habilitadora indica que a instituição esteve listada naquela

portaria, ao passo que o preenchimento em cinza indica que a instituição esteve ausente da portaria indicada na coluna da tabela.

A análise das tabelas 5 e 6 demonstra ainda que foram incluídas instituições representativas de segmentos de docentes por área de atuação (história, filosofia, ciências sociais, matemática, física, etc) e também instituições representativas de estudantes.

Tabela 5 - Instituições habilitadas para indicação à CEB por Portaria

Entidade	Portarias em que aparece											
	1455/95	2.160/97	0012/2000	0031/2002	0020/2004	0030/2006 e 197/2006	0042/2008	0234/2010	0187/2012	0323/2014	0174/2016	0103/2018
Academia Brasileira de Ciências	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Academia Brasileira de Educação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Associação de Educação Católica do Brasil - AEC	X	X	X	X	X	X						X
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Central Única dos Trabalhadores - CUT	X	X	X	X	X	X						
Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT	X	X	X	X	X	X						
Confederação Nacional da Agricultura - CNA	X	X	X	X	X	X						
Confederação Nacional do Comércio - CNC	X	X	X	X	X	X						
Confederação Nacional da Indústria - CNI	X	X	X	X	X	X						
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE	X	X	X	X	X	X						
Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB	X	X	X	X	X	X					X	X
Conselho Geral das Instituições Metodistas de Ensino	X	X	X	X	X	X						
Conselho Nacional dos Secretários de Educação - CONSED	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Força Sindical	X	X	X	X	X	X						
Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Confederação Nacional do Transporte - CNT		X	X	X	X	X						
Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Social Democracia Sindical - SDS			X	X	X	X						
Academia Brasileira de Letras - ABL						X	X	X	X	X	X	X
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG					X	X						
Fórum dos Conselhos Municipais de Educação					X	X	X	X				
Associação Brasileira de Educação - ABE						X						
Associação Brasileira de Educação a Distância - ABED						X	X	X	X	X	X	X
Associação Nacional das Escolas Técnicas - ANET						X						
Associação Nacional de Cooperativismo Agrícola - ANCA						X						
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - CONTEE						X					X	X
Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica - CONCEFET						X						
Confederação Nacional de Estabelecimentos de Ensino - CONFENEN						X						
Federação Nacional das Escolas Particulares - FENEP						X						
Academia Nacional de Medicina							X	X	X	X	X	X
Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo - ABEA							X	X	X	X	X	X
Associação Brasileira de Ensino de Biologia							X	X	X	X	X	X
Associação Brasileira de Ensino de Direito - ABED							X	X	X	X	X	X
Associação Brasileira de Ensino de Engenharia - ABENGE							X	X	X	X	X	X
Associação dos Geógrafos Brasileiros - AGB							X	X	X	X	X	X
Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia - ANPEC							X	X	X	X	X	X
Associação Nacional de História							X	X	X	X	X	X
Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia - ANPOF							X	X	X	X	X	X
Associação Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS							X	X	X	X	X	X
Associação Nacional de Pós-Graduandos - ANPG							X	X	X	X	X	X
Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração - ANGRAD							X	X	X	X	X	X
Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação - ANFOPE							X	X	X	X	X	X
Sociedade Brasileira de Física - SBF							X	X	X	X	X	X
Sociedade Brasileira de Matemática - SBM							X	X	X	X	X	X
Sociedade Brasileira de Psicologia - SBP							X	X	X	X	X	X
Sociedade Brasileira de Química - SBQ							X	X	X	X	X	X
União Nacional dos Estudantes - UNE							X	X	X	X	X	X
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE								X	X	X	X	X
Associação Brasileira de Avaliação Educacional - ABAAVE								X	X	X	X	X
Associação Brasileira de Reitores de Universidades Comunitárias - ABRUC										X	X	X
Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - CONIF										X	X	X
Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular										X	X	X
União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação										X	X	X
Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES										X	X	X
Fórum dos Conselhos Federais de Profissões Regulamentadas											X	X
Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas - ABIEE												X
Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais - ABRUEM												X
Associação Nacional das Universidades Particulares - ANUP												X
Todos pela Educação - TPE												X
Sociedade Brasileira de Computação - SB												X

Fonte: Portarias MEC. Elaborado pelo autor

Tabela 6 - Instituições habilitadas para indicação à CES por Portaria

Entidade	Portarias em que aparece											
	1455/95	2.160/97	0012/2000	0031/2002	0020/2004	0020/2006 e 197/2006	0042/2008	0234/2010	0187/2012	0323/2014	0174/2016	0103/2018
Academia Brasileira de Ciências	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Academia Brasileira de Educação	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Associação Brasileira de Reitores de Universidades Comunitárias - ABRUC	X	X	X	X	X	X				X	X	X
Associação Brasileira de Reitores de Universidades Estaduais e Municipais - ABRUEM	X	X	X	X	X	X						
Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPED	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Associação Nacional de Universidades Particulares - ANUP	X	X	X	X	X	X						
Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior - ANDIFES	X	X	X	X	X	X				X	X	X
Central Única dos Trabalhadores - CUT	X	X	X	X	X	X						
Confederação Geral dos Trabalhadores - CGT	X	X	X	X	X	X						
Confederação Nacional da Agricultura - CNA	X	X	X	X	X	X						
Confederação Nacional do Comércio - CNC	X	X	X	X	X	X						
Confederação Nacional da Indústria - CNI	X	X	X	X	X	X						
Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB	X	X	X	X	X	X					X	X
Conselho Nacional dos Secretários de Educação - CONSEED	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Força Sindical	X	X	X	X	X	X						
Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES	X	X	X	X	X	X						
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
União Nacional dos Estudantes - UNE	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Confederação Nacional do Transporte - CNT		X		X	X	X						
Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Associação Nacional dos Centros Universitários			X	X	X	X						
Social Democracia Sindical - SDS			X	X	X	X						
Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores - ANAFI				X	X	X						
Academia Brasileira de Letras - ABL					X	X	X	X	X	X	X	X
Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior - ABMES					X	X						
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG					X	X						
Fórum dos Conselhos Municipais de Educação					X	X	X	X	X			
Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação					X	X	X	X	X	X	X	X
Associação Brasileira de Educação - ABE						X						
Associação Brasileira de Educação a Distância - ABED						X	X	X	X	X	X	X
Associação Nacional das Escolas Técnicas - ANET						X						
Associação Nacional das Faculdades Integradas e Isoladas - ANAFISO						X						
Associação Nacional de Cooperativismo Agrícola - ANCA						X						
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - CONTEE						X					X	X
Conselho de Dirigentes dos Centros Federais de Educação Tecnológica - CONCEFET						X						
Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino Superior - PROFES						X						
Confederação Nacional de Estabelecimentos de Ensino - CONFENEN						X						
Academia Nacional de Medicina							X	X	X	X	X	X
Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo - ABEA							X	X	X	X	X	X
Associação Brasileira de Ensino de Biologia							X	X	X	X	X	X
Associação Brasileira de Ensino de Direito - ABEDI							X	X	X	X	X	X
Associação Brasileira de Ensino de Engenharia - ABENGE							X	X	X	X	X	X
Associação dos Geógrafos Brasileiros - AGB							X	X	X	X	X	X
Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia - ANPEC							X	X	X	X	X	X
Associação Nacional de História							X	X	X	X	X	X
Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia - ANPOF							X	X	X	X	X	X
Associação Nacional de Pós-Graduação em Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS							X	X	X	X	X	X
Associação Nacional de Pós-Graduandos - ANPG							X	X	X	X	X	X
Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração - ANGRAD							X	X	X	X	X	X
Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação - ANFOPE							X	X	X	X	X	X
Sociedade Brasileira de Física - SBF							X	X	X	X	X	X
Sociedade Brasileira de Matemática - SBM							X	X	X	X	X	X
Sociedade Brasileira de Psicologia - SBP							X	X	X	X	X	X
Sociedade Brasileira de Química - SBQ							X	X	X	X	X	X
União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - UBES							X	X	X	X	X	X
União dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME							X	X	X	X	X	X
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE							X	X	X	X	X	X
Associação Brasileira de Avaliação Educacional - ABAVE							X	X	X	X	X	X
Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - CONIF										X	X	X
Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular										X	X	X
União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação										X	X	X
Forum dos Conselhos Federais de Profissões Regulamentadas											X	X
Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas - ABIEE												X
Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais - ABRUEM												X
Associação Nacional das Universidades Particulares - ANUP												X
Todos pela Educação - TPE												X
Sociedade Brasileira de Computação - SB												X
Associação de Educação Católica do Brasil - AEC												X

Fonte: Portarias MEC. Elaborado pelo autor.

Em 2018, durante a gestão de Mendonça Filho no governo Temer, foram incluídas instituições mais vinculadas ao setor privado e também a ONG Todos pela

Educação. Todas as demais instituições que eram listadas a partir da gestão Fernando Haddad continuaram no rol.

A efetividade das indicações apresentadas por cada instituição pode ser avaliada através da nomeação de cada um dos conselheiros. A seção seguinte irá ilustrar a dinâmica de escolha dos conselheiros.

3.3.2 O convencimento eleitoral

O processo de indicação para as câmaras do CNE é realizado pelas instituições habilitadas por Portaria do Ministro da Educação, como foi enfatizado anteriormente. Até o ano de 1998 foram divulgadas portarias que davam transparência sobre quem havia sido indicado por cada entidade, na segunda rodada de indicações, que era o mecanismo inicialmente previsto pelo 1.716/1995. Esta transparência cessou a partir das nomeações realizadas a partir de 1999. Como o Decreto 3.295/1999, que regulamentava as indicações, não previa mais a convergência confirmatória dos indicados, deixou-se de publicar em Portaria a origem das indicações. Isto certamente provoca um *déficit* de transparência no processo e por conseguinte representa também um *déficit* para o processo democrático. A opacidade tem sido a tônica neste processo de escolha dos conselheiros para o CNE.

Através das indicações feitas até 1998, no entanto, é possível avaliar como são estabelecidas as relações que culminam na nomeação para o CES-CNE. A tabela 7 apresenta as nomeações feitas por cada entidade habilitada em cada Portaria e os nomeados em cada processo de escolha.

É possível perceber que o mecanismo existente de confirmação provocava uma corrida dos candidatos indicados pelo apoio das demais instituições que indicavam, especialmente no ano de 1998. Enquanto na primeira experiência de indicação para o CES/CNE em 1996 houve apenas uma duplicidade de indicação, a de Arnaldo Niskier, que foi indicado pela CNC (Confederação Nacional do Comércio) e pela Força Sindical, no ano de 1998 houve seis candidatos com mais de uma indicação por parte das entidades habilitadas, conforme demonstrado na tabela 8.

Tabela 7 - Indicações por entidade e nomeados 1996 e 1998/ CES-CNE

Instituição	1996		1998	
	Indicados	Nomeados	Indicados	Nomeados
ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS	Gilberto Mendes de Oliveira Castro		Jorge Almeida Guimarães	
	José Arthur Giannotti	nomeado 04 anos	Nelson Maculan Filho	
	Rogério Meneghini		Walter Colli	
ACADEMIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO	Carlos Alberto Serpa de Oliveira	nomeado 02 anos	Arnaldo Niskier	
	José Raymundo Martins Roméo		Carlos Alberto Serpa de Oliveira	reconduzido
	Cylene Castellões Gallat		Yugo Okida	reconduzido
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REITORES DE UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS (ABRUC)	Jandir João Zanotelli		Antônio Carlos Caruso Ronca	
	José Carlos Almeida da Silva	nomeado 04 anos	Ciléia Brandão Alvarenga Craveiro	
	Victor José Faccioni		Walter Frantz	
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS E MUNICIPAIS (ABRUEM)	Antônio Elízio Pazeto		Antônio Elísio Pazeto	
	Hésio de Albuquerque Cordeiro	nomeado 04 anos	Carlos Alberto Serpa de Oliveira	reconduzido
	Jonathas de Barros Nunes		Jonathas de Barros Nunes	
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED)	Jacques Velloso	nomeado 04 anos	Luiz Antônio Cunha	
	Luiz Antônio Cunha		Myriam Krasilchik	
	Myriam Krasilchik	nomeado 02 anos	Silke Weber	reconduzido
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS UNIVERSIDADES PARTICULARES (ANUP)	Antônio Veronezi		Arnaldo Niskier	
	Lauro Ribas Zimmer		Carlos Alberto Serpa de Oliveira	reconduzido
	Yugo Okida	nomeado 02 anos	Yugo Okida	reconduzido
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR (ANDIFES)	Antônio Diomário de Queiroz		Jáder Nunes de Oliveira	
	Charles Carvalho Camilo da Silveira		Odilon Antônio Marcuzzo do Canto	
	Murilo de Avellar Hingel		Roberto Cláudio Frota Bezerra	
CONFEDERAÇÃO GERAL DOS TRABALHADORES (CGT)	Nelson Callegari		Arthur Roquete de Macedo	nomeado
	Geraldo Mugayar		Carlos Alberto Serpa de Oliveira	reconduzido
	Oswaldo Augusto de Barros		Yugo Okida	reconduzido
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA AGRICULTURA (CNA)	Mário Vedovello Filho		Aino Victor Ávila Jacques	
	Silas Costa Pereira		Aparecido Domingos Herrerias Lopes	
	Diógenes da Cunha Lima		Yugo Okida	reconduzido
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO (CNC)	Arnaldo Niskier	nomeado 02 anos	Arnaldo Niskier	
	José Arthur Rios		Carlos Alberto Serpa de Oliveira	reconduzido
	Vasco Mariz		Yugo Okida	reconduzido
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI)	Alexandre Figueira Rodrigues		Alexandre Figueira Rodrigues	
	Ib Gatto Falcão		Arnaldo Niskier	
	Lauro Ribas Zimmer	nomeado 04 anos	Yugo Okida	reconduzido
CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO (CONSED)	Silke Weber	nomeado 02 anos	Antônio Ibanez Ruiz	
	Ramiro Wahrhaftig		João de Jesus Paes Loureiro	
	Antônio Ibanes Ruiz		Silke Weber	reconduzido
FORÇA SINDICAL	Arnaldo Niskier	nomeado 02 anos	Arnaldo Niskier	
	Sérgio Camarano		Carlos Alberto Serpa de Oliveira	reconduzido
	José Néumanne Pinto		Yugo Okida	reconduzido
SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC)	Otto Gotlieb		Glaura Miranda	
	Milton Santos		Silke Weber	reconduzido
	Simon Schwartzman		Vanessa Guimarães	
CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES	Não enviou indicações		Antônio Carlos Caruso Ronca	
SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR	Não enviou indicações		Não enviou indicações	
UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES			Arthur Roquete de Macedo	nomeado
			Horácio de Macedo	
	Não enviou indicações		Wrana Maria Panizzi	
CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE - CNT			Aristides França Neto	
			Lucimar Silva Lopes Coutinho	
			Yugo Okida	reconduzido
CONSELHO DE REITORES DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS - CRUB			Antônio Carlos Caruso Ronca	
			Carlos Alberto Serpa de Oliveira	reconduzido
			Yugo Okida	reconduzido

Fonte: Portarias MEC. Elaborado pelo autor.

Tabela 8 - Candidatos ao CES/CNE com mais de uma indicação em 1998.

Indicado	Número de indicações	Entidades que indicaram	Status
Yugo Okida	9	Academia Brasileira de Educação, ABRUEM, ANUP, CGT, CNA, CNC, CNI, Força Sindical e CRUB	Reconduzido
Carlos Alberto Serpa de Oliveira	7	Academia Brasileira de Educação, ABRUEM, ANUP, CGT, CNC, Força Sindical e CRUB	Reconduzido
Arnaldo Niskier	5	Academia Brasileira de Educação, ANUP, CNC e Força Sindical	Não foi reconduzido
Silke Weber	3	ANPED, CONSED e SBPC	Reconduzido
Antônio Carlos Caruso Ronca	3	ABRUC, CUT e CRUB	Não foi nomeado
Arthur Roquete de Macedo	2	CGT e UNE	Nomeado

Fonte: Portarias MEC. Elaborado pelo autor.

É preciso esclarecer que das nomeações iniciais feitas em 1996 havia cinco com mandatos de dois anos e seis com mandatos de 4 anos. Portanto, as nomeações feitas em 1998 visavam reconduzir ou substituir os conselheiros com mandato de 2 anos, para um mandato, desta vez, de 4 anos. Dos cinco conselheiros que pleiteavam a recondução apenas Myriam Krasilchik não adotou a estratégia de apoio múltiplo das entidades habilitadas a indicar. Foram reconduzidos três dos cinco conselheiros. O outro conselheiro não reconduzido foi Arnaldo Niskier, embora ele tivesse obtido apoio de cinco entidades. Ressalte-se que Arnaldo Niskier já havia sido membro do Conselho Federal de Educação no período entre 1986 a 1992. Também é importante destacar que Arnaldo Niskier, Carlos Alberto Serpa de Oliveira e Yugo Okida aparecem juntos em quatro indicações, praticamente configurando uma chapa para o CES/CNE. Embora as nomeações sejam individuais observa-se a atuação conjunta para fazer valer a recondução de um mesmo grupo para o CES/CNE. Saliente-se ainda que um nomeado neófito no CES-CNE, Arthur Roquete de Macedo, havia sido reitor da UNESP e ocupava um cargo de direção na Fundação CESGRANRIO em São Paulo. Assim, a CESGRANRIO passou a ter dois representantes diretos na composição do CES-CNE.

Ainda outro aspecto que merece ser salientado é que os apoios múltiplos se concentraram em candidatos que já ocupavam postos dentro do CES/ CNE. Apenas dois dos 6 candidatos com apoio múltiplo não eram conselheiros nomeados. Estes dois candidatos somaram juntos cinco(05) indicações contra vinte e quatro (24) indicações dos outros quatro candidatos. Aliás, estes quatro candidatos concentraram em si cerca de 46% do total de indicações para a CES/CNE. Quase metade das 52 indicações feitas tiveram como objeto quatro candidatos. Isto demonstra que a ocupação do posto confere maior poder de barganha junto às instituições que indicam, personalizando a representação que deveria ser coletiva. Esta personalização e a autonomização do representante frente ao representado produzem a possibilidade do conselheiro negociar a sua recondução com interesses divergentes ou diferentes daqueles que o conduziram inicialmente. Há aqui a diluição do interesse coletivo, qualquer que seja ele, em interesses individuais. As vontades coletivas podem ser transitórias neste tipo de representação, mudando conforme mudam as marés.

Esta estratégia de apoio múltiplo das entidades desfigura a ideia de representação dos diversos atores da educação brasileira, pois contribui definitivamente para a individualização da representação. O conselheiro não representa nenhum ator específico da educação, apenas a si mesmo e os interesses com os quais ele negociou para que pudesse ser indicado. Isto é evidenciado nas múltiplas indicações de Yugo Okida. Ele foi indicado por instituições representativas de acadêmicos, de empresários da educação do setor privado e por entidades de trabalhadores. A que interesses então ele representará? A concentração de indicações múltiplas indica uma certa tendência de plutocratização da representação, com a configuração de oligopólios das instituições privadas formados por algumas das entidades habilitadas a indicar, com o intuito de emplacarem seus indicados a um número máximo de lugares no CES/CNE para a defesa de seus interesses. Há aqui a nítida evidência de captura pelas instituições privadas do agente (conselheiro) que, em tese, deveria defender os interesses do principal (da educação nacional e por conseguinte dos cidadãos) no âmbito do CNE.

Outro aspecto que merece ser salientado sobre a escolha dos conselheiros diz respeito ao critério de regionalização das nomeações, ou seja, a obrigatoriedade de que todas as regiões do país devem estar representadas no CNE. Como são 11 postos nomeados em cada Câmara isto significaria que cada região deveria ter ao

menos um representante por período. Como os critérios de regionalização não estão claros, a não ser a necessidade de existência de representação de cada região, o Ministério da Educação poderia adotar qualquer critério para a distribuição regional das nomeações. Por exemplo, poderia partir da distribuição demográfica ou, no caso específico da CES-CNE, do total de instituições de nível superior em cada região ou total de matrículas no ensino superior. Este critério seria discricionário, mas deveria existir, ao menos, um representante de cada região em cada período de mandato em cada Câmara. Contudo, isto nunca foi respeitado. Conforme pode ser observado na tabela 9, houve 61 conselheiros diferentes nomeados para o CES-CNE de 1996 à 2018. Deste total apenas um conselheiro era proveniente da Região Norte e cinco da Região Sul. Este cenário não é diferente na Câmara de Educação Básica. Além de acarretar a sub-representação regional (ou ausência de representação, no caso da região Norte), demonstra que inexistente a preocupação de habilitar entidades para indicação mais vinculadas à regiões sub-representadas. Por outro lado, também não existe a preocupação por parte das instituições que indicam em promover esta isonomia entre as regiões. Como as entidades são dominadas por membros vinculados à região Sudeste, suas indicações refletem este domínio.

Tabela 9: Distribuição de Conselheiros nomeados CES-CNE por Região (1996-2018)

Região	Quantitativo
CENTRO-OESTE	11
NORDESTE	10
NORTE	1
SUDESTE	34
SUL	5
Total	61

Fonte: Portarias MEC. Elaborado pelo autor.

Outro dado que reforça a tese da personalização da representação e acúmulo de poder por parte daqueles que se tornam conselheiros no CNE é a repetição de nomeações de um mesmo conselheiro para períodos distintos, qualquer que seja a Câmara do CNE, descontadas as reconduções. Isto está demonstrado na tabela 10.

Tabela 10: Conselheiros nomeados mais de uma vez para o CNE, descontadas as reconduções (1996-2018)

Conselheiro	Câmara	Condição	Período
Antônio Carlos Caruso Ronca	Superior	Nomeado	Mai/2004 - Junho/2012
	Básica	Nomeado	Mai/2014- Julho/2016
Antonio Cesar Russi Callegari	Básica	Nomeado	Mai/2004-Abril/2012
	Básica	Nomeado	Outubro/2014- Outubro/2018
Antonio de Araujo Freitas Junior	Superior	Nomeado	Junho/2008-Junho/2012
	Superior	Nomeado	Julho/2016- Julho/2020
Antonio Ibañez Ruiz	Básica	Nomeado	Dezembro/2005-Maio/2008
	Básica	Nomeado	Julho/2012- Julho/2016
Arthur Roquete de Macedo	Superior	Nomeado	Abril/1998-Abril/2006
	Superior	Nomeado	Junho/2010-Outubro/2018
Francisco Aparecido Cordão	Básica	Nomeado	Abril/1998-Abril/2006
	Básica	Nomeado	Junho/2008-Julho/2016
Francisco César de Sá Barreto	Superior	Nomeado	Março-2000-Março/2004
	Superior	Nomeado	Julho/2016- Julho/2020
Gersem José dos Santos Luciano	Básica	Nomeado	Mai/2006-Dezembro/2008
	Básica	Nomeado	Julho/2016- Julho/2020
José Francisco Soares	Básica	Nomeado	Julho/2012-Fevereiro/2014
	Básica	Nomeado	Julho/2016- Julho/2020
Luiz Roberto Liza Curi	Superior	Nomeado	Julho/2012-Março/2016
	Superior	Nomeado	Julho/2016- Julho/2020
Maria Beatriz Luce	Superior	Nomeado	Junho/2008-Junho/2012
	Básica	Nomeado	Mai/2004-Maio/2008
Maria Helena Guimarães de Castro	Superior	Membro nato	Mai/2001- Abril/2002
	Básica	Nomeado	Outubro/2018- Outubro/2022
Mozart Neves Ramos	Básica	Nomeado	Mai/2006- Junho/2014
	Básica	Nomeado	Outubro/2018- Outubro/2022
Paulo Monteiro Vieira Braga Barone	Superior	Nomeado	Mai/2004 - Junho/2012
	Superior	Nomeado	Outubro/2014- Agosto/2016
	Superior	Membro nato	Agosto/2016-Dezembro/2018
Paulo Speller	Superior	Nomeado	Junho/2008- Junho/2012
	Superior	Membro nato	Abril/2013/Dezembro/2014
Rafael Esmeraldo Lucchesi Ramacciotti	Superior	Nomeado	Mai/2016- Julho/2016
	Básica	Nomeado	Julho/2016- Julho/2020
Yugo Okida	Superior	Nomeado	Fevereiro/1996- Abril/2002
	Superior	Nomeado	Outubro/2018- Outubro/2022

Fonte: Portarias MEC. Elaborado pelo autor.

No período entre 1996 e 2018 houve 61 nomeações para a CES-CNE. Se considerarmos apenas as nomeações duplas ocorridas no CNE-CES (deixando assim de analisar as nomeações duplas que alternaram CES e CEB) observamos que apenas 8 conselheiros concentraram 17 nomeações, ou seja, concentração de 27% das nomeações nestas 8 pessoas. Se incluirmos ainda os que tiveram nomeações ora para a CES ora para a CEB somaremos mais 4 casos e chegaremos

a 12 pessoas concentrando cerca de 35% das nomeações na CES em um período de 22 anos, de 1996 a 2018. Isto é forte evidência do caráter personalístico das indicações ao CNE, em especial para a CES. Evidencia também a falta de alternância necessária na representação em um conselho de políticas públicas.

Tais dados revelam que a representação no CNE nada difere da lógica política da eleição dos representantes para o legislativo. Ao invés de ser um espaço de participação popular, da sociedade civil, como um conselho de política pública, serve como espaço de reprodução da lógica de exclusão do cidadão da tomada de decisão sobre a vida pública. Os conselhos devem ser espaço de ampliação da participação, não em contraposição à representação política, mas sim como elemento qualificador da representação, uma vez que possibilitaria a ampliação da agenda de discussões públicas e a própria ampliação da cidadania.

Uma das críticas que eram feitas ao antigo Conselho federal de Educação era sobre a perpetuação dos conselheiros naquele conselho. A limitação de dois mandatos no CNE a um mesmo conselheiro visava restringir esta perpetuação, ao mesmo tempo que impediria a descontinuidade do pensamento sobre as políticas públicas. No entanto, como foi analisado até aqui, esta restrição não impediu que pessoas que tenham ocupado a posição como membro nato sejam nomeados posteriormente como conselheiros ou vice-versa. Além disto os 17 casos de nomeações duplas no CNE para períodos distintos (com intervalos entre eles, descontadas as reconduções), incluindo CES E CEB, apontam para a mesma perpetuação de conselheiros que se criticara anteriormente no CFE.

3.4 A trajetória profissional dos conselheiros da CES

Consideramos importante analisar a trajetória profissional de cada membro da CES entre 1995 e 2018, considerando para isto a natureza jurídica da instituição de origem do conselheiro, a posição que ocupava antes da indicação e o destino de cada conselheiro após a saída.

Esta análise foi realizada através de consulta ao currículo profissional publicado por cada conselheiro na Plataforma Lattes. Em alguns casos os currículos não estavam disponíveis na plataforma lattes ou deixaram de ser atualizados. Nos casos de inexistência do currículo na Plataforma Lattes as informações foram buscadas em outras fontes na internet, como LinkedIn e páginas pessoais.

É compreensível a desatualização de currículos no Lattes, em função de aposentadoria ou falecimento. No entanto, não é justificável que um conselheiro ou ex-conselheiro do CNE não tenha seus dados na Plataforma Lattes. Se esta é uma plataforma oficial do MEC, se é exigido de todas as instituições de ensino superior no país que os professores mantenham currículos atualizados nesta plataforma, então todos os conselheiros do CNE também deveriam manter currículos Lattes. Adicionalmente, os currículos de todos os conselheiros e ex-conselheiros, mesmo que desatualizados, deveriam estar disponíveis na página do CNE, e não somente os mini-currículos dos atuais membros, como é feito atualmente. Isto também revela a despreocupação com a transparência

Desde 1995 até a última nomeação de conselheiros para o CES considerada para este trabalho, em 2018, houve 67 conselheiros diferentes participando desta Câmara do CNE, seja como membro nomeado (55 conselheiros) ou como membro nato (12 conselheiros). Deste total 70% (setenta por cento) são provenientes de instituições públicas, majoritariamente universidades públicas. Outros 15% tinham atuação em instituições privadas de ensino com fins lucrativos e 12 % atuavam em instituições confessionais ou sem fins lucrativos. Não foi possível apurar a origem e destino dos 3% restantes (dois conselheiros), pois não havia informações a seu respeito em nenhuma das fontes consultadas .

Para além da natureza jurídica das instituições de origem dos conselheiros, a análise apontou que 33 conselheiros ocuparam funções de Reitor e Pró-Reitor antes de serem nomeados para a CES. Em alguns destes casos havia histórico de ocupação de presidência de alguma instituição habilitada para a indicação de conselheiros ao CNE. Para ser mais específico, um conselheiro havia ocupado o posto de presidente da ANDIFES e outro a presidência da CRUB.

Podemos adicionar a esses casos os conselheiros que, embora não tenham sido reitores, ocuparam cargos de presidência, vice-presidência ou diretoria de alguma instituição habilitada para a indicação de conselheiros ao CNE. Temos aqui um total de 06 casos: dois conselheiros que ocuparam a presidência e vice-presidência da ANDIFES, um que ocupou a presidência da ANGRAD, ainda outro que ocupou a presidência da ANPAE, um que havia sido presidente da Academia Brasileira de Ciências e outra que ocupou a presidência da UNDIME (ao mesmo tempo que era secretária municipal de educação).

Há ainda conselheiros que ocuparam funções em instituições que lhes conferiram algum prestígio junto às instituições habilitadas para indicação de conselheiro. Nesta categoria temos 08 (oito) casos: um conselheiro que acumulava o posto de Reitor e proprietário da Unicarioca e presidente do conselho de administração do CIEE-RJ, um conselheiro que ocupou o posto de Presidente da Fundação Cesgranrio, um desembargador da justiça de São Paulo, um conselheiro que ocupou a função de Secretário Estadual de Educação do Paraná e uma que ocupou a mesma função em São Paulo, outro que ocupou a presidência da FAPERGS (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul), ainda outro que foi dirigente da Fecomércio em São Paulo e, por fim, ainda tivemos um conselheiro nomeado enquanto exercia o cargo de deputado federal por Pernambuco.

Observa-se, portanto, que dos 67 conselheiros que passaram pela CES até 2018 tivemos um total de 47 que ocuparam alguma função política, seja em governo ou instituição ligada à educação anteriormente à sua nomeação. Isto aponta para um acúmulo de poder congruente com a ideia de micropoder foucaultiana apontada no capítulo 1 deste trabalho. O prestígio e as competências acadêmicas acumulados conferem a um indivíduo maiores possibilidades na participação política em instâncias representativas. A ampliação das redes de influências acadêmicas legitimam crescentemente um indivíduo a ocupar um cargo no CNE.

Os requisitos para a ocupação da posição de conselheiro no CNE indicam que deve recair sobre “brasileiros de reputação ilibada, que tenham prestado serviços relevantes à educação, à ciência e à cultura” (BRASIL, 1999). Membros da sociedade civil, com militância na área educacional, poderiam ser indicados. A indicação não deveria restringir-se ou concentrar-se em acadêmicos, embora estes devam participar do conselho (há alguns poucos casos de conselheiros não acadêmicos). Outros estratos e perfis deveriam ser incluídos. Além disto a participação não deve ficar restrita aos que são membros do conselho, mas sim ser possível a todos aqueles que tenham interesse em discutir as ações de políticas públicas de educação no Brasil. Na próxima seção será discutido que instrumentos são usados para estimular a participação atualmente no CNE.

3.5 Os mecanismos de democracia participativa no CNE

Uma vez que o CNE foi constituído para “assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional”, conforme expresso no artigo 7º da Lei 9.131/1995, esperava-se que fossem usados diversos mecanismos de participação que estimulassem e garantissem a democracia participativa para dentro deste conselho. Contudo, isto não acontece de forma plena e tampouco de maneira transparente.

O embate inicial na criação do CNE, com o governo disputando com o congresso o formato que deveria ter o conselho – mais normativo ou mais assessor – indica a opção por um conselho que tivesse menos ingerência popular e mais controle do governo. O instrumento de criação do CNE não estabelece nenhum instrumento de participação da sociedade. Fica subentendido que a nomeação dos conselheiros, por si só, é que garantia esta participação. Ora, mas isto configura a representação e não a participação!

O exame do Regimento Interno do CNE também demonstra a despreocupação em estabelecer mecanismos de participação popular. Não há nenhuma previsão neste sentido no Regimento. A participação popular é um detalhe restrito ao artigo 7º da Lei 9.131/1995.

O esvaziamento da participação popular já havia sido projetado no instrumento de criação do CNE. Ao definir o conselho como “menos decisor e mais assessor” o ex-ministro Paulo Renato dava o tom do que seria este conselho: uma instância consultiva do Ministério da Educação, sem vínculos reais com a sociedade.

O Regimento Interno do CNE estabelece em seu artigo 22 que as reuniões do Conselho Pleno serão públicas e as das Câmaras serão privativas. Em uma análise sobre o caráter participativo do CNE, Barbosa (2012) em sua dissertação de mestrado afirma que:

É importante ressaltar que, de acordo com o artigo 22 do Regimento Interno, “as sessões do Conselho Pleno serão ordinariamente públicas e as das Câmaras ordinariamente privativas de seus membros, exceto mediante deliberação dos respectivos plenários”. Desse modo, além dos integrantes saírem da sociedade civil, qualquer cidadão pode participar das reuniões do Conselho Pleno quando desejar. (BARBOSA, 2012).

É preciso discordar desta afirmativa, pois, conforme apontado anteriormente neste trabalho, a escolha de membros para o CNE é recheada de fatores restritivos à participação popular. Além disso não podemos considerar que a possibilidade de um cidadão assistir à sessão plenária constitua-se como um mecanismo de

participação popular. Isto é um elemento mínimo de transparência. A mesma possibilidade deveria acontecer com as reuniões das Câmaras do CNE, com reuniões abertas, o que não é a regra, mas sim a exceção.

Pode-se verificar que o CNE utiliza os mecanismos de Audiências públicas e Consultas Públicas como seu principais instrumentos de participação popular. Há uma aba no sítio eletrônico do CNE, localizado dentro da página do Ministério da Educação, para as audiências e consultas públicas realizadas pelo CNE. As seguintes audiências e consultas públicas estão listadas nesta aba:

Tabela 11: Audiências e Consultas Públicas realizadas pelo CNE

Tipo	Objeto	Data
Audiência Pública	Educação Especial	2018
Consulta Pública	Diretrizes Curriculares – Ensino Médio	2018
Audiência Pública	Diretrizes Curriculares – Ciências da Religião	2018
Audiência Pública	Diretrizes - Políticas de Extensão	2018
Audiência Pública e Consulta Pública	Diretrizes Curriculares – Engenharia	2018
Audiência Pública	Diretrizes Curriculares – Direito	2018
Audiência Pública	Diretrizes Curriculares – Saúde Coletiva	2017
Audiência Pública	Diretrizes Curriculares – Farmácia	2017
Audiência Pública	Diretrizes Curriculares – Relações Internacionais	2017
Audiência Pública	Diretrizes Curriculares – Educação Física	2015
Consulta Pública	Medidas socioeducativas	2015
Audiência Pública	Formação de Professores	2015
Audiência Pública	Educação a Distância	2014
Audiência Pública	Marco Regulatório dos Cursos de Pós-graduação Lato Sensu Especialização	2014
Audiência Pública	Revalidação de Diplomas	2014
	Diretrizes Curriculares - Medicina	
Audiência Pública	Obrigatoriedade do ensino de Música	2013
Audiência Pública	Direitos de Aprendizagem do Ciclo de Alfabetização do Ensino Fundamental	2012
Audiência Pública	Audiência Pública - DCN para a Educação Ambiental - Dia 25/5/2012	2012
Audiência Pública e Consulta Pública	Consulta e Audiência Públicas - DCN Educação Profissional Técnica de Nível Médio	2012
Audiência Pública	Audiência Pública de Educação Escolar Quilombola	2011
Audiência Pública	Audiência Pública de Educação em Direitos Humanos	2011
Consulta Pública	Diretrizes Curriculares - Computação	2010
Audiência Pública	Diretrizes Curriculares de Teologia	2010

Fonte: Sítio Eletrônico do CNE/MEC. Elaborado pelo autor.

Certamente outras audiências e consultas públicas foram realizadas pelo CNE, mas não há registro disto no sítio eletrônico do Conselho. As audiências públicas do CNE não deveriam caber em uma tabela neste trabalho. Se cabem é

porque há um problema de transparência e divulgação dos dados. Dos registros disponíveis pode-se verificar que não há um formato padrão para as audiências, o que poderia facilitar a participação. Em algumas das audiências são disponibilizados formulários para contribuição, em especial nas audiências que discutiram diretrizes curriculares de cursos de graduação, mas isto não é regra geral. Há erros grosseiros nos links de divulgação também. Por exemplo, no link da audiência pública para as diretrizes curriculares do curso de Educação Física o convite refere-se ao curso de Farmácia. Outro erro: o link do áudio desta mesma audiência não referencia nenhum arquivo de áudio. Estes são pequenos exemplos da opacidade na divulgação de dados do CNE, que deveriam ser públicos.

Ainda sobre a divulgação dos dados das audiências públicas não é possível encontrar as contribuições dadas nas audiências e consultas. Deveria existir para cada audiência pública uma compilação das contribuições dadas, como registro histórico, mesmo que não tenham sido acatadas no documento final. Apenas para as audiências relativas ao BNCC (Base Nacional Comum Curricular) foram encontrados registros das contribuições. Há algumas audiências com registros em vídeo. No entanto estes registros são encontrados de forma esparsa no sítio eletrônico do CNE, quando deveriam estar todos reunidos na mesma aba que trata das audiências e consultas públicas, de forma ideal.

Esta sistematização da participação popular no CNE poderia ser levada a cabo com a implantação do ambiente virtual de participação, mecanismo previsto na natimorta PNPS (Política Nacional de Participação Social). Um ambiente virtual poderia reunir todos os dados da audiência pública ou consulta pública, com os registros das contribuições dadas pelos diversos participantes, dando transparência e facilitando o controle social. Este é um dos princípios de governo eletrônico, que é uma política associada a transparência dos dados do Estado.

Ainda outro mecanismo utilizado no CNE e que mereceria ampliação são as comissões instaladas para apresentar estudos sobre determinados temas. Estas comissões, em geral, são compostas apenas por membros do CNE. Aqui há uma oportunidade de ampliação da participação democrática, mesmo com o atual formato do CNE. As comissões poderiam ser compostas por pessoas indicadas por instituições da sociedade civil interessadas no tema discutido pela comissão. Por exemplo, na discussão das diretrizes curriculares de um determinado curso poderiam ser incluídos estudantes do curso, egressos deste curso, dirigentes das

instituições de ensino, docentes, etc. O importante é que existam regras prévias para a composição destas comissões. Os documentos de referência seriam então preparados por estas comissões para as audiências públicas. Assim o processo se tornaria mais democrático e participativo.

É importante também lembrar que o projeto original da LDB apresentado em 1988, pelo Deputado Octávio Elísio, bem como o substitutivo apresentado pelo Deputado Jorge Hage, em 1993, previam o Fórum Nacional de Educação, como instância consultiva do CNE. Este fórum seria composto por representantes indicados por várias entidades da sociedade civil e por representantes dos poderes constituídos. Ou seja, o CNE teria espectro mais democrático, aberto à sociedade, com estímulo à participação cidadã.

3.6 O conceito de Leniência Programada

A composição do CNE, em especial a do CES, obedece a uma lógica que contempla os diversos grupos de interesses privados que atuam na educação no Brasil. Ao contrário do argumento de alguns autores de que isto representaria uma espécie de patrimonialismo³, no sentido weberiano, ao abrigar no seio do Estado interesses privados, este trabalho defende que isto é inerente ao próprio funcionamento do capitalismo e ao seu modelo de organização, a burocracia moderna (ou burocrático-gerencial, como preferem alguns atualmente).

Adam Smith, para representar a ideia de auto-regulação do mercado, criou a metáfora da “mão invisível do mercado”. Por esse mecanismo os mercados flutuariam de acordo com as condições de oferta e procura. Para ele este mecanismo seria natural, uma condição inerente ao capitalismo e não controlável. Este trabalho não se coaduna com este princípio, mas defende a regulação dos mercados, como fator de proteção dos que não têm força para combater batalhas desiguais.

Contudo, ao contrário da ideia de “mão invisível do mercado”, o que há de natural no capitalismo é a sua tendência de apropriar-se de espaços, rendas e oportunidades onde quer que seja, uma vez que não exista regulação ou controle. A esta tendência este trabalho denomina de **leniência programada**. A palavra

³ O conceito de patrimonialismo estatal foi discutido no capítulo 1 deste trabalho.

leniência significa algo que é lento, suave ou ainda refere-se à excessiva tolerância. Do ponto de vista jurídico leniência expressa a suavização de penalidades a empresas ou pessoas que confessem crimes e ajudem com informações para esclarecer outros crimes. Ou seja, em troca de informações tolera-se os crimes praticados. Com a expressão leniência programada este trabalho quer indicar a tolerância prévia, antecipada, por parte do Estado às ações do capitalismo que provocam desigualdes, de qualquer sorte: de renda, de oportunidades, etc. Neste sentido isto é um fenômeno que caracteriza o liberalismo econômico moderno (o neoliberalismo) em que a inexistência de regras para atuação é engendrada no seio do Estado como motor da desigualdade. Não se trata de algum mecanismo para auferir rendas provenientes do estado, como advoga o conceito de patrimonialismo, mas sim de possibilitar as condições de expansão desmesurada do capital, sem freios, sem controle. Trata-se de uma decisão política. No capitalismo haverá sempre algum grau de leniência programada, advinda do interior do estado. Não há capitalismo sem esta autorização prévia, sem esta tolerância.

O mecanismo que possibilita a interferência neste processo ou o seu controle é a participação democrática. Em sociedades caracterizadas como de Alta Intensidade Democrática, de acordo com formulação de Boaventura de Souza Santos, abordada no capítulo 1 deste trabalho, haverá redução do grau de leniência programada. A existência de mecanismos de participação funciona como freio à sana reprodutiva do capital. São estes instrumentos que podem reduzir a opacidade típica das transações de interesse do capital, oferecendo iluminação à estas transações e possibilidades àqueles que não foram convidados ao banquete principal do capital.

No movimento contrário, uma vez que a participação democrática seja reduzida apenas ao escrutínio do voto, o que Boaventura Santos chama de democracia de baixa intensidade, haverá maior grau de leniência programada. Neste caso as transações do Estado visam beneficiar o capital, neutralizando as possibilidades de participação ou encenando a participação, reservando espaços privilegiados apenas para aqueles que pertençam aos estratos desejados. A plutocratização típica da dominação burocrática, conforme elaboração de Max Weber, é um exemplo disto. A exigência de formação longa e do acúmulo de competências é um mecanismo para reduzir as possibilidades de participação.

O que se observa no Conselho Nacional de Educação é a ocorrência de um elevado grau de leniência programada, uma vez que sua composição foi forjada para que não houvesse interferência real da sociedade civil, de forma democrática. A composição via indicação de entidades previamente habilitadas constitui um teatro sombrio, uma vez que as entidades que indicam mudam ao sabor dos governos e que não há, via de regra, vinculação estreita entre os indicados, suas decisões e as entidades que os indicaram. A própria diluição das indicações em inúmeras entidades contribui para a redução do espectro democrático e maior leniência para com os interesses do capital privado. Também contribui para este fenômeno a ausência de porosidade e alternância significativa na ocupação dos assentos no CNE, dado que alguns chegaram a ocupar esta posição por 16 anos, dos 23 anos de existência do CNE até aqui.

O modelo ideal de composição deveria prever a possibilidade de indicações tanto do governo, como do legislativo e da sociedade civil. As instituições da sociedade civil deveriam estar plenamente discriminadas como detentoras de assentos no conselho e o número de representantes estipulado de tal forma que contemplasse o peso e importância de cada uma. A revisão periódica das entidades e do número de representantes deveria constar do modelo, de maneira que tornasse viável a inclusão ou exclusão de entidades de acordo com as alterações sociais que são inexoráveis.

4 AS DECISÕES DA CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR ENTRE 2001 E 2004.

O Conselho Nacional de Educação tem seu funcionamento estabelecido por seu Regimento Interno, instituído pela Portaria MEC número 1.306 de 02/09/1999, resultante da homologação do Parecer CNE/CP número 99, de julho de 1999.

De acordo com o artigo 18 do Regimento interno do CNE o Conselho Pleno e suas Câmaras manifestam-se através de três instrumentos: indicação, parecer e resolução. As definições para os três instrumentos são dadas no artigo 18:

I - **Indicação** – ato propositivo subscrito por um ou mais Conselheiros, contendo sugestão justificada de estudo sobre qualquer matéria de interesse do CNE;

II - **Parecer** – ato pelo qual o Conselho Pleno ou qualquer das Câmaras pronuncia-se sobre matéria de sua competência;

III - **Resolução** – ato decorrente de parecer, destinado a estabelecer normas a serem observadas pelos sistemas de ensino sobre matéria de competência do Conselho Pleno ou das Câmaras.

Observa-se assim que todas as manifestações sobre assuntos de competência de qualquer uma das Câmaras do CNE e de seu conselho pleno são materializadas no instrumento denominado parecer. O parecer é elaborado por um relator previamente designado por uma das Câmaras ou Conselho Pleno dentre os componentes do colegiado do CNE. Da elaboração do parecer pode resultar a proposição de uma resolução, que estabelece normas atinentes a um determinado assunto de competência do CNE. Uma resolução visa estabelecer parâmetros gerais que orientem o sistema educacional e que equacionem dúvidas. Assim, a resolução irá proporcionar uma direção única e inequívoca a seguir acerca de matérias de legislação e normas do sistema de educação brasileiro. Os estudos objetos das indicações realizadas por membros do CNE dão origem também a um parecer sobre o assunto abordado.

Para que os pareceres ou resoluções delas resultantes tenham efeito legal é preciso que sejam homologadas pelo Ministro da Educação. Os parágrafos 2 e 3 do artigo 18 do Regimento Interno do CNE normatizam este rito:

§ 2o - As deliberações finais do Conselho Pleno e das Câmaras dependem de homologação do Ministro de Estado da Educação.

§ 3o - O Ministro de Estado da Educação poderá devolver, para reexame, deliberação que deva ser por ele homologada.

O processo de escolha do relator também é regulado pelo regime interno do CNE em seu artigo 21:

Art. 21 – Os pareceres serão apresentados à deliberação por relator designado pelo Presidente do Conselho ou da Câmara.

§ 1o - A critério do Conselho Pleno ou de cada Câmara, a designação do Relator poderá decorrer de sorteio ou da respectiva competência sempre que a natureza da matéria assim o recomendar.

O relator de cada processo pode determinar diligências a fim de esclarecer eventuais dúvidas no processo. Em geral estas diligências são encaminhadas para as respectivas secretarias do MEC. No caso da Câmara de ensino superior as solicitações são feitas à Secretaria de Ensino Superior.

O artigo 22 do Regimento interno determina que as sessões de deliberações do Conselho serão públicas e as das Câmaras privativas, podendo ser públicas neste último caso, se os plenários de cada Câmara assim determinarem.

O processo de votação dos pareceres no CNE é regulado pelo artigo 26 do seu regimento interno. Cada conselheiro pode apresentar uma declaração de voto, por escrito, que constará da ata e do parecer relatado, conforme inciso III do artigo 26. O inciso VI deste artigo estabelece que o resultado da votação constará em ata, com a indicação do número de votos favoráveis, contrários e abstenções.

Para que um uma sessão seja realizada, em qualquer uma das câmaras e no conselho pleno, é preciso um quórum da maioria de seus membros, ou seja, 7 membros nas Câmaras e 13 no Conselho Pleno.

A lavratura da ata de cada sessão precisa obedecer ao disposto no artigo 29 do regimento interno do CNE:

Art. 29 – Do que se passar nas sessões o Secretário lavrará ata sucinta, submetida à aprovação do Conselho Pleno ou da Câmara, conforme o caso, sendo assinada pelos respectivos Presidentes e membros presentes.

§ 1o - Da ata constarão:

I – a natureza da sessão, dia, hora e local de sua realização e quem a presidiu;

II – os nomes dos Conselheiros presentes, bem como os dos que não compareceram, consignado, a respeito destes, o fato de haverem ou não justificado a ausência;

III – a discussão, porventura havida, a propósito da ata da sessão anterior, a votação desta e as retificações eventualmente encaminhadas à mesa, por escrito;

IV – os fatos ocorridos no expediente;

V – a síntese dos debates, as conclusões sucintas dos pareceres e o resultado do julgamento de cada caso constante da ordem do dia, com a respectiva votação;

VI – os votos declarados por escrito;

VII – as demais ocorrências da sessão.

§ 2o - Pronunciamentos pessoais de Conselheiros poderão ser anexados à ata, quando assim requeridos, mediante apresentação por escrito.

Este trabalho examinou os pareceres exarados pela Câmara de Educação Superior no período entre 2001 e 2004. O primeiro passo para o exame foi solicitar à secretaria executiva do CNE os pareceres e resoluções referentes a este período. Na resposta encaminhada foram indicados os *links* de acesso na pagina do CNE

aos documentos pedidos, organizados por ano. No entanto, a própria página informa que nem todos os pareceres estarão listados em cada ano e que o acesso a pareceres específicos deve ser feito por solicitação à secretaria executiva. É possível verificar uma síntese de cada sessão do CNE e suas Câmaras, com todos os pareceres apreciados, através das súmulas de pareceres. Estas súmulas, porém, contêm somente o número do processo e do parecer, a identificação da parte interessada e a síntese da decisão do Conselho Pleno ou da Câmara, indicando se foi favorável ou não. Como se trata de uma síntese não há a indicação de números de votos favoráveis ou desfavoráveis, nem declaração de votos. Desta forma só foi possível analisar o inteiro teor dos pareceres publicados integralmente na página do CNE. A tabela 12 apresenta o número de pareceres totais a cada mês e ano no CES/CNE enquanto a tabela 13 apresenta o total de pareceres publicados na página do CNE.

Tabela 12: Total de Pareceres apreciados pelo CES/CNE 2001-2004

Total de Pareceres CES				
	2001	2002	2003	2004
janeiro	169	25	36	32
fevereiro	187	48	18	33
março	64	38	17	52
abril	162	43	15	-
maio	175	29	22	16
junho	153	16	28	40
julho	164	28	29	42
agosto	125	24	32	25
setembro	39	37	14	35
outubro	32	50	22	35
novembro	43	43	57	29
dezembro	52	78	51	52
Total	1365	459	341	391
Total Geral	2556			

Fonte: Súmulas de pareceres do CNE. Elaborado pelo autor.

O maior volume de pareceres aconteceu no ano de 2001 e isto se explica pela aprovação da lei 10.172/2001 que instituiu o Plano Nacional de Educação e que resultou em inúmeros pedidos de reconhecimento, autorização, credenciamento e credenciamento de cursos e instituições

Tabela 13 - Total de Pareceres CES/CNE 2001-2004, com inteiro teor publicados na página do CNE

Ano	Quantidade
2001	35
2002	59
2003	117
2004	309
Total	520

Fonte: Pareceres do CNE.
Elaborado pelo autor.

Cabe destacar a imensa desproporção entre o quantitativo de pareceres analisados na Câmara de Educação Básica e a Câmara de Educação Superior. A tabela 14 aponta o comparativo entre os pareceres analisados nas duas Câmaras nos anos de 2001 a 2004.

Tabela 14: Total de Pareceres CEB e CES/CNE 2001-2004

Ano	Pareceres CEB	Pareceres CES
2001	36	1365
2002	42	459
2003	40	341
2004	40	391
Total	158	2556

Fonte: Pareceres do CNE. Elaborado pelo autor.

A comparação entre o quantitativo de pareceres exarados pelas duas Câmaras aponta claramente para a profusão de interesses existentes na educação superior no Brasil. Estes interesses, naturalmente, são alvo de disputas entre diversos grupos e indivíduos.

Com o objetivo de analisar e desvelar alguns destes interesses foram analisados os pareceres emitidos pela CES/CNE no período entre 2001 e 2004 e que estão disponíveis (no momento da análise) na página do CNE. O quantitativo de documentos é o que está na tabela 13. Foram 520 documentos analisados que representam um pouco mais de 20% do total de pareceres do CES/CNE neste período. Trata-se de uma referência bastante consistente e representativa do universo total, portanto.

O primeiro passo deste esforço analítico foi classificar os pareceres pelos diversos temas tratados. O resultado desta classificação está expresso na tabela 15.

Além da classificação em temas foi realizada a separação dos processos deferidos e indeferidos, ou seja os que tiveram parecer favorável ou não. Ainda, para cada parecer foram apontados os que tiveram decisão unânime (U), os que tiveram decisão parcial (P) e os que contaram com abstenção (A). A decisão parcial é aquela que teve votos contrários à maioria formada. Em alguns casos há votos contrários e abstenções no mesmo parecer. Para estes casos, optou-se por contabilizar apenas como abstenção e na seção específica de análise relatar as abstenções e os votos contrários. A desagregação dos dados em cada ano consta das tabelas do anexo I.

Tabela 15 - Classificação dos Pareceres CES/CNE 2001-2004, disponíveis em inteiro teor na página do CNE.

Tipo	2001-2004							Total	%
	Deferidos			Indeferidos					
	U	P	A	U	P	A			
Formação de Professores para licenciatura / Carga horária	5	0	1	0	0	0	6	1,15%	
Credenciamento/autorização/ reconhecimento de cursos de Graduação e turnos de funcionamento	84	3	10	5	0	0	102	19,62%	
Credenciamento/ nomenclatura de programas Pós-Graduação Lato Sensu (Presencial e EAD)/normas Pos Lato Sensu	66	1	3	3	0	0	73	14,04%	
Normatização de Disciplinas/ duração de cursos / normas de matrícula e acumulo de habilitações/ carga horária de cursos de graduação	9	0	0	0	0	0	9	1,73%	
Reconhecimento/avaliação de Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu	10	0	0	4	0	0	14	2,69%	
Campo de Atuação Docente	2	0	0	0	0	0	2	0,38%	
Validação de Diploma Graduação obtido no exterior	9	0	1	4	0	0	14	2,69%	
Equivalência de Diploma	9	0	0	1	0	0	10	1,92%	
Internato Medicina	1	0	0	0	0	0	1	0,19%	
Diretrizes Curriculares Graduação / Normas cursos Tecnológicos	29	0	0	0	0	0	29	5,58%	
Fiscalização Profissional	1	0	0	1	0	0	2	0,38%	
Credenciamento/ estatuto IES / instalação de campus	56	4	7	1	0	0	68	13,08%	
Convalidação de estudos/ convalidação de diploma	26	0	2	6	0	1	35	6,73%	
Normatização profissional	3	0	0	0	0	0	3	0,58%	
Prerrogativas IES	3	1	0	1	0	0	5	0,96%	
Credenciamento de cursos de Graduação EAD	23	1	2	0	0	0	26	5,00%	
Emissão de Diplomas de Graduação/Apostilamento de habilitações	17	1	2	5	0	0	25	4,81%	
Retificação de Parecer/retificação de resolução/ reexame de parecer	26	0	0	6	0	0	32	6,15%	
Reconhecimento de Diplomas de Pós Stricto Sensu / Defesas de dissertação e tese/ Títulos de Notório Saber	22	0	4	15	0	0	41	7,88%	
Apoveitamento de estudos	2	0	0	0	0	0	2	0,38%	
Normas atuação docente	2	0	0	0	0	0	2	0,38%	
Consultas SESu/Ministério Público/ Universidades/ Entes públicos	17	0	0	0	0	0	17	3,27%	
Transferência de alunos de graduação	1	0	0	1	0	0	2	0,38%	
Total	423	11	32	53	0	1	520	100,00%	

Fonte: Pareceres do CNE. Elaborado pelo autor.

A classificação realizada torna possível visualizar que grande parte do esforço do CES/CNE no período entre 2001 e 2004 concentrou-se na análise das autorizações e credenciamentos de cursos de graduação, autorização e credenciamento de cursos de pós-graduação lato sensu e credenciamento de Instituições de Ensino Superior (IES). Estes três temas foram responsáveis por 46,74% dos pareceres analisados. Estes assuntos são revestidos de grande sensibilidade, pois os interesses privados, em grande parte, estão localizados aqui. Não é por acaso que das 32 abstenções em pareceres aprovados no período houve

um total de 20 (cerca de 63%) nestes temas. Os votos contrários também são maioria nestes assuntos com maior concentração de pareceres: foram 8 votos contrários à aprovação nessas categorias. Em todo o período tivemos 11 votos contrários nos diversos pareceres. Isto reforça a ideia de que os lobbies privados e pressões estão concentrados nestes assuntos.

Neste período ainda não estava consolidada a normatização atual quanto aos atos de reconhecimento e autorização de cursos (graduação e pós-graduação) e credenciamento de IES. Isto explica o grande volume de pareceres para estes temas. A normatização advinda de resoluções do CNE (como é o caso da pós-graduação lato sensu) e das normas de avaliação dos cursos de graduação a partir da Lei 10.861, de 14 de Abril de 2004 (resultante da conversão da Medida provisória nº 147, de 2003, e que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES) pacificou as ações de reconhecimento e autorização de cursos estabelecendo um padrão. Certamente os inúmeros processos provocaram o aprendizado por parte do MEC, INEP e CNE e produziram reflexões. Mas os embates entorno destas regulamentações também estiveram sempre presentes.

É importante registrar que o inteiro teor dos pareceres do CNE foram publicados na revista Documenta até o final de 2006, em edições mensais. Esta revista publicava os pareceres deste colegiado desde o ano de 1962 (ainda como CFE). É um acervo histórico importante da educação brasileira. Sua publicação porém foi descontinuada. Seria importante que a publicação fosse retomada, de forma eletrônica. Esta seria uma forma de dar publicidade a todos os pareceres do CNE. Também deve ser registrado o esforço que está sendo realizado neste momento pela equipe administrativa do CNE para digitalizar todos os pareceres do atual CNE a partir de 1996 e disponibilizá-los em sua página na internet. Isto dará transparência e facilitará futuras pesquisas no acervo.

A seguir serão detalhadas as análises empreendidas nos 520 documentos disponíveis em inteiro teor na página do CNE.

4.1 As abstenções

Houve no período de 2001 a 2004 dentre os documentos analisados um total de 32 pareceres com abstenções. A tabela 16 apresenta os conselheiros que se abstiveram nas votações em ordem alfabética e os respectivos pareceres.

Tabela 16 - Abstenções no CES/CNE 2001-2004, nos pareceres disponíveis em inteiro teor na página do CNE, por conselheiro

Conselheiro	Parecer	Interessado	Assunto	Decisão
Alex Bolonha Fiúza de Mello.	0119/2004	Instituto de Ciências Sociais	Autorização para o aumento de vagas, com criação de turno, do curso de Direito.	Favorável
	0360/2004	Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior	Aprecia a Indicação CNE/CES 3/2004, que trata do apostilamento de diplomas do curso de Pedagogia, relativamente ao direito de exercício do Magistério nas Séries Iniciais do Ensino Fundamental	Favorável
	0225/2004	Centro Universitário Salesiano de São Paulo	Autorização para o funcionamento do curso de Psicologia	Favorável
Anaci Bispo Paim.	0159/2004	Júlia de Cássia Pereira do Nascimento	Solicitação de informações sobre a possibilidade e/ou impedimentos de cursar o curso de Educação Pedagógica, 1.100 horas com a Licenciatura Plena.	Favorável
Antônio Carlos Caruso Ronca	0225/2004	Centro Universitário Salesiano de São Paulo	Autorização para o funcionamento do curso de Psicologia	Favorável
Arthur Roquete de Macedo.	0896/2001	Faculdade de Administração de Brasília	Autorização para o funcionamento do curso de Administração a distância	Favorável
Edson de Oliveira Nunes	0202/2002	Universidade Cândido Mendes	Investigação de estabelecimento de campus fora de sede e onvalidação de estudos dos alunos	Favorável à convalidação
	0249/2002	Universidade Cândido Mendes	Retificação do Parecer CNE/CES 202/2002, que trata da oferta de Curso Normal Superior pela Universidade Cândido Mendes	Favorável
Efrem de Aguiar Maranhão	0067/2004	Centro Universitário São Camilo – ES	Credenciamento do Centro Universitário São Camilo – ES, com sede na cidade de Cachoeiro de Itapemirim	Favorável
Jacques Schwartzman.	0145/2002	Universidade Castelo Branco	Credenciamento para a oferta, na modalidade a distância, do Curso de Especialização em Direito Educacional	Favorável
	0050/2003	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	Credenciamento institucional para a oferta de Programa de Pós-Graduação lato sensu, modalidade a distância	Favorável
José Carlos Almeida da Silva	0896/2001	Faculdade de Administração de Brasília	Autorização para o funcionamento do curso de Administração a distância	Favorável
	0056/2004	Centro Universitário da Cidade	Recredenciamento do Centro Universitário da Cidade, com sede na cidade do Rio de Janeiro	Favorável
Lauro Ribas Zimmer	0896/2001	Faculdade de Administração de Brasília	Autorização para o funcionamento do curso de Administração a distância	Favorável
	0251/2002	Erwin Goering Júnior	Convalidação de estudos realizados por Erwin Goering Júnior, no período referente ao 1º semestre de 1991 ao 2º semestre de 1997, no curso de Administração, da Universidade Estácio de Sá,	Favorável
	0173/2003	Universidade Estácio de Sá	Retiroação dos efeitos do reconhecimento de curso de Mestrado, em Administração e Desenvolvimento Empresarial,	Favorável
	0103/2004	Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá	Autorização para o funcionamento do curso de Direito, bacharelado, a ser ministrado pela Faculdade Estácio de Sá de Vila Velha	Favorável
Marilena de Souza Chauí.	0249/2004	Centro Universitário Nossa Senhora do Patrocínio	Recredenciamento do Centro Universitário Nossa Senhora do Patrocínio (CEUNSP)	Favorável
	0250/2004	Centro Universitário do Instituto Mauá de Tecnologia	Recredenciamento do Centro Universitário do Instituto Mauá de Tecnologia, com sede na cidade de São Caetano do Sul	Favorável
	0254/2004	Centro Universitário de Belo Horizonte	Recredenciamento do Centro Universitário de Belo Horizonte, com sede na cidade de Belo Horizonte,	Favorável
	0255/2004	Centro Universitário Metodista	Credenciamento do Centro Universitário Metodista, por transformação da Faculdade de Administração, da Faculdade de Ciências da Saúde e da Faculdade de Nutrição e Fonoaudiologia, todas com sede na cidade de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul	Favorável
	0256/2004	Centro Universitário Padre Anchieta	Credenciamento do Centro Universitário Padre Anchieta, por transformação da Faculdade de Ciências e Letras Padre Anchieta, da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e de Administração de Empresas Padre Anchieta, da Faculdade de Direito Padre Anchieta, da Faculdade de Educação Padre Anchieta, da Faculdade de Psicologia Padre Anchieta e da Faculdade de Tecnologia Padre Anchieta, todas com sede na cidade de Jundiá, no Estado de São Paulo	Favorável
Marília Ancona-Lopez.	0036/2003	Vanderlei Francisco de Lima	Convalidação de estudos realizados, no curso de Direito.	Favorável
	0033/2004	Instituto Paraíba de Educação e Cultura.	Autorização para o funcionamento do curso de Direito, na cidade de João Pessoa	Favorável
	0046/2004	Instituto Paraíba de Educação e Cultura.	Autorização para o funcionamento do curso de Direito, na cidade de Recife	Favorável
	0056/2004	Centro Universitário da Cidade	Recredenciamento do Centro Universitário da Cidade, com sede na cidade do Rio de Janeiro	Favorável
	0075/2004	Universidade Paulista – UNIP	Autorização para o funcionamento do curso de Medicina	Favorável
	0105/2004	Universidade Paulista – UNIP	Retiroação dos efeitos do reconhecimento de cursos de mestrado oferecidos pela Universidade Paulista – UNIP	Favorável
	0293/2004	Universidade Paulista – UNIP	Credenciamento da Universidade Paulista para oferta de cursos de graduação a distância, e autorização do curso de graduação em Matemática, a distância	Favorável
	0147/2004	Faculdade Integral Diferencial,	Autorização para o funcionamento do curso de Medicina	Favorável
	0262/2004	Universidade Paulista – UNIP	Credenciamento da Universidade Paulista para a oferta de programas e cursos na modalidade de educação a distância	Favorável
Paulo Monteiro Vieira Braga Barone	0334/2004	Pontifícia Universidade Católica de Campinas	Apostilamento do direito à docência nas séries iniciais do Ensino Fundamental aos concluintes do curso de Pedagogia, formação Docente e Não Docente da Faculdade de Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas	Favorável
	0192/2004	Wilma Nancy Campos Arze	Solicitação de revalidação de diploma de Medicina expedido por instituição estrangeira	Favorável a aplicação da resolução
	0234/2004	Centro Universitário do Triângulo	Renovação do reconhecimento do curso de Direito	Favorável
Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva	0320/2003	Universidade Federal São Carlos	Emissão de segundas vias d diplomas dos cursos de Biblioteconomia e Documentação e de Educação Física da Fundação Educacional São Carlos pela Universidade Federal de São Carlos	Negado
Roberto Cláudio Frota Bezerra	0135/2003	Raquel D'Alessandro Pires e Outros	Convalidação dos estudos realizados no curso de pós-graduação em Turismo Ambiental e Cultural: Planejamento e Gestão, em nível de Mestrado,	Negado
Yugo Okida	0896/2001	Faculdade de Administração de Brasília	Autorização para o funcionamento do curso de Administração a distância	Favorável

Fonte: Pareceres do CNE. Elaborado pelo autor.

Quase a totalidade das abstenções não tem motivação ou justificativa declarada. Este trabalho tem enfatizado este aspecto pois a natureza do conselho exige que os que ocupam tais postos não se omitam e declarem as suas divergências ou necessidades de abstenções. Há, entretanto, algumas exceções. A conselheira Marília Ancona-Lopez se absteve no parecer CNE/CES 0056/2004, que tratou do recredenciamento do Centro Universitário da Cidade no Rio de Janeiro. A motivação para a abstenção foram as divergências pessoais entre a conselheira e a

representante da UniverCidade, inclusive com ações judiciais. A Conselheira justificou assim a sua abstenção:

Considerando os inúmeros ataques pessoais e ofensivos publicados na imprensa do Rio de Janeiro pelo Centro Universitário da Cidade, em 2003, contra a minha pessoa, e que resultaram em ação judicial movida por mim contra a senhora Cláudia Levinsohn, prefiro me abster do voto neste parecer. (Parecer CNE/CES 0056/2004.)

Este episódio de certa forma descortina pressões das instituições de ensino, em especial as privadas, sobre as ações dos conselheiros.

Neste mesmo processo o conselheiro José Carlos Almeida da Silva também se absteve com a seguinte justificativa:

A minha abstenção no processo de credenciamento do Centro Universitário da Cidade, decorre do fato de ter sido o autor do Parecer No 672/2000, cuja homologação pelo Senhor Ministro da Educação foi publicada no D.O.U. de 14/9/2000, referente à consulta sobre a aprovação da regulamentação do Teste de Acesso, proposto pela UniverCidade, cujo voto teve o seguinte teor:

“Diante do exposto, voto no sentido de que:

- 1) todo o processo seletivo exige uma terminalidade, antes do início do período letivo a que se destina a seleção, impropriedade, portanto, a utilização do mecanismo denominado “vagas ociosas”, a serem providas por outras “etapas”, a qualquer tempo;
- 2) os convênios com alguns colégios, públicos ou particulares, ou de ambas as dependências administrativas, contrariam o disposto nas normas do CNE contidas nos Pareceres Normativos 95/98 e, sobretudo, 98/99;
- 3) não podem alunos em curso da primeira, segunda e terceira séries do ensino médio ter asseguradas vagas futuras, que por eles serão preenchidas quando vierem a concluir o referido nível, em prejuízo daqueles que já detêm condições legais de provimento, vedada a seleção para vagas futuras ou reservas de vagas;
- 4) o texto proposto tanto não contempla os princípios de isonomia e de equidade, como também conflita com o sistema classificatório, previsto no art. 44, inciso II, da LDB e nas diretrizes do Conselho;
- 5) o Centro Universitário da Cidade – UniverCidade deve proceder à revisão do documento-consulta encaminhado a este Conselho, para que o adequem às diretrizes gerais já estabelecidas para o Sistema Federal de Ensino, a fim de que se possa deliberar na espécie;
- 6) a Instituição proceda à revisão de seu Regimento, onde a matéria deve ter disciplinamento coerente com as diretrizes do Conselho Nacional de Educação para o Sistema Federal de Ensino. (Parecer CNE/CES 0056/2004.)

A justificativa da conselheira Marília Ancona-Lopez parecer ser plausível, pois se trata de uma questão de inimizade pública. No entanto, não parece razoável que um conselheiro se abstenha em um processo de credenciamento institucional porque elaborou parecer contrário aos interesses da instituição anteriormente, como foi o caso do conselheiro José Carlos Almeida da Silva.

Outro parecer com abstenção que merece ser destacado, embora não conte com a justificativa da abstenção, é o **parecer CNE/CES 0067/2004**. Este processo tratou do Credenciamento do Centro Universitário São Camilo no Espírito Santo. O processo teve abstenção do conselheiro Éfrem do Aguiar Maranhão, sem a devida justificativa. Mas teve também seis votos contrários, conforme consta do parecer aprovado. A análise mais detida deste parecer encontra-se na seção de votos contrários deste trabalho.

O parecer **CNE/CES 334/2004**, que tratou de um pedido apostilamento do direito à docência nas séries iniciais do Ensino Fundamental, teve abstenção do conselheiro Paulo Monteiro Vieira Braga Barone, sem apresentação de justificativa e declaração de voto do conselheiro Roberto Cláudio Frota Bezerra. Esta declaração de voto expressou o seguinte:

Declaração de voto

Considerando que houve decisão anterior desta Câmara no sentido de que processo de apostilamento, independente de jurisprudência, deveria ter os seus relatos suspensos até aprovação da Resolução que trata de apostilamento do direito ao exercício do Magistério das Séries Iniciais do Ensino fundamental nos diplomas de curso de Pedagogia.

Brasília (DF), 11 de novembro de 2004.

Conselheiro Roberto Cláudio Frota Bezerra. (Parecer CNE/CES 0334/2004.)

Entende-se da declaração de voto que o conselheiro manifestou contrariedade com a inclusão de um processo cujo objeto estava com apreciação suspensa pela casa, possivelmente para se elaborar uma regra geral sobre o caso, como de fato foi feito com a elaboração do parecer CES/CNE 0360/2004. No entanto, a declaração não deixa claro o seu voto, embora o parecer não registre voto contrário. O parecer foi aprovado pela CES/CNE.

O parecer **CNE/CES 0360/2004** cuidou justamente da apreciação de uma indicação do CES/CNE sobre os pedidos de apostilamento de diplomas do curso de Pedagogia, relativamente ao direito de exercício do Magistério nas Séries Iniciais do Ensino Fundamental. A comissão que analisou a indicação e elaborou o parecer foi constituída pelos conselheiros Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva, Antônio Carlos Caruso Ronca e Paulo Monteiro Vieira Braga Barone. Interessante notar que o conselheiro Paulo Monteiro Vieira Braga Barone se absteve no processo relatado no parecer CNE/CES 334/2004, com mesmo objeto. Isto só reforça a necessidade de justificativa nas abstenções, para compreensão destas motivações.

As abstenções dos conselheiros Edson de Oliveira Nunes, Lauro Ribas Zimmer e Marília Ancona-Lopez foram feitas porque eles tinham vínculo profissional e empregatício com as instituições interessadas, respectivamente, Universidade Cândido Mendes, Universidade Estácio de Sá e UNIP. Este é um aspecto que merece ser considerado na análise, por que embora pareça lógico que as atitudes estejam de acordo com um certo padrão ético, a presença deles entre os conselheiros acaba exercendo alguma espécie de influência. Ademais, do ponto de vista ideal, em um colegiado em que os diversos interesses estivessem postos claramente caberiam duas alternativas: ou admite-se que em uma votação os representantes dos interessados votem ou estabeleça-se que nestes casos os representantes não poderiam votar nos próprios interesses. Mas isto precisaria ficar explícito, submetido à *luz do sol*.

O modelo atual do CNE adota um formato parecido com colegiados do judiciário, mas é preciso que copie também a explicitação dos votos. Todo voto contrário ou abstenção deveria ser motivado, ou seja, deveria vir acompanhado de justificativa para que se soubesse as razões em cada votação. A conselheira Marilena de Souza Chauí absteve-se em 05 votações, todas relacionadas a credenciamento de centros universitários. Seria muito importante entender as razões.

4.2 As decisões divergentes

Houve treze (13) pareceres com decisões aprovadas que tiveram votos contrários. Duas destas decisões contaram também com abstenções. Muitos dos pareceres com votos divergentes não tiveram motivação declarada, mas alguns conselheiros fizeram declarações bastante esclarecedoras.

O **parecer CES/CNE 0287/2002** foi resultante do pedido de reanálise do parecer 0771/2001, feito pela Secretaria de Educação Superior (SESu) do MEC. O Parecer reviu os critérios para as Universidades que estariam habilitadas a registrar os diplomas de instituições não universitárias. Este critérios estão descritos mais abaixo neste trabalho, na seção que trata dos pareceres não homologados. O importante aqui é fazer o registro de que três conselheiros deram votos contrários a este parecer: Jacques Schwartzman, Marília Ancona-Lopez e Petronilha Beatriz

Gonçalves e Silva. No entanto, nenhum deles registrou as motivações de seus votos.

O **parecer CES/CNE 0017/2003** tratou do pedido de credenciamento do Instituto UVB.Br para educação superior a distância e autorização para oferta de alguns cursos de graduação a distância. Este parecer teve pedido de vista e longo voto contrário proferido pela conselheira Marília Ancona-Lopez. Este é um bom exemplo de registro de motivação do voto divergente. Registre-se também que a conselheira Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva absteve-se e justificou, porém a sua justificativa deixa claro que o mais adequado seria que ela votasse contra, pois havia uma autorização com a qual ela não concordava. A análise completa do caso encontra-se na seção que analisa os pedidos de vista

O **parecer CES/CNE 0314/2003** refere-se ao credenciamento institucional da Universidade Vale do Rio dos Sinos e autorização para oferta de cursos de pós-graduação lato sensu, a distância. A relatora, conselheira Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva, votou favoravelmente ao credenciamento da Universidade para a oferta pretendida porém o conselheiro Lauro Ribas Zimmer divergiu da seguinte forma:

Voto contra o Parecer porque entendo que o Conselho Nacional de Educação não tem competência para autorizar cursos de Universidades, tendo em vista a autonomia universitária (Lei 9394/96, Artigo 53, I). (Parecer CNE/CES 0314/2003.)

A questão da autonomia das instituições de ensino para oferta de programas de pós-graduação lato sensu foi resolvida posteriormente com a homologação da Resolução CNE/CES no 1, de 8 de junho de 2007, que foi substituída pela Resolução no 1, de 6 de abril de 2018. Em ambas as resoluções as instituições de ensino superior ficam autorizadas a fazer a oferta destes cursos sem limite de vagas, mesmo na modalidade à distância.

A divergência naquele momento demonstrou a falta de convicção e parâmetros do CES/CNE sobre a autonomia das instituições de ensino superior para a oferta dos cursos de pós-graduação. A resolução mais recente, de 2018, consolidou não só a autonomia como também as regras para ofertas destes cursos por instituições não universitárias e os procedimentos para registro dos cursos e dos certificados de conclusão.

É interessante observar que no parecer 0315/2003, relatado pela mesma conselheira, ela vota de acordo com a divergência aberta pelo conselheiro Lauro Ribas Zimmer. O parecer foi aprovado por unanimidade e também tratava de autorização para oferta de cursos de pós-graduação lato sensu. A conselheira votou assim:

Diante do exposto, sou de parecer que se responda à Universidade Católica de Minas Gerais sobre a desnecessidade de pleitos individualizados para ministrar cursos de pós- graduação lato sensu, a distância, em se tratando de Universidades já credenciadas para esse fim. (Parecer CNE/CES 0314/2003.)

A conselheira produziu para a mesma sessão do CES/CNE dois votos, que embora não antagônicos, eram diferentes para situações idênticas.

O **parecer CES/CNE 0002/2004** tratou do pedido de reconhecimento do Curso de Medicina, bacharelado, ministrado pela Universidade de Cuiabá, com sede na cidade de Cuiabá, no Estado de Mato Grosso. O registro da decisão informa que o voto do relator foi aprovado por maioria, sem contudo especificar eventual divergência. Como a maioria não significa unanimidade é preciso destacar que faltou transparência.

Como visto na seção que tratou das abstenções, o **parecer CNE/CES 0067/2004** tratou do Credenciamento do Centro Universitário São Camilo e contou com seis votos contrários e a a abstenção do conselheiro Éfrem do Aguiar Maranhão, sem a devida justificativa. O resultado do parecer foi assim proclamado:

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Superior aprova o voto da Relatora, com abstenção do Conselheiro Éfrem de Aguiar Maranhão e voto contrário de seis conselheiros, que aprovaram o credenciamento do Centro Universitário São Camilo- Espírito Santo, pelo prazo de 3 (três anos).

Sala das Sessões, em 8 de março de 2004. (Parecer CNE/CES 0067/2004.)

Registre-se que para a instrução do processo houve uma comissão de avaliadores designada pelo INEP/MEC que visitou a instituição e produziu um relatório favorável ao pleito. Isto foi feito em 2002. O CNE entendeu no entanto que havia aspectos da legislação não contemplados no relatório e os devolveu à SESu com pedido de nova diligência em 2003.. A SESu cumpriu as determinações do CES/CNE e devolveu o processo novamente para apreciação. Em fevereiro de 2004 a relatora do processo Teresa Roserley Neubauer da Silva e o conselheiro Éfrem do Aguiar Maranhão, presidente do CES à época, visitaram a instituição de ensino. A

relatora proferiu voto favorável ao credenciamento. Porém o conselheiro Éfrem do Aguiar Maranhão absteve-se da votação. É curioso porém que a ata registra seis votos contrários e mesmo assim o parecer consta como aprovado e homologado pelo Ministro da Educação. A menos que exista erro na apuração e registro dos votos, o parecer obteve apenas cinco votos favoráveis contra seis contrários, o que teria resultado na reprovação do parecer e na consequente não transformação da instituição em Centro Universitário. Não há registro de reparo ou acerto no referido parecer.

Enfatize-se também que na perspectiva deste trabalho as visitas *in loco* em processos de credenciamento institucional por conselheiros do CES/CNE, após duas visitas oficiais de comissões avaliadoras do INEP/MEC são apenas expressão de aproximações indevidas aos *lobbies* das instituições de ensino.

O **parecer CES/CNE 0080/2004** tratou do pedido de credenciamento do Centro Universitário Franciscano do Paraná, por transformação das Faculdades Bom Jesus – FBJ, com sede na cidade de Curitiba. O conselheiro José Carlos Almeida da Silva enfatizou em seu voto o relatório favorável da comissão de avaliação institucional designada pelo MEC, elaborando assim seu voto pela aprovação do pleito. Porém, o conselheiro Lauro Ribas Zimmer proferiu voto contrário com a seguinte motivação:

Ainda que reconheça as qualidades da instituição retratada nos conceitos das várias avaliações, tenho dúvidas quanto ao atendimento do número de cursos reconhecidos, fato que indica que a instituição poderá continuar crescendo como estabelecimento isolado. (Parecer CNE/CES 0080/2004.)

Não se sabe exatamente o que o conselheiro quis dizer com a preocupação com o crescimento como estabelecimento isolado naquele contexto. Não deveria existir dúvidas quanto ao número de cursos reconhecidos, como critério para transformação em Centro Universitário, pois este era um critério objetivo (ter três cursos reconhecidos).

O **parecer CES/CNE 0081/2004** refere-se ao pedido de autorização para o funcionamento do curso de Medicina, bacharelado, para a Faculdade de Ciências Médicas da Paraíba, com sede na cidade de João Pessoa. O pedido havia obtido posição favorável do Conselho Nacional de Saúde, porém a comissão de avaliação designada pelo MEC não havia recomendado a autorização, após visita em novembro de 2002. Dentre as justificativas para o relatório desfavorável a referida

comissão apontou problemas nas instalações e ausência do PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional. Houve recurso da instituição contra o relatório da comissão, mas novamente o comitê de reavaliação do SESu/MEC rejeitou o recurso, negando parecer favorável ao pleito. Eis então que uma comissão do CES/CNE se desloca para uma visita de dois dias à referida instituição, em novembro de 2003. Participaram da visita os seguintes conselheiros: Arthur Roquete de Macedo, Éfrem de Aguiar Maranhão, José Carlos da Silva e Teresa Roserley Neubauer da Silva. Não fica claro de quem foi a iniciativa da visita. A comissão do CNE foi acompanhada por um médico que emitiu parecer a pedido da instituição. Este parecer foi incluído no voto da relatora no CES/CNE.

Após a referida visita a relatora, conselheira Teresa Roserley Neubauer da Silva, preparou parecer favorável ao pleito. O conselheiro José Carlos Almeida da Silva, porém, pediu vista do processo e converteu o processo em diligência, solicitando ao SESu/MEC que enviasse uma nova comissão de especialistas para realizar a avaliação. A referida comissão concluiu em junho de 2004, que seria possível autorizar o curso. O conselheiro que havia pedido vista então elaborou voto autorizando o funcionamento do curso, mas com ressalvas e condições adicionais ao que havia sido estipulado no voto da relatora inicial. No entanto o plenário do CES/CNE aprovou o voto da relatora, com votos contrários dos conselheiros conselheiros José Carlos Almeida da Silva e Marília Ancona-Lopez e abstenção da conselheira Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva. A abstenção não foi justificada.

Este episódio nos revela como as instituições de ensino superior privadas realizam seus *lobbies* junto aos conselheiros do CES/CNE. Na perspectiva deste trabalho não é papel do conselheiro do CNE realizar visitas *in loco* para avaliação de credenciamento de cursos. Este é um papel dos avaliadores designados pelo MEC. Se o resultado do relatório for desfavorável haverá sempre a possibilidade de recorrer à uma comissão no próprio MEC, como foi feito. E se, ainda assim, a resposta for negativa a instituição deverá promover os ajustes necessários e solicitar novamente a avaliação. No caso analisado neste parecer as situações de análise em cada uma das três visitas certamente foram diferentes, pois aconteceram em intervalos de um ano (entre a primeira e a segunda) e de sete meses (entre a segunda e a terceira). Mesmo na hipótese de o CES/CNE atuar como última instância de recurso a análise deve ser feita com base nos relatos, relatórios e fatos do processo. Caso seja necessário, que se designe uma comissão diferente. Mas a

eventual visita de membros do CNE à uma instituição deveria ser fato raríssimo, ocorrendo apenas em situações limite, como foram os casos do fechamento da Universidade Gama Filho e UniverCidade no Rio de Janeiro, por exemplo. Isto sim era uma situação limite e não o credenciamento de uma faculdade. Ao realizar estas visitas o CNE fragiliza-se e evidencia alguma dose de jugo ao interesse privado. Como tem sido defendido neste trabalho, não se trata de patrimonialismo, de apropriação privada de recursos públicos, mas sim de defesa dos interesses privados casuais, em detrimento de critérios públicos, amplos e que a todos condicionem.

O **parecer CES/CNE 0086/2004** cuida do pedido de credenciamento do Instituto Cultural de Ensino Superior do Amazonas como Centro Universitário do Norte. O pedido veio acompanhado de relatório da comissão de avaliadores do MEC, que realizou visita *in loco* e que elaborou relatório favorável ao pleito. Contudo parece que o relatório não foi suficiente e, não se sabe por iniciativa de quem, os conselheiros Roberto Cláudio Frota Bezerra (relator do processo) e Francisco César de Sá Barreto realizaram uma visita *in loco*, com o mesmo objetivo da comissão do MEC. Após amplo relatório o relator proferiu voto favorável, em consonância ao relatório da comissão do MEC. O parecer foi aprovado com voto contrário do conselheiro Jacques Schwartzman, porém sem especificar a motivação do seu voto.

O **parecer CES/CNE 0093/2004** cuidou da solicitação de credenciamento institucional e autorização para oferta de programas e cursos de pós-graduação lato sensu nas áreas de Administração, Educação, Saúde, Ciências Exatas, Ciências Sociais e Ciências Jurídicas, pelo Centro Universitário Nove de Julho – UNINOVE. O processo foi relatado pelo conselheiro Edson de Oliveira Nunes, que acatou a avaliação da comissão do MEC e proferiu voto favorável ao pleito, porém sem limitar o número de vagas. Ressalte-se que o pedido inicial da instituição estabelecia o número de vagas. A conselheira Marília Ancona-Lopez pediu vista do processo e elaborou voto, também favorável, mas com limitação do número de vagas ao que havia sido pedido pela instituição. A CES aprovou o parecer do conselheiro Edson de Oliveira Nunes, com voto contrário da conselheira Marília Ancona-Lopez. A declaração do seu voto é pedagógica:

O Centro Universitário Nove de Julho – UNINOVE atende à legislação vigente quando específica, em sua solicitação de autorização de cursos de pós-graduação lato sensu a distância e funcionamento do curso de Gestão Empresarial, o pedido de 1000 (mil) vagas para o curso.

A Comissão de Especialistas, após visita à IES, declara em seu relatório: “Com relação ao número de vagas pleiteadas neste processo, a Comissão entende que poderão ser ofertados 1.000 (mil) vagas para o curso de Gestão Empresarial Lato Sensu na modalidade distância.”

Por sua vez, o Relatório SESu 391/2004 conclui favoravelmente ao credenciamento do Centro Universitário Nove de Julho – UNINOVE pelo período de 5(cinco) anos para a oferta do Programa de Pós-graduação a distância com 1.000 (mil) vagas iniciais.

Seguindo a Comissão de Especialistas e a SESu manifestei-me, em meu pedido de vistas, favoravelmente à aprovação do pedido do Centro Nove de Julho nos termos de sua solicitação, da Comissão de Especialistas e do Relatório SESu e coerentemente com a legislação vigente, ou seja, favorável à oferta do curso de Gestão empresarial, pós-graduação lato sensu à distância com 1.000 (mil) vagas iniciais.

Discordo, portanto, da redação apresentada pelo Conselheiro Edson de Oliveira Nunes que elimina o número de vagas de seu voto e, inclusive, declara a existência de uma autonomia para os Centros Universitários que vigora o Decreto 4.914 de 11/12/2003.

A omissão das vagas, no voto do Conselheiro Edson de Oliveira Nunes, fala a favor de uma expansão indevida do ensino superior no país, expresso, no caso, por uma liberação de vagas sem controle do seu número e mostra um descompasso com a política educacional do atual governo, expressa no Decreto 4.914 de 11/12/2003 que proíbe a criação de novos Centros Universitários e limita a autonomia dos já existentes e dos que se encontram em processo de credenciamento. (grifo nosso) (Parecer CNE/CES 0093/2004.)

Este voto demonstra o embate, mais uma vez, entre a perspectiva privatista e a pública do ensino superior. A regulamentação da pós-graduação lato sensu acabou por eliminar a limitação de vagas. Isto certamente contribuiu para a alavancagem da oferta de uma miríade de cursos desta natureza pelas instituições privadas, com intensa concorrência. Aqui reside o desejo maior destas instituições, por constituir um mercado quase que isento de regulação e com grande potencial de lucratividade.

O parecer **CES/CNE 0098/2004** refere-se ao pedido de credenciamento do Centro Universitário da Grande Dourados, no Estado de Mato Grosso do Sul. O relator foi o conselheiro Jacques Schwartzman. Este é outro exemplo em que foi constituída uma comissão de conselheiros do CES/CNE para visita *in loco* à instituição. Não seria necessário pois a avaliação havia sido feita por uma comissão designada pelo MEC. A comissão do CES foi formada pelos conselheiros Jacques Schwartzman e Lauro Ribas Zimmer. O relator elaborou voto favorável ao pleito, que foi aprovado pelo colegiado com voto contrário do conselheiro Lauro Ribas Zimmer. Este último declarou seu voto da seguinte forma:

Igualar instituições com pleno cumprimento de todos os requisitos acadêmicos e legais para o imediato credenciamento, com instituições que realmente necessitam complementar providências para atender os requisitos da legislação vigente, com o único objetivo de satisfazer “egos” e

outros interesses, não é justo, não tem equidade e não tem razão. (Parecer CNE/CES 0098/2004.)

Este voto expressa de maneira nítida que havia muitos interesses em jogo nos processos de credenciamento e credenciamento de centros universitários, que pululavam naquele momento. O conselheiro porém poderia ter prestado grande serviço à democracia participativa, à transparência e ao sistema educacional brasileiro se tivesse deixado claro a que egos ele se referia e que interesses eram estes.

O **parecer CES/CNE 0108/2004** tratou do pedido de credenciamento do Centro Universitário Newton Paiva, na cidade de Belo Horizonte. O processo foi relatado pelo conselheiro Francisco César de Sá Barreto. Apesar de ter um parecer favorável da comissão designada pelo MEC, houve a formação de uma comissão para visitar a instituição composta pelos conselheiros Francisco César de Sá Barreto e Jacques Schwartzman. Após elaborar ampla exposição dos predicados da referida instituição o relator proferiu voto favorável, com declaração de voto contrário do Lauro Ribas Zimmer. Acontece porém que o conselheiro apresentou o mesmo texto do voto dado no parecer 0098/2004, apreciado na mesma sessão. As instituições eram diferentes e o único elo em comum era a participação do conselheiro Jacques Schwartzman em ambas as visitas. Mais uma vez, o conselheiro Lauro Ribas Zimmer deveria ter declarado seu voto de maneira clara e aberta, não deixando dúvidas para interpretações, não de forma subliminar, mas de maneira objetiva. Ao repetir o voto desta maneira utilizou o instrumento de declaração de voto de maneira inadequada.

O **parecer CES/CNE 0243/2004** cuidou do pedido de renovação de reconhecimento do curso de Direito, bacharelado, ministrado pela Universidade Veiga de Almeida, na cidade do Rio de Janeiro. O processo foi relatado pelo conselheiro Paulo Monteiro Vieira Braga Barone. Em consonância com a comissão de avaliação designada pelo MEC o relator apresentou voto favorável ao pleito. A comissão, no entanto, havia elencado uma série de problemas a serem resolvidos. A recomendação para sanar os problemas foi incorporada no voto. Porém a conselheira Marilena de Souza Chauí proferiu voto contrário, declarando assim o seu voto:

Declaro meu voto contrário a este parecer, tendo em vistas não ter o relator acatado a sugestão de Despacho Interlocutório apresentada por integrantes desta Câmara. (Parecer CNE/CES 0243/2004.)

A conselheira poderia ter anexado o referido despacho interlocutório ao seu voto para que assim se desse publicidade ao que se sugeriu e não foi acatado. Isto também esclareceria o que é um despacho interlocutório ou a que se refere, pois esta é uma expressão jurídica que significa que o juiz não decidiu a demanda principal, mas apenas alguma questão de ponto incidente dentro de um processo. Restava então entender o que de fato foi sugerido. Este é mais um episódio que demonstra como os pareceres, algumas vezes, são pouco esclarecedores do que de fato ocorreu.

Por fim, o **parecer CES/CNE 0360/2004** resultou a apreciação de uma indicação do CES/CNE sobre os pedidos de apostilamento de diplomas do curso de Pedagogia, relativamente ao direito de exercício do Magistério nas Séries Iniciais do Ensino Fundamental. O parecer foi relatado pela conselheira Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva que integrou a comissão que analisou o tema em conjunto com os conselheiros Antônio Carlos Caruso Ronca e Paulo Monteiro Vieira Braga Barone. O trabalho resultou na proposição de um projeto de Resolução, com regras para estes atos e que foi homologado pelo Ministro da Educação à época. O parecer foi aprovado com abstenção do Conselheiro Alex Bolonha Fiúza de Mello, e voto contrário da Conselheira Anaci Bispo Paim e do Conselheiro Milton Linhares. Porém, nenhum dos três registrou os motivos para seus votos. A homologação do projeto de resolução aprovado pela CES/CNE ocorreu em janeiro de 2005.

4.3 Processos com pedido de vistas

O pedido de vista é um ato que interrompe a votação de um processo e pode ser solicitado por um conselheiro sempre que considerar que não está pronto para proferir seu voto. De acordo com o regimento do CNE os pedidos de vista deverão ser feitos antes da votação e o parecer objeto de pedido de vista deverá ser incluído na pauta subsequente, admitindo-se um pedido de prorrogação, desde que justificado. Em geral os pedidos de vista voltam acompanhados de voto circunstanciado.

Houve entre 2001 e 2004, dentre os documentos analisados, o total de nove (09) processos com pedidos de vista, que serão analisados em seguida.

O **parecer CES/CNE 1333/2001** tratou do pedido de vista feito ao parecer 0977/2000 que foi relatado pela conselheira Silke Weber e tratava de denúncia feita pela Delegacia do MEC em Goiás sobre a oferta de cursos fora de sede pela Universidade Católica de Goiás. A relatora recomendou a abertura de um processo de sindicância. O pedido de vista foi feito pelo conselheiro José Carlos Almeida da Silva e converteu o processo em diligência, cumprida pelo MEC. Ressalte-se que a comissão avaliadora designada anteriormente pelo MEC havia recomendado o funcionamento dos cursos, mas a questão residia na legalidade da oferta dos cursos fora de sede. No relatório final o conselheiro relata que o parecer 0977/2000 foi relatado indevidamente, pois havia pedido de vista feito ao processo. O voto recomenda a convalidação de estudos feitos na oferta de cursos fora de sede, reconhecendo-se assim que foi feita a oferta de maneira irregular. Atenuou-se eventual punição à instituição em face de descumprimento de regras de ofertas de cursos, uma vez que a oferta foi feita sem autorização do MEC e CES/CNE. O parecer foi aprovado por unanimidade.

O **parecer CES/CNE 0017/2003** cuidou do pedido de credenciamento do Instituto UVB.Br para educação superior a distância e autorização para oferta dos cursos de graduação a distância, bacharelados em Administração de Empresas; Ciências Contábeis, Ciências Econômicas, Secretariado Executivo, Marketing e Turismo. Inicialmente o UVB pretendia credenciar-se como universidade mas foi alertado pela SESu que como instituição nova não poderia ter esta denominação. O processo foi relatado pela conselheira Tereza Roserley Neubauer da Silva e teve pedido de vista conselheira Marília Ancona Lopez. A Mantenedora da nova instituição que pretendia credenciar como uma instituição EAD chamava-se Rede Brasileira de Educação a Distância S/C Ltda, consituida por dez pessoas jurídicas/entidades mantenedoras das seguintes instituições de educação superior:

- 1)Centro de Ensino Superior de Vila Velha – UVV - Espírito Santo;
- 2)Centro Universitário Monte Serrat - UNIMONTE - São Paulo;
- 3)Centro Universitário Newton Paiva - NEWTON PAIVA - Minas Gerais;
- 4)Centro Universitário do Triângulo - UNIT - Minas Gerais;
- 5)Universidade Anhembi Morumbi - UAM - São Paulo;
- 6)Universidade da Amazônia - UNAMA - Pará;
- 7)Universidade Potiguar - UNP - Rio Grande do Norte;
- 8)Universidade Veiga de Almeida - UVA - Rio de Janeiro;

- 9) Universidade para o Des.do Estado e da Região do Pantanal – UNIDERP - Mato Grosso do Sul;
 10) Universidade do Sul de Santa Catarina - UNISUL Santa Catarina.

A comissão avaliadora designada para realizar a visita *in loco* pelo MEC recomendou a aprovação apenas dos cursos de Administração com as habilitações em Administração de Empresas e em Marketing. A conselheira Tereza Roserley Neubauer da Silva criticou o relatório da comissão com base em relatório da Diretoria do Departamento de Política do Ensino Superior MEC/SESu/DEPES. Disse a conselheira em seu relato:

O Relatório da Comissão foi submetido à Coordenadoria de Políticas Estratégicas de Ensino Superior e à Diretoria do Departamento de Política do Ensino Superior MEC/SESu/DEPES que informou, com muita propriedade, que “ a conclusão não encontrava respaldo na legislação, nem na formalidade do processo porque este tratava de pedido de credenciamento do Instituto UVB.BR. e da autorização de funcionamento de cursos a serem ofertados.”

Ou seja, o relatório da Comissão, segundo a SESu/MEC. não estava em conformidade com o pleito. Não se tratava de solicitação de cada instituição, isoladamente, como se cada uma delas desejasse autorização para a oferta de cursos. Se assim o fossem, teriam, certamente, solicitado ou ofertado nas suas autonomias. (Parecer CNE/CES 0017/2003.)

A conselheira expressa então seu voto da seguinte forma:

Em vista de todo o exposto, traduzindo o contido nos relatório da Comissão e no Relatório SESu/MEC 183/2002, entendemos pertinentes as recomendações, expressas no seguinte:

- credenciamento do Instituto UVB.BR, pelo prazo de dois anos, e autorização da oferta por este, de quatro cursos de graduação, bacharelados, a distância – curso de Ciências Econômicas, curso de Administração, habilitação em Administração de Empresas, curso de Administração, habilitação em Marketing e curso de Secretariado Executivo, a serem ofertados exclusivamente nos territórios dos Estados onde as instituições parceiras tenham sede, para alunos neles residentes ou que possam ter acesso às atividades presenciais ofertadas e previstas nos respectivos projetos dos cursos;
- favorável à autorização de concessão de um total global de 1.200 (um mil e duzentas vagas iniciais), com duas entradas anuais, para os cursos em tela, devendo estas serem alocadas no âmbito geográfico da oferta autorizada pelo Instituto UVB.BR e comunicada à SESu, previamente ao início dos mencionados cursos;
- determinação de que os cursos propostos e autorizados sejam avaliados por Comissão de Especialistas, a ser designada pelo Ministério da Educação, imediatamente após completarem um ano de funcionamento; (Parecer CNE/CES 0017/2003.)

No entanto, o voto da conselheira Marília Ancona Lopez, após pedido de vista, apresentou um contraponto a esta perspectiva:

Não posso concordar, portanto, com a aprovação de mais de duas mil vagas propostas pela SESu em vários Estados, para cursos a serem

ministrados por um Instituto Virtual acoplado a instituições de ensino superior que apresentam resultados apenas regulares em seus cursos, a maior parte das quais não tem nem mesmo o respaldo de 1/3 de professores titulados e de pesquisadores em tempo integral.

Essa aprovação embute, outrossim, a concessão de vagas, ou aumento de vagas, para cada uma das instituições de ensino superior envolvidas, sem que elas tenham passado pelo processo necessário para tal benefício, que envolveria uma avaliação das condições de cada instituição e curso.

Além disso o relatório SESu parece desconsiderar que as instituições de sistemas estaduais (Projeto Veredas, CEDERJ) ou de universidades federais (Projeto Virtual de Universidades Públicas do Brasil, UNIREDE, formada por 70 instituições públicas) não foram credenciadas a oferecer ensino a distância como rede de instituições associadas e abrigadas numa única entidade para oferecer cursos com a mesma grade curricular e mesma metodologia de ensino. Cada instituição, isoladamente, apresentou seu projeto ao MEC, e foi, separadamente, credenciada e autorizada a ministrar cursos a distância.

Por essas razões a aprovação da solicitação em pauta não parece atender aos interesses educativos ou do país. O ensino a distância, na modalidade virtual, é algo muito incipiente, no Brasil, para ser disseminado sem rigoroso estudo. A implementação deve ser gradativa, com prioridade para as escolas públicas de alta qualificação. (Parecer CNE/CES 0017/2003.)

O embate nestas discordâncias parece ser entre perspectivas privatistas e públicas da educação superior no país, mesmo considerando a vinculação da conselheira Marília Ancona Lopez com a UNIP. O parecer da conselheira Tereza Roserley Neubauer da Silva foi aprovado, com voto contrário da conselheira Marília Ancona Lopez e com abstenção da conselheira Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva. Em rara justificativa de abstenção em votações no CES/ CNE a conselheira alegou as seguintes razões:

Abstenho-me do voto ao presente parecer por não discordar do reconhecimento da instituição em pauta para a oferta de cursos de graduação a distância, mas por discordar do voto da relatora que, contrariando parecer da Comissão de Avaliação, aprova os cursos Secretariado-Executivo, Ciências Econômicas. (Parecer CNE/CES 0017/2003.)

Para a realização deste trabalho houve tentativa de acesso ao *site* do Instituto UVB.br conforme consta no e-mec (www.uvb.com.br) e em publicação da ABED (Associação Brasileira de Educação à Distância). Embora conste como instituição ativa para o MEC o site informado não funciona e os telefones informados não estão ativos. Ao que tudo indica a conselheira Marília Ancona Lopez tinha razão em suas considerações.

O parecer **CES/CNE 0043/2003** cuidou do pedido de credenciamento da Universidade Estadual do Ceará, com sede em Fortaleza, no Estado do Ceará, para a oferta, a distância, do Programa Especial de Formação Pedagógica de

Professores de Ensino Fundamental em áreas específicas – 1a a 8a série, licenciatura plena. O conselheiro Jacques Schwartzman votou favoravelmente ao pleito, mas a conselheira Teresa Roserley Neubauer da Silva pediu vistas. Após a vista ao processo a conselheira apresentou voto concordando com a aprovação solicitada pelo relator inicial.

O parecer **CES/CNE 0137/2003** cuidou do pedido de reconhecimento de curso teológico, com a denominação de Bacharelado em Teologia, com duração de 4 anos, cursado no Seminário Teológico Batista do Sul do Brasil, no Rio de Janeiro, a fim de ver convalidados os estudos realizados em nível de mestrado em Teologia. O relator entendeu, após parecer do serviço de apoio técnico do CNE, que o pleiteante não poderia ter ingressado no curso de mestrado, pois não possuía diploma de graduação válido. Em face disto o relator votou pela convalidação dos créditos do mestrado para aproveitamento futuro quando o requerente regularizar a sua graduação. Em pedido de vista o conselheiro Lauro Ribas Zimmer divergiu do voto do relator e elaborou voto no sentido de que somente a Universidade poderia dizer se iria ou não conceder a convalidação de estudos do mestrado após o requerente comprovar a regularidade do seu diploma de graduação. O CES/CNE aprovou por unanimidade o voto do conselheiro Lauro Ribas Zimmer. Nem mesmo o relator original votou a favor de seu parecer. Para as instituições de ensino privadas a flexibilidade face ao descumprimento de regras estava na ordem do dia com a concessão do “perdão divino”, mas para os mortais de boa fé que estudaram em instituições que sinalizavam com a “Terra prometida” os rigores da lei do “velho testamento”.

O parecer **CES/CNE 0336/2003** refere-se a um pedido de revalidação de diploma de graduação em Engenharia Aeronáutica, expedido pela Escola Superior de Ciências Aplicadas de Hamburgo, na Alemanha. O requerente solicitava que o CNE instasse o ITA a revalidar o diploma. Inicialmente o processo foi relatado pelo conselheiro Roberto Cláudio Frota Bezerra que manifestou-se pela impossibilidade do ITA revalidar o diploma uma vez que somente as universidades públicas tem esta competência, de acordo com a LDB. A conselheira Teresa Roserley Neubauer da Silva pediu vista do processo alegando as seguintes razões:

Inconformada com os inúmeros casos semelhantes que dão entrada nesse Colegiado, revelando as dificuldades de brasileiros que obtiveram graduação em instituições estrangeiras em determinadas áreas, científicas e tecnológicas, que nem sempre encontram correspondência inequívoca

nas Universidades Públicas, essa relatora entendeu ser necessário emitir novas orientações que, se julgadas de acordo com as normas vigentes, poderiam ser incorporadas às orientações expedidas na Resolução CNE/CES 01/2002. Assim, após pedido regimental de vistas, esta relatora apresentou minuta de parecer sugerindo alguns procedimentos a serem adotados em casos análogos. Cabe enfatizar, mais uma vez, que os procedimentos sugeridos e recomendados pela relatora para agilizar processos de revalidação de diplomas expedidos por universidades estrangeiras, por meio de parecer conjunto entre universidade pública e instituição especializada está contemplada no art. 7º da Resolução CNE/CES 01/2002, transcrito nos parágrafos anteriores. (Parecer CNE/CES 0336/2003.)

A referida minuta de Resolução com instruções adicionais para revalidação de diplomas foi encaminhada pela conselheira para parecer prévio do serviço de assessoria jurídica do Ministério da Educação. Os termos desta minuta eram os seguintes:

- i) quando processos desta natureza, com pedido de excepcionalidade, e já em tramitação, derem entrada no CNE, os mesmos deverão ser encaminhados, após informação do SESu, diretamente a uma universidade pública, que ministre curso do mesmo nível e área ou equivalente;
- ii) quando o pedido de revalidação for encaminhado para instituições de reconhecida competência e especialização na área, como é o caso do ITA, que mesmo ministrando cursos reconhecidos pela CAPES, não possuem – de acordo com a Lei 9394/96 - competência para revalidar diplomas expedidos por universidades estrangeiras, essas instituições especializadas deverão encaminhar o pedido, devidamente acompanhado de parecer de uma Comissão especializada na área de conhecimento do título apresentado pelo interessado, a uma universidade pública que ministre curso do mesmo nível e área ou equivalente. Deste modo, o próprio ITA poderia enviar o pedido do interessado, acompanhado de relatório circunstanciado de uma Comissão especializada na área de Engenharia Eletrônica, para uma universidade pública - que ministrasse curso do mesmo nível e área ou equivalente – que se responsabilizaria pela declaração de equivalência e competente revalidação;
- iii) a análise dos estudos realizados em instituição estrangeira deverão ser fundamentadas nas novas diretrizes curriculares nacionais e levar em consideração as competências e habilidades necessárias para cada área específica e não simples denominações ou rol de disciplinas. (Parecer CNE/CES 0336/2003.)

Por sua vez, o serviço de assessoria jurídica do Ministério da Educação enfatizou que somente as universidades públicas são competentes para revalidar tais diplomas emitindo o seguinte parecer:

Esta CONJUR se manifestou sobre assunto semelhante, na informação no 524/99, demonstrando que a revalidação de diplomas de graduação obtidos no exterior, somente podem ser feitos pelas universidades públicas, bem como que não se encontra dentre as atribuições do CNE instituir condições para revalidar tais estudos, frente à revogação da Lei nº 5540/68 que estabelecia competência ao Conselho para fixar as condições para revalidação (grifo nosso). (Parecer CNE/CES 0336/2003.)

O voto da relatora retirou de pauta a proposta de minuta de resolução, mas deixou sua inconformidade posta não somente no relatório, mas também no encaminhamento de seu voto, feito em conjunto com o relator inicial:

À vista do exposto:

- 1) encaminhe-se o presente processo à UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais, na medida em que esta ministra curso do mesmo nível e área, para as providências necessárias;
- 2) dê ciência ao interessado sobre o encaminhamento de seu pedido. (Parecer CNE/CES 0336/2003.)

Observe-se que a relatora agiu exatamente conforme a sugestão dada em sua proposta de resolução, encaminhando diretamente à uma universidade pública o exame do pedido de revalidação. No entanto, em outros processos semelhantes, relatados na mesma sessão, não se adotou a mesma postura. No parecer 0337/2003 o requerente pleiteava a revalidação de curso semelhante, com a diferença de já ter tentado este feito junto à UFMG, com resposta negativa. Face à impossibilidade de adotar o mesmo procedimento realizado para o processo analisado pelo parecer 0336, optou a relatora por sugerir ao requerente que encaminhasse seu pedido à outras universidades. O mesmo foi feito com pedido relatado no parecer CES/CNE 0339/2003, referente a um curso na área de Teologia. Destas analogias entre os processos verifica-se que o pulso inicial de alterar o fluxo de revalidação já estipulado pela LDB arrefeceu-se frente às realidades concretas.

O parecer **CES/CNE 0362/2003** tratou de autorização para o funcionamento do Curso Superior de Tecnologia em Gestão de Negócios de Pequeno e Médio Porte (Área Profissional: Gestão), na modalidade a distância, a ser ministrado pelo Centro de Educação Tecnológica Internacional, com sede na cidade de Curitiba, no Estado do Paraná. O processo foi relatado pelo conselheiro Roberto Cláudio Frola Bezerra que inicialmente manifestou-se pela autorização do curso, com duração de três semestre letivos. O conselheiro Jacques Schwartzman pediu vista do processo e sugeriu que a autorização fosse concedida mas com duração de quatro semestres. O relator acatou a sugestão e o parecer foi aprovado por unanimidade. Este processo, contudo, revela a confusão que ainda pairava naquele momento sobre as graduações tecnológicas. No âmbito do MEC o processo não foi analisado pela SESu, mas sim pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica do MEC. Embora estes cursos, de graduação e de nível superior, assim estivessem definidos pela LDB, o próprio CNE e o MEC demoraram a definir regras homogêneas e a

reconhece-los desta forma. É uma sutileza que revela o caráter discriminatório da elite intelectual brasileira frente às novas modalidades de cursos tecnológicos. Apesar do uso comercial feito pelas universidades privadas a fim de promover estes cursos e auferir lucros, o CNE e o MEC deveriam discutir como integrar estes cursos à um percurso formativo mais amplo, estimulando assim aqueles que se graduam a continuarem o aprimoramento acadêmico em cursos de longa duração. Poderia servir de modelo para discussão, com toda necessidade de contextualização, registre-se, as experiências das Community Colleges americanas.

O parecer **CES/CNE 0074/2004** cuidou do pedido de credenciamento Institucional da Faculdade de Administração de Brasília e autorização para a oferta de pós-graduação lato sensu, especialização em Administração, na modalidade a distância. O processo foi relatado pelo conselheiro Arthur Roquete de Macedo que se manifestou favorável ao pleito, com autorização de 2.000 vagas. O processo teve pedido de vista do conselheiro Edson de Oliveira Nunes, que concordou com o parecer do relator inicial, incluindo apenas um trecho no voto, que deixava claro que a decisão estava baseada no relatório de visita *in loco* da comissão designada pelo MEC.

O parecer **CES/CNE 0081/2004** teve pedido de vista do conselheiro José Carlos Almeida da Silva. O pedido de vista abriu divergência que resultou em dois votos contrários e uma abstenção. A análise deste parecer foi feita na seção de votos divergentes.

O parecer **CES/CNE 0093/2004** foi objeto de pedido de vista da conselheira Marília Ancona-Lopez, que terminou proferindo voto contrário ao do relator. A análise deste parecer encontra-se na seção de votos divergentes neste trabalho.

4.4 As resoluções homologadas

No período 2001-2004 a CES/CNE teve 42 projetos de resolução homologados pelo Ministro da Educação. A Tabela 17 apresenta uma síntese destas resoluções pelos temas tratados.

Tabela 17 - Resoluções CES/CNE 2001-2004

Tipo	2001	2002	2003	2004	Total	%
Diretrizes Curriculares Graduação	3	19	3	10	35	83,33%
Normas Pós graduação lato sensu	1				1	2,38%
Normas Pós graduação	1				1	2,38%
Normas de Revalidação de Diplomas de Graduação		1			1	2,38%
Normas de Credenciamento e Autorização de cursos de Graduação		1			1	2,38%
Revisão de Resolução		2			2	4,76%
Normas de Recredenciamento de Universidades e Centros Universitários		1			1	2,38%
Total	5	24	3	10	42	100,00%

Fonte: Resoluções do CES/CNE. Elaborado pelo autor.

Observa-se que dos pareceres que resultaram em normas para o sistema educacional quase que a totalidade concentrou-se em diretrizes curriculares para a graduação. Isto demonstra algum protagonismo na elaboração de normas para o sistema educacional por parte do CES/CNES, mas no mesmo período foram elaboradas as regras do SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) e o CNE, embora tenha discutido o projeto em suas sessões, teve caráter coadjuvante.

4.5 As decisões não homologadas

Dentre os pareceres analisados neste trabalho há 12 não homologados pelo Ministro da Educação. Os assuntos e decisões destes pareceres serão abordados a seguir.

O parecer **CES/CNE 0272/2002** refere-se a um pedido de equivalência de estudos de Curso de Formação de Oficiais do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio de Janeiro aos cursos de nível superior do sistema civil de ensino. O relator destaca que este assunto já havia sido tratado pelos parecer CNE/CES 1.295/2001, homologado em 23/3/2002 (DOU de 26/3/2002) e parecer CES/CNE 066/2002, homologado em 26/04/2002. Em ambas as decisões instruiu-se os interessados para que pleiteassem a equivalência de estudos à Universidades que atendessem aos requisitos do Parecer CNE/CES 771/2001. Este último parecer (aprovado por unanimidade) estabeleceu as seguintes regras para reconhecimento de diplomas emitidos por instituições não universitárias:

Propõe-se que o registro de diplomas expedidos por instituições não universitárias seja realizado por universidades que, situadas na mesma unidade da Federação da instituição não universitária que emitiu o diploma:

- 1) ofereçam cursos de pós-graduação cujos conceitos sejam iguais ou superiores a 4 para 50 % ou mais do total de cursos oferecidos;
- 2) ofereçam cursos de graduação cujas condições de oferta sejam iguais ou superiores a CB para 50% ou mais dos cursos oferecidos e cujo desempenho no ENC seja igual ou superior a C para, também, 50 % ou mais dos cursos avaliados. (Parecer CNE/CES 771/2001.)

No entanto estas normas foram revistas pelo parecer CES/CNE 0287/2002, em pedido de reconsideração feito pelo Ministro da Educação, conforme consta no parecer 287/2002:

“Ocorre que, no presente processo, se apresentam aspectos ligados diretamente à praxis, que podem ter implicações sobre os objetivos propostos, concebidos de forma ampla e coordenada. Assim é que, no momento, se verifica que várias universidades, inclusive públicas, não atingem os parâmetros indicados no Parecer CNE/CES 771/2001, no que tange à avaliação, a exemplo do que ocorre na Região Norte, onde nenhuma delas poderia ser considerada habilitada.” (MEMO 2536/2002 – MEC/SESu, de 15/8/2002 apud Parecer CNE/CES 0287/2002)

Como resultado da reanálise foram estabelecidas as seguintes regras:

Diante dos argumentos expostos pelo Departamento de Política do Ensino Superior e, especialmente, pelo fato de que várias universidades, inclusive públicas, não atingem os parâmetros propostos pelo Parecer CNE/CES 771/2001, manifesto-me no sentido de que o registro de diplomas expedidos por instituições não-universitárias seja realizado por universidades que:

1. ofereçam cursos de pós-graduação *Stricto sensu* cujos conceitos sejam iguais ou superiores a 3 ;
2. ofereçam cursos de graduação cujas condições de oferta sejam iguais ou superiores a CB para 50% ou mais dos cursos oferecidos e cujo desempenho no ENC seja igual ou superior a C para, também, 50% ou mais dos cursos avaliados.

No caso em que não houver instituição que atenda a estes requisitos na mesma unidade

da Federação da instituição não-universitária, a mesma poderá registrar seus diplomas na unidade da Federação mais próxima. (Parecer CNE/CES 0287/2002.)

Este parecer 0287/2002 não contou com unanimidade pois teve votos contrários de três conselheiros: Jacques Schwartzman, Marília Ancona-Lopez e Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva.

Observe-se ainda que estas novas instruções foram prolatadas em parecer posterior ao exame do parecer 0272/2002. No entanto ambos os pareceres foram analisados na mesma sessão do dia 04/09/2002. O relator deveria então ter retirado seu parecer para retificação ou então adaptado às novas instruções sobre reconhecimento de diplomas do Parecer CES/CNE 0287/2002. Além da ausência de

atualização o relator ainda divergiu parcialmente da decisão anterior já homologada do Parecer 1.295/2001. Veja a decisão do relator, aprovada por unanimidade pelo CES/CNE:

Assim, por se tratar de situação idêntica à analisada no Parecer CNE/CES 66/2002, este Relator entende que ao presente processo seja dado o mesmo tratamento, isto é, o interessado deverá pleitear a equivalência de estudos à Universidades que atendam aos requisitos do Parecer CNE/CES 771/2001.

Este Relator entende, contudo, que cabe ressalva nas disposições contidas no Parecer CNE/CES 1.295/2001, no que se refere ao registro de diplomas expedidos por instituições militares, posto que tais diplomas já estão devidamente registrados nas instituições de origem.

Parece-me ser dispensável um novo registro, pois, as Universidades, não possuem competência para registrar diplomas oriundos de instituições militares.

Acredito que o mais indicado nas situações de declaração de equivalência seria o apostilamento no verso dos diplomas da equivalência processada no âmbito da Universidade. (Parecer CNE/CES 0272/2002.)

Tendo em vista esta decisão, o que deveria o interessado fazer: solicitar o apostilamento da equivalência de estudos à Universidades, com base no Parecer CNE/CES 771/2001 (que na verdade deveria ser atualizado para o Parecer 0287/2002) ou solicitar o registro do diploma em um Universidade? O interessado deveria fazer isto ou a instituição militar? Não há registro de pedido de revisão deste parecer pelo Ministério da Educação e portanto não há registros dos motivos da não homologação, mas parece que as contradições acima são suficientes para justificar esta ausência de homologação.

O **parecer CES/CNE 0135/2002** trata do pedido de convalidação dos estudos realizados em um pretense curso de Mestrado em Turismo Ambiental e Cultural ministrado pelo Centro Universitário Ibero-Americano, no Estado de São Paulo feito por alguns dos alunos que realizaram o curso. O relator demonstra que, conforme relatos da CAPES, o referido curso nunca foi submetido à avaliação e aprovação da CAPES e por isto não conta com a recomendação daquele órgão. Concluiu então o relator ser impossível convalidar tais títulos. Estranhamente o conselheiro Roberto Cláudio Frota Bezerra absteve-se da votação, sem indicar os motivos. Infere-se que não havia motivos para a não homologação deste parecer. Em rápida consulta à plataforma Lattes verifica-se que todos os interessados listados no processo que deu origem ao parecer CES/CNE 0135/2002 incluem o referido mestrado não reconhecido em seus respectivos currículos.

O parecer **CES/CNE 0167/2003** tratou do pedido de autorização para a oferta de alguns cursos de especialização, a distância, pela Faculdade de Educação São Luís, com sede na cidade de Jaboticabal, no Estado de São Paulo. O relator entendeu que este pedido não seria necessário e propôs uma resolução que estabelece normas complementares para o funcionamento de cursos superiores de graduação, cursos seqüenciais e cursos de pós-graduação lato sensu, na modalidade a distância. A referida proposta de resolução concedia a todas as instituições de ensino superior a autonomia para criarem cursos de pós-graduação lato sensu, sem necessidade de autorização do Ministério da Educação ou do CES/CNE. Também estabelecia que instituições não universitárias poderiam criar cursos superiores e de pós-graduação lato sensu, na modalidade a distância, desde que autorizados pelo MEC. A referida resolução não foi homologada. Uma provável razão da não homologação tenha sido a abrangência demasiada da proposta. Posteriormente a oferta de pós-graduação lato sensu foi regulada pela Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007, estabelecendo a mesma autonomia proposta por este parecer. Porém a resolução tratou especificamente da pós-graduação lato sensu.

O parecer **CES/CNE 0196/2003** tratou do pedido de revalidação de diploma de curso de Medicina obtido no exterior, em uma Universidade Cubana. Os interessados haviam solicitado a revalidação na Universidade Estadual de Montes Claros em Minas Gerais. A Universidade por sua vez aprovou a equivalência curricular e agendou a data para exames presenciais de equivalência, conforme procedimentos estabelecidos à época pela Resolução CES/CNE 01/2002. Não há informações se a prova foi realizada ou se o pleito dos interessados era no sentido do reconhecimento sem a realização das provas. O relator conclui o parecer com a seguinte decisão:

A Unimontes não cumpriu o prazo de 6 meses para emitir parecer conclusivo sobre a solicitação de revalidação, previsto na Resolução 01/2002 do CNE/CES (Art. 8o) e na Resolução 083-CEPEX/2002 (Art. 11) da Unimontes.

Esse assunto deveria ser matéria do Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais.

À Câmara de Educação Superior não cabe entrar no mérito da equivalência, ou não, de estudos, e correspondente revalidação dos diplomas. Por outro lado, a Câmara de Educação Superior não tem instrumentos para interferir nos assuntos internos da Unimontes. Cabe, portanto, sugerir aos interessados uma das seguintes alternativas:

1o. Realizar os exames e provas, previstos pela Unimontes, visando a revalidação dos diplomas;

2o. submeter o pedido de revalidação a outra Instituição universitária brasileira.

Em tempo, a Câmara de Educação Superior deve discutir os aspectos relativos a prazos, previsto no Art. 8º de Resolução 01/2003. (Parecer CNE/CES 0272/2002.)

Ora, os procedimentos para revalidação de diplomas de medicina obtidos no exterior foram posteriormente pacificados com a criação do Revalida. Mas este episódio revela a luta das corporações contra o reconhecimento de diplomas obtidos no exterior, especialmente de medicina, no seio das universidades. Há aqui também certa leniência do CES/CNE com o assunto, pois se havia uma Resolução determinando procedimentos para o reconhecimento do diploma deveria o CES/CNE cobrar a realização destes procedimentos e não agir simplesmente como Pôncio Pilatos⁴ frente às corporações. Se por um lado o entendimento era de que uma vez que a Universidade é estadual o assunto deveria ser debatido no Conselho Estadual de Educação, deveriam ao menos manifestar-se sobre a necessidade do conselho local aderir à Resolução do CES/CNE.

O **parecer CES/CNE 0220/2003** responde uma consulta do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso sobre procedimentos e competência para equivalência de estudos militares. O assunto já havia sido abordado em pareceres anteriores, inclusive no parecer 0272/2002, também não homologado.

O relator proferiu voto no mesmo sentido do parecer 0272/2002, reforçando que o interessado deveria solicitar o apostilamento da equivalência de estudos no verso do seu diploma.

O **parecer CES/CNE 0294/2003** trata do pedido da Universidade Luterana do Brasil – ULBRA para transformação das instituições de ensino superior criadas em outro estado diferente da sede em unidades universitárias (campi) da instituição. O relator emitiu relatório contrário ao pedido, determinando o ajuste do estatuto daquela universidade, com a necessidade de que as unidades fora do estado deveriam permanecer como unidades educacionais independentes e ter estatuto próprios.

O **parecer CES/CNE 0097/2004** trata do pedido de reexame do parecer CES/CENE 0055/2003. O assunto tratado inicialmente era o pedido de

⁴ Pôncio Pilatos foi prefeito da província romana da Judeia do ano 26 d.C. até o ano 36 ou começo do 37 d.C. Notabilizou-se por lavar as mãos no julgamento de Jesus Cristo sobre sua condenação, simbolizando que a responsabilidade sobre aquela execução não seria dele, segundo os relatos bíblicos.

reconhecimento da validade nacional de diploma de doutorado para um grupo de alunos do curso de Pós-Graduação em Tecnologia Bioquímica-Farmacêutica da Faculdade de Ciências Farmacêuticas da USP. O curso foi iniciado em 1989 e foi reconhecido pela CAPES em 1999. Ambos os pareceres tiveram o mesmo relator, Lauro Ribas Zimmer. Os dois pareceres evidenciam uma disputa entre a CAPES e o CES/CNE. De um lado o CES/CNE defendeu a validação retroativa nacional dos diplomas com argumentos de que a legislação anterior a 2001 assim previa, e por outro a CAPES afirmando que existia um vazio jurídico e que o caso da USP não era o único a requerer uma solução. A CAPES argumentou no pedido de reexame que a retroatividade era superior ao prazo recomendado (três anos) e que isto provocaria danos à credibilidade do Sistema Nacional de Pós- Graduação – SNPG, com risco de desestabilização da avaliação dos cursos deste nível. O imbróglio não foi resolvido e o parecer não foi homologado.

O **parecer CES/CNE 0136/2004** responde a consulta feita pela Procuradoria da República em Pernambuco (Ministério Público Federal) sobre a validade da exigência de especialização e mestrado como critérios do concurso público para professor da Escola Agrotécnica Federal de Vitória de Santo Antão. A resposta do relator demonstra que as exigências para a docência no ensino médio e ensino técnico profissional são a obtenção de licenciatura ou para os casos em que na área de conhecimento exista apenas o bacharelado o pretendente à carreira docente deverá qualificar-se em programas especiais de formação pedagógica, nos termos da Resolução CNE/CP 2/97. Conclui então o relator o seu voto da seguinte maneira:

Não vislumbro, no ordenamento legal, norma que exige especialização ou mestrado para o Ensino Médio, considerando que o art. 66 da Lei 9.394/96, é expresso ao dispor que a formação em nível de pós-graduação (mestrado e doutorado) destina-se à preparação de docentes para o magistério superior. (Parecer CNE/CES 0136/2004.)

Ocorre que a homologação do parecer exarado pela CES/CNE seria antagônico a atos praticados por uma escola técnica subordinada ao Ministério da Educação. As exigências estavam de acordo com a política implementada pelo MEC, especialmente no que diz respeito aos adicionais de remuneração por titulação e exigência de Dedicção exclusiva. Ademais este assunto talvez merecesse ser tratado no Conselho Pleno, para envolver também os conselheiros da CEB.

O **parecer CES/CNE 0221/2004** trata do pedido de reconhecimento da validade nacional dos estudos realizados pelos alunos que concluíram ou estavam para concluir cursos de mestrado em Ciências Sociais Aplicadas e em Educação no Centro Pastoral, Educacional e Assistencial Dom Carlos (CPEA) em Palmas, Tocantins. Este é um pedido semelhante ao que foi feito pela USP e que foi objeto dos pareceres CES/CNE 0055/2003 e 0097/2004. A diferença é que no caso da USP a CAPES havia feito o reconhecimento do curso em análise e no caso em epígrafe a CAPES não fez o reconhecimento. Neste caso o relator votou pela não concessão da validade nacional dos diplomas concedidos. Mas, da mesma forma que o caso da USP, o parecer não mereceu homologação por parte do Ministro da Educação.

O **parecer CES/CNE 0235/2004** abordou a alteração do art. 10 da Resolução CNE/CES 1/2001, que estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação lato sensu. A alteração aprovada por unanimidade esclarecia que a monografia ou trabalho de conclusão de curso dos referidos cursos é de caráter obrigatório e individual e não pode ser contabilizado na carga horária total do curso. Este estudo não encontrou motivos para a não homologação do parecer pelo Ministro da Educação à época, Tarso Genro. A atual regulação da pós-graduação lato sensu, dada pela Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007, estabelece em seu artigo 5º a mesma redação proposta por este parecer. Esta resolução foi homologada por Fernando Haddad. A explicação talvez gire em torno do lobby das universidades para incluir a monografia no cômputo da carga horária total dos cursos, o que reduziria os custos para os ofertantes destes cursos.

O **parecer CES/CNE 0259/2004** cuidou do pedido de credenciamento do Centro Universitário Claretiano para a oferta de cursos de graduação a distância e autorização dos cursos de Licenciatura em Computação e Licenciatura em Filosofia, ambos a distância. A relatora em seu voto indicou que não seria necessária a autorização uma vez que a instituição já encontrava-se credenciada para os feitos solicitados. No mesmo sentido o Ministério da Educação decidiu que não era necessária a homologação do parecer pelos mesmos motivos alegados pela relatora. No entanto, poderiam ter sido poupados recursos públicos se a Secretaria de Educação Superior (SESu), do Ministério da Educação, tivesse informado a não necessidade do ato no pedido inicial da IES. A SESu não informou e além disto constituiu comissão para visita à IES, a fim de avaliar os projetos pedagógicos dos

cursos objeto do pedido. Embora exista a necessidade de avaliação periódica dos cursos, a referida comissão prestou-se a avaliar diversos cursos, em procedimento oposto ao que é atualmente feito, com base no SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que em seu componente específico da avaliação dos cursos prevê a visita *in loco* específica para um curso da instituição. Ressalte-se que a visita foi proposta logo antes da publicação da referida lei, mas existia uma medida provisória vigente, que resultou na transformação da lei do SINAES.

O parecer **CES/CNE 0321/2004** cuidou de reexaminar o parecer CNE/CES 73/2004. O assunto era o pedido de autorização para funcionamento do Curso de Medicina da Universidade Anhembi Morumbi, com sede na cidade de São Paulo, no Estado de São Paulo. O relatório inicial (parecer 073/2004) havia aprovado por unanimidade o pedido de autorização. O Ministro da Educação Tarso Genro solicitou o reexame nos seguintes termos:

“Ao Conselho Nacional de educação, com os critérios que estamos trabalhando, para seu reexame e considerações” (Parecer CNE/CES 0136/2004.)

Ao examinar o assunto o relator demonstrou as contradições existentes nas diversas portarias normativas que trataram da autorização e reconhecimento de cursos. Na extensa análise das contradições e dos critérios desenvolvidos pelo Ministério da Educação o relator argumenta que:

O reexame do Parecer CNE/CES nº 73/2004 ressalta a peculiar situação em que se encontra a regulamentação dos processos de autorização para funcionamento dos cursos de Medicina. Do ponto de vista processual, as Portarias Ministeriais nos 1.264/2004, 2.477/2004 e 3.065/2004 instituem comandos desarmônicos e ora incompletos, que dificultam a reapreciação da matéria em questão sob uma ótica diversa da anterior, ainda que o propósito manifesto desses novos atos seja o da normatização de procedimentos.. (Parecer CNE/CES 0136/2004.)

É preciso ressaltar que o pedido de reexame não foi acompanhado de uma exposição de motivos que deixasse claro a negativa da homologação. Há no entanto o apontamento no parecer CNE/CES 73/2004 de que o Conselho Nacional de Saúde se posicionava contrário a abertura de novos cursos na área de saúde. Isto revela um embate entre os anseios de ampliação da educação superior e os que não desejavam que isto fosse feito via ampliação das universidades privadas.

Conclui então o relator o seu voto da seguinte forma:

Dado que o processo protocolado em 29 de novembro de 2002 teve concluídas favoravelmente todas as etapas de avaliação no âmbito da SESu/MEC e do CNE, à luz das regras então vigentes, entende este Relator que não existem argumentos substantivos e fundamentos técnicos consistentes para reexame criterioso do Parecer CNE/CES nº 73/2004. (Parecer CNE/CES 0136/2004.)

O parecer CNE/CES 0073/2004 foi posteriormente homologado pelo Ministro Fernando Haddad em 2007, na esteira da ampliação das vagas de ensino superior.

Por fim, cabe ainda destacar o **parecer CNE/CES 0154/2004** que não está contabilizado dentre os 12 não homologados, pois há uma observação no parecer de que este independe de homologação. O parecer cuida de recurso contra a decisão da Universidade Federal de Minas Gerais relativa à revalidação de diploma de Pós-Graduação Stricto Sensu, mestrado em Ciências da Informação obtido em instituição estrangeira. O CES/CNE por unanimidade decidiu que a decisão de não revalidar é prerrogativa da Universidade recorrida. Destaque-se que a norma que delegou competência ao Presidente do CNE para dar publicidade a pareceres emitidos sem conteúdo normativo ou decisório só foi publicada em novembro de 2006 (Portaria nº 1.792, de 6 de Novembro de 2006) com efeito somente até 31 de dezembro de 2006. Esta delegação teve por objetivo destravar os inúmeros pareceres que estavam pendentes de homologação. A síntese de pareceres publicada em 15/12/2006, com posterior retificação em 16/01/2007 deu publicidade e validade a pareceres pendentes de homologação, no período entre 2003 e 2006. Há certamente dúvidas sobre o que são pareceres sem caráter decisório, conforme referido na Portaria de delegação, o que poderia ensejar algum tipo de argumentação pelas partes interessadas. Há dentre os pareceres publicizados e validados com base nesta portaria negativas de convalidação de estudos e de reconhecimento de diplomas, o que poderia gerar contestações.

4.6 O registro das atas

As atas das reuniões constituem importante fonte do retrato dos debates no CES/CNE. Este trabalho examinou as atas de todas as reuniões realizadas no período 2001-2004. As atas não estão disponíveis para consulta livre no portal do MEC/CNE. Esta seria importante providência para livrar os atos do CNE da opacidade e tornar públicas as discussões.

As reuniões do CES/ CNE acontecem mensalmente, em geral na primeira semana de cada mês. As pautas são construídas conforme o regimento e a maior parte do tempo das reuniões é ocupada com votações de pareceres, o que aproxima o CES/CNE de um colegiado aos moldes do poder judiciário. Os principais debates nas atas estão registrados, em geral, na reunião inicial de cada mês. Este trabalho irá destacar alguns destes debates presentes nestas atas.

Na sessão de 29 de janeiro de 2001 a conselheira Eunice Ribeiro Durham reclamou do excesso de processos e sugeriu que fosse retomada a sistemática de análise de processos em blocos e que somente pleitos não aprovados e itens relativos a número de vagas seriam analisados pelos conselheiros. Sugestão aprovada por todos.

Na sessão do dia 02 de fevereiro de 2001 houve um debate sobre avaliação do ensino superior por ocasião da visita da presidente do INEP à época, Maria Helena Guimarães Castro. Houve debate sobre o papel das comissões de avaliação. O conselheiro Arthur Roquete de Macedo ao elogiar a centralização da avaliação no INEP destacou que as comissões “deveriam adotar uma postura mais educativa que inquiridora”. Na mesma discussão o conselheiro Éfrem de Aguiar Maranhão ressaltou que “a avaliação deve visar à melhoria qualitativa do ensino superior e que o fechamento de qualquer curso deve ser uma consequência da avaliação e não seu objetivo”. No mesmo sentido o conselheiro Roberto Cláudio Frota Bezerra “ressaltou a necessidade de se proceder à revisão do papel das comissões de especialistas, do exame nacional de cursos e da legislação relacionada à avaliação e supervisão do ensino superior”.

Aqui verificamos presente, embora o registro seja sintético, as preocupações com um sistema de avaliação do ensino superior que estava em debate e que resultou no SINAES em 2013. É preciso recuperar estas declarações para se perceber a preocupação com possíveis reflexos da avaliação da qualidade dos cursos sobre o funcionamento destes cursos e eventuais recomendações de descontinuidade de cursos com baixa qualidade. A perspectiva de comissões de avaliação “mais educativas” não se coaduna com um sistema de educação com parâmetros e diretrizes construídas e claramente comunicadas às instituições de ensino superior, com antecedência e prazos para adaptação. Os discursos elaborados nesta reunião evidenciam a perspectiva da leniência com as instituições que não se adequaram à estes parâmetros. Os discursos atuais de recrudescimento

das avaliações de ensino superior materializam um sonho antigo, presente no próprio CES/CNE.

Na ata do dia 12 de março de 2001 houve discussão do relatório elaborado sobre cursos tecnológicos com o Secretário de Educação Média e Tecnológica do Ministério da Educação. O conselheiro Carlos Alberto Serpa de Oliveria propôs em seu relatório que:

“a) os cursos de formação de tecnólogos sejam enquadrados como sequenciais numa modalidade especial que não permita a licenciabilidade; b) a revisão dos cursos sequenciais existentes, de forma a restringir as especificidades.” (Ata da Décima Quarta Sessão Ordinária CES/CNE -2001)

Em resposta o titular da SEMTEC, professor Rui Berguer, salientou que “o assunto deve ser tratado com cautela, considerando que a filosofia dos cursos sequencias não foi devidamente entendida e incorporada.”

Esta discussão revela o enorme abismo de entendimento existente à época sobre os cursos de graduação tecnológica, previstos na LDB de 1996, tanto no MEC quanto no CES/CNE. O primeiro grande equívoco que pode ser verificado nesta discussão é que para falar destes cursos convidou-se o secretário de educação média e tecnológica, e não o secretário de educação superior. Este episódio revela as razões destes cursos patinarem naquele momento, com falta de reconhecimento e incentivos adequados para a formação de uma massa de profissionais de nível superior que incrementassem e incorporassem novas tecnologias aos padrões brasileiros, de maneira rápida. O CES/CNE ao tratar os esforços da LDB e das ofertas iniciais como “licenciabilidade” enfatizava a perspectiva bacharelesca da elite educacional nacional, com preservação de espaços ao tradicional. Sem a pretensão de análise crítica aprofundada sobre o sistema educacional norte-americano, o esforço daquele momento talvez fosse frutífero se ao invés da perspectiva da limitação fosse realizado o incentivo da complementaridade, aos moldes das *Community Colleges*, em que fossem construídos possibilidades de complementação de estudos para aquisição do bacharelado, com construções de currículos que tornassem isto possível, e estímulo à oferta tanto por parte das instituições privadas quanto pelas instituições públicas. Mesmo após a pacificação do entendimento e regulamentação destes cursos de graduação tecnológica não há, ainda no momento de construção deste trabalho, mecanismos que garantam a complementação de estudos em áreas específicas com mais dois anos de estudos

aos estudantes egressos destes cursos. As instituições de ensino ofertantes, em sua maior parte privadas, não aproveitam integralmente os créditos cursados em cursos de graduação plena, impingindo aos estudantes períodos adicionais de estudos (e de pagamentos) para este fim. Isto necessitaria da revisão das diretrizes curriculares destes cursos com a perspectiva da complementação, com o apontamento dos cursos com possibilidades de complementação e com quais elementos curriculares. Isto é uma incumbência do CES/CNE que poderá regular a oferta e que certamente afetará interesses privados, ao limitar a possibilidade de cobranças adicionais e determinar a obrigatoriedade da oferta de complementação.

Na ata do dia 13 de março de 2001 discutia-se a formulação das Diretrizes Curriculares. Dentre as deliberações do colegiado ficou decidido:

“a) algumas diretrizes extremamente insatisfatórias poderão ser devolvidas as comissões, com as críticas, para serem refeitas; e b) as audiências públicas poderão ser dispensadas, a não ser em casos excepcionais, considerando que o diálogo com o Fórum de Graduação – FORGRAD poderá substituí-las.” (Ata da Décima Quinta Sessão Ordinária CES/CNE -2001)

Este é um trecho importante para compreender como a democracia participativa era entendida naquele momento no CES/CNE. A perspectiva da limitação da participação dava o tom das discussões. Algo tão importante quanto as discussões de diretrizes curriculares poderia ser restrito às conversas com o FORGRAD- Fórum Nacional de Pró-reitores de Graduação. Por mais representativo e qualificado que seja este fórum ele não substitui o conjunto da sociedade brasileira. A própria ideia de que há “diretrizes extremamente insatisfatórias” e que a construção é função das comissões remete à uma desvinculação entre o que pensa a sociedade e o que pensa o CNE. As diretrizes são insatisfatórias segundo que parâmetros? Além disto há um viés autoritário na decisão, pois as comissões deveriam refazer os projetos de resolução face às críticas elaboradas no CES/CNE. As pessoas e entidades da sociedade interessadas não são mencionadas. Não estão incluídas na discussão.

Uma evidência desta dissociação das comissões encarregadas de elaborar as diretrizes curriculares dos cursos de graduação e os interessados na sociedade brasileira por estas discussões é o registro feito na ata da sessão do dia 10/12/2001 da insatisfação da Sociedade Brasileira de Psicologia com relação às diretrizes curriculares do curso de Psicologia, aprovadas no parecer CES/CNE 1314/2001. Mesmo que ouvidas em audiências públicas estas instituições não fazem parte da

comissão que elabora propostas finais. A mesma queixa é expressa na ata da reunião do dia 04/06/2002 em que a OAB faz crítica ao parecer 146/2002 referente à diretrizes curriculares do curso de Direito. Embora o referido parecer enfatize que as comissões de especialistas designadas para elaborar as diretrizes curriculares tenham considerados as contribuições advindas dos editais do MEC que convidam a sociedade a contribuir com sugestões, ao final das contas prevalecia o entendimento das comissões e as sugestões poderiam ser acatadas ou não. Se fosse mantidas as diretrizes do parecer 146/2002 os cursos de Direito poderiam ter a duração de três anos, dependendo da definição de cada IES.

Na ata da reunião do dia 02 de abril de 2001 o conselheiro Lauro Ribas Zimmer fez constar em ata uma carta enviada ao presidente da CES/CNE:

“ Senhor Presidente da Câmara de Educação Superior – Cumpre-me comunicar a Vossa Excelência que a Universidade Estácio de Sá, com sede na cidade do Rio de Janeiro, com quem mantenho há 11 anos vínculo empregatício, hoje na condição de Assessor, decidiu, conforme OG. GR 007/2001, de 21 de março, endereçado ao Senhor Ministro da Educação, oferecer cursos sequenciais de formação específica na cidade de Fortaleza. Manifestei-me perante a alta direção da instituição o meu posicionamento contrário a essa medida por entender que não encontra abrigo na legislação educacional e também não se coaduna com a forma de agir da Instituição, sobretudo no que se refere a expansão de suas atividades. Conforme exposto ao Senhor Ministro, a Universidade baseou-se em decisão judicial, a qual já detinha desde 2/2/2000. Quero deixar claro perante Vossa Excelência e aos demais membros desta Câmara que o meu posicionamento, tantas vezes expresso no CES/CNE, de maneira veemente, foi e continuará sendo contrário a qualquer ação que não se coadune com a legislação vigente. Colho do ensejo para reiterar-lhe os protestos do mais alto apreço.”. (Ata da Décima Nona Sessão Ordinária CES/CNE -2001)

A carta expressa a preocupação com uma defesa prévia quanto à ações da instituição ao qual estava vinculado o conselheiro e que infringiriam as normas de criação de campus fora de sede. Em um conselho que fosse composto por representações claras estas defesas prévias talvez fossem desnecessárias. Importante salientar que esta defesa é feita em um momento que pairavam denúncias de diversos órgãos da imprensa sobre membros do CNE e que resultaram em outras defesas dos conselheiros nas atas das reuniões do CES/CNE durante o ano de 2001.

Em 02 de maio de 2001 a Revista Veja publicou o artigo “Ação entre amigos” de autoria de Consuelo Dieguez. No artigo há acusações contra os conselheiros Yugo Okida e Lauro Ribas Zimmer. Diz o artigo:

Um dos inegáveis feitos do Ministério da Educação foi a democratização do ensino superior, com o crescimento acelerado do número de faculdades implantadas no país.

Vai tudo bem nesse campo, menos por um detalhe: os critérios adotados pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) para autorizar o funcionamento de novas instituições. Há suspeitas de que critérios não estritamente técnicos nortearam a abertura de muitos cursos. O CNE, órgão que está ligado à estrutura administrativa do ministério e funciona com conselheiros indicados pelos órgãos de ensino e por outras entidades de fora do governo, decide que cursos superiores podem ser abertos, em quais cidades e também os que devem ser fechados por andar mal das pernas.

Seria de imaginar que o conselho estivesse acima de qualquer interesse, a não ser o de garantir um ensino de qualidade. O que ocorre, porém, é que esse órgão tem sido palco de uma ação entre amigos, na qual se aprovam projetos de interesse de grupos com que os conselheiros têm ou tiveram algum vínculo. Pior que isso, sem que o próprio Ministério tenha controle dessas ligações, porque os pedidos são feitos em nome das mantenedoras dos cursos, sem informação sobre quem são seus donos. Esse expediente deu margem a situações no mínimo curiosas.

Como a do conselheiro Yugo Okida, vice-reitor da Universidade Paulista (Unip), que pertence a um dos maiores grupos educacionais do país, o Objetivo, do empresário João Carlos Di Genio. Okida também é sócio de Di Genio no Objetivo e em outros negócios do grupo. Não vota nenhum parecer relativo à Unip. 'Não seria ético', explica. No entanto, não temos o mesmo cuidado quando se trata da aprovação de projetos de pessoas ligadas ao grupo Objetivo. 'Não posso impedir meus parentes ou sócios do Objetivo de abrir suas faculdades', explica. Há exemplos em vários Estados. No Centro de Ensino Superior de Maringá (Cesumar), no Paraná, os sócios são Cândido Garcia, Jorge Brihy e Oswaldo Pereira Barbosa. Brihy é sócio de Okida e Di Genio no Objetivo. Já Pereira Barbosa é cunhado de Di Genio. Em maio de 1998, Okida deu parecer autorizando o curso de fisioterapia na Cesumar. Em João Pessoa, Brihy e Oswaldo Barbosa aparecem como donos da Associação Paraibana de Ensino Renovado junto com Emiliane Kubo, sobrinha de Okida. Brihy também figura como sócio na Sociedade de Desenvolvimento Cultural do Amazonas, que recebeu autorização de Okida para montar um curso de comunicação. Na Bahia, quem está à frente da Associação de Ensino Superior Diplomata, além de Brihyé José Augusto Nasr, também sócio do grupo Objetivo.

O conselheiro nega qualquer favorecimento. Lembra que o voto do relator é sempre acompanhado de decisões demais dois relatores. 'Não mexo em uma vírgula do parecer que vem da Secretaria de Educação Superior. Será que todos estariam coniventes com o Objetivo?', questiona, deixando de lado a informação de que os pedidos são feitos apenas em nome das mantenedoras. Okida não está só. O conselheiro Lauro Ribas Zimmer foi reitor da Universidade Estácio de Sá, do empresário João Uchôa Cavalcanti e tem o hábito de aprovar projetos a ela ligados. É o caso da Sociedade de Ensino Superior de Pernambuco e da Sociedade de Ensino Superior do Ceará, em 1998 e 1999. Ambas pertencem ao grupo Estácio e receberam voto favorável de Zimmer. A defesa, mais uma vez, se escuda na diferença entre o nome das instituições autorizadas a funcionar. 'Ele sempre recusa os projetos em nome da Estácio de Sá', atesta o vice-presidente da Câmara de Educação Superior, Arthur Roquete de Macedo, da Fundação Cesgranrio de São Paulo. Zimmer esquiva-se dos cursos que aprovou em Pernambuco e no Ceará. 'Pode ter acontecido em outra época', diz. Também chama a atenção o caso do Instituto de Educação Superior de Brasília (Iesb).

À frente do centro, que abriu nada menos que doze cursos em dois anos, está Eda Machado Souza, mulher do chefe de gabinete do ministro Paulo Renato, Edson Machado. Antes de abrir suas faculdades, Eda era funcionária da Secretaria de Educação Superior (Sesu), responsável pelos

curso superiores do país. Outra coincidência é que o lesb, antes de se estabelecer definitivamente, usou instalações do Objetivo em Brasília. O atual secretário da Sesu, Antonio Macdowell de Figueiredo, não vê conflito de interesse no fato de a mulher do chefe de gabinete ter uma faculdade. Não há lei que impeça, é verdade. Mas não é uma situação inteiramente confortável. O professor João Carlos Di Genio defende-se atacando. Alega que seus 35 anos no mercado justificam o tamanho do império que montou.

Explica também que o plano de carreira do Objetivo inclui apoio para os professores abrirem escolas depois de dez anos de trabalho – daí a quantidade de pessoas ligadas ao grupo à frente de instituições de ensino. ‘Tem gente com muito menos estrada que abriu mais cursos que nós e em menos tempo. Não há controle’, indigna-se. A velocidade com que surgem cursos no país é realmente estonteante. Entre 1996 e 2000, foram criados 2.016. Uma média de um curso e meio por dia em quatro anos. Para evitar irregularidades e garantir a qualidade do ensino, é essencial que esse crescimento seja regido por critérios técnicos rigorosos. A falta de controle deixa no ar um cheiro de favorecimento incompatível com uma política educacional eficiente”. (Revista Veja, 02/05/2001)

Este artigo provocou manifestações do conselheiro Yugo Okida na sessão do dia sete de maio de 2001. Em longa explanação de motivos, incomum nas atas do CES/CNE, o conselheiro refuta o artigo mencionando que já havia negado 11 pedidos do grupo Objetivo anteriormente e votado favoravelmente a 8 pedidos, em pareceres relatados por ele. Diz ainda o conselheiro:

“A matéria publicada na revista Veja continha dados equivocados, diferentes dos que constam nos relatórios do CNE. Como não tomo, assim como outros conselheiros também não tomam, conhecimento sobre o nome dos componentes da entidade mantenedora, uma vez que tal informação não parece nos processos de pedidos de novos cursos, procurei então me inteirar sobre as instituições pertencentes a professores do Objetivo e posso assegurar que, **conhecendo agora cada uma das elencadas na reportagem e outras que não foram citadas, não irei mais relatar nenhum processo de interesse destas instituições para evitar quaisquer comentários tidos como suspeitos**, mesmo que não sejam verdadeiros”. (grifo nosso) (Ata da Vigésima Quinta Sessão Ordinária CES/CNE -2001)

O conselheiro Lauro Ribas Zimmer também se manifestou na mesma sessão sobre os pareceres referidos na reportagem. Diz um trecho da ata:

“ Ambos os processos tiveram parecer favorável da comissão de verificação e da Secretaria de Educação Superior – SESu e que, no total de oitocentos processos por ele relatados no Conselho, apenas esses dois casos, pinçados pela imprensa, não caracterizam procedimento que possa configurar “ação entre amigos”. (Ata da Vigésima Quinta Sessão Ordinária CES/CNE -2001)

O Presidente do CES/CNE à época, Arthur Roquete de Macedo, também se manifestou, em defesa dos conselheiros, da seguinte forma:

“ Acrescentou o conselheiro Arthur Roquete de Macedo que desde sua designação como membro do Conselho é testemunha que os conselheiros mencionados na matéria se abstêm de votar ou se declaram impedidos de

relatar processos de instituições com que tenham ou tiveram algum vínculo". (Ata da Vigésima Quinta Sessão Ordinária CES/CNE -2001)

Em edição posterior, no dia 23/05/2001, a mesma Revista Veja publicou o artigo intitulado "Jornada Múltipla – Conselheiros do MEC prestam consultoria a universidades que deveriam fiscalizar". Na referida publicação a repórter aponta para o conflito de interesses existente na relação dos conselheiros Carlos Alberto Serpa Filho, Éfrem Maranhão, Edson Machado e Lauro Zimmer. A matéria aponta os conflitos de interesse do conselheiro Lauro Ribas Zimmer por ser assessor da Universidade Estácio de Sá e por seu filho (Lauro Cavalazzi Zimmer) atuar como advogado - em sociedade com Rafael Borhhausen, filho do então senador Jorge Borhhausen - em casos da Universidade Estácio de Sá, da Fundação Cesgranrio e da Universidade Gama Filho. O conselheiro Carlos Alberto Serpa Filho, por sua vez, presidia a CESGRANRIO, responsável pela aplicação do ENADE e que realizava assessoria a diversas instituições de ensino. Apropriadamente o artigo demonstra que somente o fato de prestar assessoria e realizar o ENADE simultaneamente já configuraria um perigoso conflito de interesses. Mas isto foi exponencializado com a presença de Carlos Serpa Filho no CES/CNE. Sobre Éfrem Maranhão apontou-se o fato de este ser irmão do presidente da Anaceu, que o indicou para o CNE. E finalmente destaque-se Edson Machado, que embora não fizesse parte do CNE, havia sido membro do extinto CFE, era chefe de gabinete do Ministro da Educação, Paulo Renato, e dava consultoria a Faculdade da Cidade no Rio de Janeiro.

O Ministro Paulo Renato quando confrontado com estas informações pela reportagem da revista declarou o seguinte:

"Eu não tinha conhecimento destes fatos. Isto é tráfico de influência."
(Revista Veja, 23/05/2001)

Os três conselheiros citados pela reportagem fizeram longa defesa registrada na ata da reunião do dia 04 de junho de 2001 (trigésima sessão ordinária de 2001). Para além das suposições levantadas pelas reportagens, estes episódios despertam algumas reflexões sobre o modelo de representação no CNE, em especial no CES. A lógica impetrada facilita que grupos de interesses privados emplaquem seus representantes lá. Mesmo que não relatem processos oriundos de instituições que tenham vínculo, as suas influências se farão presentes. O verniz de imparcialidade não irá esconder as influências cruzadas. Neste sentido, este trabalho defende que para o aumento da transparência e imparcialidade é fundamental ampliar a

participação no conselho com outro modelo de indicação de membros, com inspiração no modelo do CNE de Portugal, referenciado no capítulo 3.

O debate sobre mudanças no CNE também foi intenso no Legislativo naquele período e culminou com requerimentos de audiências com conselheiros do CNE e o Ministro da Educação e outras propostas legislativas. O deputado Gastão Vieira, do PMDB do Maranhão, apresentou o Projeto de Lei 4954/2001 que criava o Conselho de Política Educacional. O projeto porém não prosperou pois se apontou inconstitucionalidade uma vez que o referido conselho seria um órgão da estrutura do governo, ligado ao Ministério da Educação, e a iniciativa para projetos de lei que criam estruturas governamentais é exclusiva do Presidente da República. A proposta previa que o conselho seria formado por representantes dos professores, dos estudantes, dos pais de alunos e de outros setores da sociedade civil. Porém todos seriam indicados pelo Presidente da República.

Ainda em 2001 o deputado Ivan Valente apresentou Proposta de Fiscalização e Controle no 51, de 2001, sobre as ações de correção do ENADE e as autorizações de curso realizadas pelo CNE. A proposta foi aprovada com o seguinte voto:

II - VOTO DA RELATORA

Os fatos e as denúncias que se arrolam contra procedimentos de conselheiros do CNE são de tal significado e gravidade, que exigem uma cuidadosa apuração e avaliação desta Comissão e desta Casa, para que intervenham no sentido de verificar a eficácia das correções envolvendo o Exame Nacional de Cursos - "Provão", o Exame Nacional de Ensino Médio - Enem e os processos de autorização e funcionamento dos cursos e instituições de ensino superior realizados pelo Conselho Nacional de Educação e pelo Ministério da Educação.

Diante do exposto, nosso voto é pela admissão da presente Proposta de Fiscalização e Controle.

Sala da Comissão, em 25 de junho de 2002. (Comissão De Educação, Cultura E Desporto- Câmara dos Deputados- PFC 51/2001)

Há ainda outros projetos de lei que alteram a LDB de 1996 e as competências do CNE. Por exemplo, o Projeto de Lei 4212/2004, chamado de Projeto da Reforma Universitária, tramita até hoje na Câmara dos Deputados e foi apensado ao Projeto de Lei 4533/2012 que propõe o aumento dos percentuais mínimos de mestres e doutores nas universidades, bem como aumenta a exigência do quantitativo de docentes em tempo integral. Estas propostas estão paradas há anos pois certamente os mesmo interesses existentes no CNE impedem o avanço, discussão e aperfeiçoamento das propostas.

O Ministro da Educação, que ficou sob foco cerrado da imprensa com as diversas acusações contra o CNE e contra seu chefe de gabinete adotou as seguintes providências: demitiu o chefe de gabinete e patrocinou junto ao Presidente da República a inclusão na Medida Provisória 2143/2001 de alterações nas competências do CNE. Estas alterações posteriormente foram proclamadas no Decreto 3.860/2001, já discutido no capítulo 3.

A modificação nas competências do CNE, que resultou em redução da autonomia, deixou a conselheira Eunice Ribeiro Durham descontente. Na sessão do dia 04/07/2001 a ata registra o seguinte posicionamento:

“No entendimento da conselheira Eunice Ribeiro Durham, as novas competências do Conselho, constantes na medida provisória 2143/2001, independente dos esforços empreendidos pelo Ministro Paulo Renato Souza, comprometem a legitimidade do Órgão, porquanto diminuem suas responsabilidades e fortalecem as denúncias de que o Conselho atua de forma leniente, permissiva e corporativista. A conselheira Eunice comentou ainda o desconforto gerado pelas recentes acusações a integrantes do colegiado, veiculadas pela imprensa, propondo ao final, encaminhar ao Ministro da Educação pedido para instalação de sindicância no Conselho para esclarecer as denúncias e que, enquanto esse processo tivesse curso, os conselheiros da Câmara de Educação Superior colocassem seus cargos à disposição.” (Ata da Trigesima Oitava Sessão Ordinária CES/CNE -2001)

Este pedido de renúncia coletiva acompanhado de pedido de sindicância, que poderiam trazer luz sobre os fatos veiculados, foi rejeitado pelo plenário, sem votação, pois a própria conselheira Eunice retirou a proposta. A ata registra o seguinte:

“A seguir, todos os conselheiros se manifestaram concordando com as considerações da conselheira Eunice Ribeiro Durham no que concerne ao desgaste que alguns conselheiros vem sendo expostos com as notícias publicadas. Entretanto ressaltaram que a sua proposta de sindicância e de renúncia coletiva não seria a estratégia política mais adequada, poderia resultar em efeito negativo para a opinião pública e validar o que está sendo veiculado pela imprensa” (Ata da Trigesima Oitava Sessão Ordinária CES/CNE -2001)

As ponderações trazidas contra a proposta da conselheira Eunice Ribeiro Durham são reflexo do caráter político brasileiro em que um agente público face à denúncias nega os fatos e age contra o esclarecimento. Em democracias mais maduras o agente público pede demissão enquanto se esclarecem as denúncias. Há evidências também nas atas da trigésima sexta e trigésima oitava reuniões ordinárias de 2001 que as competências que foram expressas no Decreto 3.860/2001 foram discutidas e sugeridas pelos membros do próprio colegiado do

CES/ CNE. Ao mesmo tempo a comissão de educação da Câmara dos deputados também debatia o assunto, inclusive em reuniões com o CES/CNE, conforme relatado na ata da trigésima sexta reunião ordinária de 2001. As novas competências resultaram em Decreto do executivo e não de uma iniciativa legislativa. Ocorre que isto deveria estar sendo discutido com as sociedade e não somente pelos próprios interessados. Na mesma reunião em que se negou o pedido de renúncia coletiva e sindicância feito pela conselheira Eunice Ribeiro Durham registrou-se o seguinte posicionamento do conselho sobre as mudanças das competências do colegiado:

“No que tange às novas atribuições do Conselho, arroladas na Medida Provisória 2143/2001, alguns conselheiros entendem corresponder a antigos anseios do colegiado.” (Ata da Trigésima Oitava Sessão Ordinária CES/CNE -2001)

Após este imbróglio e ao ver sua sugestão ser rejeitada pelo colegiado a conselheira Eunice Ribeiro Durham renunciou ao posto. Deveria, no entanto, ter posto sua proposta para votação e não tê-la retirado, pois isto traria luz sobre os diversos posicionamentos.

Um importante registro sobre a participação democrática no CES/CNE foi feito pelo conselheiro Lauro Ribas Zimmer na ata da reunião do dia 1º de outubro de 2001. O referido conselheiro sugere que “ quando forem discutidas normas de interesse geral as sessões da Câmara sejam abertas para educadores, especialistas em educação e gestores educacionais”.

Este mesmo assunto também foi discutido na reunião do dia 03/07/2002. Diz a ata da reunião:

O conselheiro Francisco Cesar de Sá Barreto reportou-se às preocupação do conselheiro José Carlos Almeida da Silva relativas à necessidade de discutir o caráter reservado das reuniões das Câmaras, posto que a sistemática atual tem sido alvo de questionamentos originários de parlamentares e de outros setores da sociedade. (Ata da Trigésima Sexta Sessão Ordinária CES/CNE -2002)

O assunto da natureza das reuniões da CES/CNE foi novamente debatido na reunião de 05/08/2002. Na ata foi registrada o encaminhamento do ofício 063/2002 encaminhado ao Ministro da Educação pela deputada Iara Bernardi recomendando que as sessões do CNE sejam abertas. Em face disto o colegiado tomou a seguinte decisão registrada na ata:

“A Câmara de Educação Superior, com fundamento no art. 22 do Regimento Interno do Conselho, fará, a partir de setembro do corrente ano, suas sessões deliberativas com caráter público, devendo ocorrer no último dia das reuniões ordinárias”. (Ata da Trigesima Oitava Sessão Ordinária CES/CNE -2002)

Na prática os assuntos são debatidos antes das reuniões deliberativas, abertas. Os assuntos são acordados antes. Este trabalho, porém, entende que todos os assuntos discutidos no CNE são de “interesse geral” e assim todas as sessões deveriam ser públicas. Ademais todas as discussões das sessões deveriam ser gravadas em áudio, para que os diversos posicionamentos ficassem registrados e não somente os relatos sintéticos das atas. A transparência assim o exige.

Ainda outro interessante registro em atas do conselho foi feito na reunião do dia 02 de novembro de 2001. Registra-se nesta ata o pedido do Conselho Federal de Medicina (CFM) para que o Conselho Nacional de Saúde tivesse parecer terminativo sobre as autorizações de novos curso de medicina. Ocorre que, por influência do CFM, todas as novas propostas de cursos de medicina eram negadas no Conselho Nacional de Saúde naquele momento. Observa-se aqui os interesses divergentes entre a corporação médica, por um lado, e as instituições de ensino superior, de outro. As corporações médicas, com o discurso da preservação da qualidade dos cursos de medicina, pretendiam resguardar o mercado para os profissionais médicos, evitando a ampliação de oferta de profissionais. Por outro lado as instituições de ensino superior desejam ampliar lucros com a oferta de um curso com alta procura e custo elevado.

As denúncias de favorecimento à instituições privadas não eram provenientes somente da imprensa. Na ata do dia 11/03/2002 foi registrada a carta encaminhada à Controladoria Geral da União pela presidente da ANAFI – Associação Nacional de Faculdades e Institutos Superiores denunciando o favorecimento, por parte dos conselheiros da CES/CNE à algumas instituições de ensino. A cópia do documento foi encaminhada ao secretário executivo do CNE pela consultoria jurídica do Ministério da Educação. A ata da sessão registra o seguinte:

“O referido documento é cópia endereçada à Corregedoria Geral da União e contém afirmações envolvendo conselheiros da Câmara de Educação Superior e relacionadas ao suposto favorecimento a grupos econômicos específicos em processos de autorização e funcionamento de instituições de ensino superior. O conselheiro Arthur Roquete de Macedo destacou que na documentação dirigida ao Conselho as acusações arroladas não são validadas por nenhum documento comprobatório que esclareça ou

fundamente as alegações apresentadas”. (Ata da Décima Segunda Sessão Ordinária CES/CNE -2002)

Os conselheiros pediram em ofício, conforme relatado na ata, que o Ministro da Educação encaminhasse os anexos da referida denúncia para providências. Este episódio demonstra que algumas instituições privadas tinham a sensação de tratamento diferenciado a certos grupos econômicos dentro do CES/CNE. A evidência da natureza destas denúncias não é facilmente comprovável, pois elas se expressam nas relações cotidianas e se materializam em voto nos pareceres. A justificativa nos votos pode ser revestida de argumentos plausíveis. Este trabalho, contudo, demonstra que em algumas vezes os pareceres são construídos em discordância aos pareceres de comissões de avaliação do INEP. Embora isto não seja suficiente para levantar acusações contra os conselheiros, são suficientes para demonstrar a tese central deste trabalho sobre as relações de poder que são estabelecidas entre conselheiros e as instituições que indicam para o conselho e em última análise aos grupos que controlam estas instituições. Trata-se da micro-rede de influências, que produz não necessariamente vantagens financeiras, mas principalmente prestígio e capacidade de influenciar escolhas, o que, no final das contas, vale muito mais do que vantagens financeiras.

Na reunião do dia 02/07/2002 a conselheira Petronilha Beatriz Gonçalves e Silva informa que está relatando processos de solicitação de *campus* fora de sede da Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá e questiona se há necessidade de visita in loco. O colegiado responde que há esta necessidade e agenda a visita da conselheira em companhia do conselheiro Edson Nunes. Ora, em nenhum documento do regimento interno existe esta previsão. A visita in loco é responsabilidade do INEP/MEC. A razoabilidade inclusive exige avaliar que 12 conselheiros não dariam conta de visitas a todas as instituições que solicitassem *campus* fora de sede.

Um importante registro revelador dos interesses postos dentro do CES/CNE está na ata da reunião dia 09/04/2003. O conselheiro Edson Nunes fez registrar a carta do presidente da ABMES à época, Edson Franco, ao Presidente do INEP. Na carta a ABMES questiona a exclusão das entidades de ensino privadas de um seminário realizado em Brasília com o título “Avaliar para quê? Na carta são expostas as posições do então Presidente do INEP, Otaviano Augusto Marcondes Helene, contra o ensino superior privado. O missivista argumenta que o ensino

privado é responsável pela maior parte das matrículas no ensino superior e que não poderia ser discriminado desta forma. Cabe registrar que este é o momento de uma inflexão na política educacional com a assunção ao poder do Partido dos Trabalhadores. A carta acontece exatamente nos momentos iniciais do novo governo. Não houve cartas semelhantes nas atas dos dois anos anteriores, a não ser as denúncias de favorecimento às instituições. E é justamente um dos representantes de instituições de ensino privado que faz inserir na ata este documento importante, revelador das relações dentro do CES/CNE.

Um fato interessante também sobre as relações dentro do CNE/CES ocorreu nos meses de junho e julho de 2003. Na reunião de junho a conselheira Marília Ancona-Lopez reclamou do recebimento de uma carta direcionada a ela pela SESu que havia sido indevidamente aberta. Ela pediu então a abertura de uma sindicância, pois o conteúdo da carta era reservado e dizia respeito a um dos processos relatados por ela. O pedido foi negado pelo colegiado e a desconfiança e tensão geradas pela fala da conselheira resultou no pedido de demissão do secretário executivo e de mais três pessoas com cargos de chefia. Na reunião de julho foi informado que a conselheira havia nomeado advogados que enviaram o pedido de abertura de sindicância à presidência do Conselho. Vários conselheiros se solidarizaram com o secretário executivo demissionário, enfatizando que as explicações dadas sobre o ocorrido foram suficientes e que não havia necessidade de sindicância. Para além das tensões e polêmicas acerca deste fato, o episódio revela a tendência de se amenizar ações daqueles próximos e conhecidos. A sindicância seria um ato administrativo natural para se verificar o que ocorreu e porque ocorreu.

Nas atas de 2004 há diversos registros sobre o desenvolvimento das políticas educacionais, em especial as do ensino superior como o Universidade para Todos-PROUNI. Na reunião de 15/09/2004 houve manifestações sobre o programa e o conselheiro Arthur Roquete expressou desacordo pelo instrumento em que o programa foi criado (medida provisória). O conselheiro Antônio Carlos Ronca manifestou posição contrária, pois o presidente da comissão de educação da Câmara dos Deputados já havia dado esclarecimentos sobre isto no Fórum Brasil de Educação.

A análise destas diversas atas evidenciam os interesses postos de instituições privadas dentro do CNE/CES. Neste período houve expansão do ensino

superior, em grande parte através da oferta de novos cursos e abertura e credenciamento de novas instituições privadas. Porém, paralelo à expansão havia o embate entre mais regulamentação e menos regulamentação. Este trabalho posiciona-se na defesa de que a expansão deve vir acompanhada de um intenso aparato regulatório. Ao mesmo tempo aqueles que são encarregados de zelar pelas regras, avaliar o cumprimento delas e julgar eventuais recursos de decisões que neguem as pretensões e interesses das diversas instituições de ensino não podem ter aproximação indevida a estes interesses.

Neste sentido, a ampliação do cânone democrático e participativo no Conselho Nacional de Educação exigirá que outras formas de relação sejam desenvolvidas, com outro formato de escolha dos conselheiros e outra forma de composição. As considerações finais deste trabalho irão discutir estes aspectos.

CONCLUSÃO

Este trabalho procurou desvelar as relações de poder dentro do Câmara de Ensino Superior do Conselho Nacional de Educação e tomou como base os documentos produzidos no período entre 2001 a 2004 na CES/CNE e as indicações para aquela Câmara desde 1996 até 2018. O norte da pesquisa foi esclarecer de que forma a participação democrática acontece naquele colegiado.

A análise demonstra que o CNE foi forjado para arrefecer ânimos participativos. O modelo de construção do colegiado, proposto por medida provisória e apartado das discussões da Lei de Diretrizes e Bases da Educação já indicava a intenção controladora do governo sobre este colegiado e a pouca disposição de discutir as competências do conselho com a sociedade e com o parlamento. A medida provisória que o criou acabou transformada em lei em um período em que o governo aprovava com facilidades suas pautas no Congresso Nacional.

O formato das indicações ao colegiado merece ser enfatizado: as instituições que indicam são homologadas pelos governos. Há neste modelo a abertura para a efetivação de lobbies de toda sorte. A primeira espécie de lobby é das instituições de ensino sobre os conselheiros. Porém, uma vez que o indicado não necessariamente precisa ser membro ou associado da instituição que o indica muitas vezes o lobby acontece de dentro do CNE sobre as instituições, como comprovam as indicações múltiplas, em especial para reconduções. Este modelo só consegue sobreviver com a restrição da participação no conselho.

Outro aspecto a ser ressaltado é o caráter pouco transparente das decisões tomadas. A opacidade era a regra, tanto que até 2002 as reuniões da Câmara de Educação Superior eram privadas aos conselheiros e convidados. As pressões realizadas pela imprensa nos anos de 2001 e 2002 forçaram a CES a ter reuniões públicas. Mas apenas as reuniões deliberativas são públicas. Na prática as discussões são realizadas em reuniões fechadas, antes das reuniões públicas.

As decisões do CES/CNE também apontam para certa leniência com as instituições de ensino superior, conforme demonstrado no capítulo 4 deste trabalho, ao passo que exerce maior rigor sobre pleitos individuais de alunos e ex-alunos destas mesmas instituições de ensino.

A participação democrática quase não existia. Mesmo nos grupos de trabalho realizados, por exemplo, para a construção das diretrizes curriculares de cursos de

graduação havia exclusões importantes de entidades profissionais com interesses nos cursos discutidos.

A forma com que o conselho foi construído, o *modus operandi* para as indicações ao CES/CNE e o formato das decisões tomadas permitem tipificar o CES/CNE como uma *tecnocracia limitadora da participação*. Isto é, o grau de especialização requerido e as influências para as indicações visam afastar da participação no conselho o cidadão comum, que observa de longe os seus interesses na esfera da educação serem tutelados por esta tecnocracia. A ideia de democracia vigente no conselho de educação exclui aqueles que deveriam ser seus principais atores: o cidadão comum e a sociedade civil organizada.

A ampliação do cânone democrático exigiria um outro modelo para o conselho. A proposta que acabou derrotada por ocasião da formatação do CNE merece ser resgatada e reconcebida. Ela previa a composição do conselho com 1/3 das indicações feitas pelo governo, 1/3 pela sociedade civil e 1/3 pelo parlamento. Uma proposta com esta configuração tem a virtude de conciliar a democracia participativa com a democracia representativa. Isto reduziria as resistências no Congresso para a formação de um conselho com esta natureza, uma vez que aplacaria as críticas de que acarretaria no enfraquecimento da representação parlamentar.

Neste aspecto o formato do Conselho Nacional de Educação de Portugal pode nos servir como referência. Isto irá implicar em discriminar no texto da lei de reformulação do CNE as instituições da sociedade civil que serão detentoras de assentos no conselho e o número de representantes estipulado de tal forma que contemplasse o peso e importância de cada uma, sem prejuízo da previsão da revisão periódica destas instituições, também através de lei.

Para que esta composição se torne viável também será importante ao menos dobrar o número de conselheiros, sempre respeitando que as indicações do legislativo, executivo e sociedade civil sejam em igual número.

Um mecanismo que visa confluir a democracia participativa e a democracia representativa é a reserva da presidência do conselho ao indicado pelo parlamento, como é feito em Portugal.

Outro aspecto importante a considerar será a duração dos mandatos e eventual indicação de pessoa que já tenha ocupado assento no conselho. Para reduzir eventuais possibilidades de lobbies sugere-se que não exista recondução e

que pessoas que tenham ocupado assento no conselho sejam impedidas de retornar ao conselho. Isto ampliaria sobremaneira as possibilidades de participação. Para garantir a continuidade adotar-se-ia no primeiro momento mandatos de dois e quatro anos.

Outro mecanismo importante é a possibilidade de substituição do indicado pela instituição que o indicou por divergência com sua atuação. Neste sentido dois aspectos devem ser importantes: o indicado da sociedade civil deveria ser membro ou associado da instituição que o indicou e a possibilidade de substituição deve servir como instrumento de constante interlocução com as instituições, o que amplia a participação para além do conselheiro indicado. Este mecanismo serviria como voto de desconfiança das instituições detentoras da titularidade da indicação sobre o ocupante do assento no conselho.

Uma reformulação deste porte precisará também debruçar-se sobre as competências do CNE e sua subordinação administrativa ao Ministério da Educação. Neste aspecto propõe-se a inversão desta subordinação: as decisões de políticas que estiverem sob competência do CNE deverão ser submetidas a este colegiado para homologação. Isto teria o condão de fomentar as discussões das políticas de educação a um maior número possível de pessoas e organizações interessadas nos temas.

Também os mecanismos de participação precisariam ser ampliados. Neste aspecto os mecanismos previstos no recém sepultado decreto que instituiu a PNPS (Política Nacional de Participação Social) merecem ser ressuscitados. Dentre estes mecanismos que poderiam ser implementados no CES/CNE estão: conferência nacional de educação para construção do Plano Nacional de Educação, ambiente virtual de participação para facilitar as audiências públicas e consultas públicas e mesas de diálogos para eventuais conflitos existentes. Além disso todas as sessões de reuniões do conselho, seja na CEB ou CES deveriam ser públicas.

Enfatize-se que a reconfiguração do CNE precisa ocorrer através da discussão de um projeto de lei, pois do contrário irão se reproduzir os erros cometidos no passado, seja na criação da medida provisória que instituiu o CNE, seja na promulgação do Decreto que pretendeu promover um sistema de participação social.

Muitas das decisões tomadas no CES/CNE dizem respeito às instituições privadas de ensino e neste sentido o CNE toma decisões de regulação econômica

deste setor ao estabelecer limitadores para as atividades, como no estabelecimento de regras das diretrizes curriculares ou definido requisitos mínimos para EAD, por exemplo. Há aqui estreita relação entre democracia e capitalismo. Quanto maior for a participação social e popular no conselho maior o controle exercido sobre a precarização de condições de trabalho dos professores e ampliação de lucro com redução dos referenciais mínimos de ensino desejados pelo país. Neste sentido finalizo com um trecho de Democracia contra Capitalismo, de Ellen Wood:

“Quero sugerir que a democracia precisa ser repensada não apenas como categoria política, mas também como categoria econômica. Não estou sugerindo apenas uma “democracia econômica” entendida como maior igualdade na distribuição. Estou sugerindo democracia como um regulador econômico, o mecanismo acionador da economia.” (WOOD, 2003)

Este trabalho reforça a esperança na força da democracia contra mecanismos que, construídos nas sombras, limitam as possibilidades de participação das pessoas com a intenção de excluí-las de processos decisórios sobre seus destinos, suas vidas, seus sonhos!

REFERÊNCIAS

ATAS (2001-2004). **Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação.**

BARBOSA, Gisele Heloise. **Democracia participativa no Brasil : A Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (1997-2007)** / Gisele Heloise Barbosa. -- São Carlos : UFSCar, 2012. 230 f.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e democracia.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política. no.33 São Paulo ago. 1994

BRASIL, Presidente, 1995 (F.H.Cardoso). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view>

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 1.716, de 24 de novembro de 1995.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1716.htm
Consulta em 20/02/2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 3.295, de 15 de dezembro de 1999.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3295.htm
Consulta em 20/02/2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 3.860, de 09 de julho de 2001.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3860.htm
Consulta em 15/01/2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 5.773, de 09 de maio de 2006.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm#art79
Consulta em 15/01/2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 9.057, de 25 de maio de 2017.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm Consulta em 15/01/2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 9.235, de 15 de dezembro de 2017.** Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm Consulta em 15/01/2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 9.759/2019.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm
Consulta em 30/05/2019

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm

Consulta em 20/10/2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.**
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9131.htm
Consulta em 20/10/2018.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 10.861, de 14 de abril de 2004.**
Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm
Consulta em 20/02/2019.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória 2.216 de 31 de agosto de 2001.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2216-37.htm
Consulta em 05/11/2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação de 1999.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>
Consulta em 02/02/2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014- Política Nacional de Participação Social .** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm.
Consulta em 20/08/2015

BRASIL. Presidência da República. **LEI Nº 12.593, DE 18 de janeiro de 2012. Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Consulta em 20/08/2015.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 147, de 2014.**
Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/118766>.
Consulta em: 20/08/2015

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4954/2001.** Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=31386>

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Fiscalização e Controle 51/2001.**
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28799>

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4212/2004.** Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=265892&ord=1>

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4533/2012.** Disponível em:
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556890&ord=1>

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988.
Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 10.172 de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm
Consulta em 17/03/2019

BRASIL. Presidência da República. **Lei Nº 10.861, de 14 de Abril de 2004**
Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm
Consulta em 10/05/2019

BRASIL. Presidência da República. **Decreto 3.860, de 09 de julho de 2001**.
Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3860.htm
Consulta em 15/01/2019.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória 2.216 de 31 de agosto de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03//MPV/2216-37.htm
Consulta em 05/11/2018.

BRASIL. **Regimento Interno do Conselho Nacional de Educação de 1999**.
Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=1529-regimento-interno-cne-1&category_slug=documentos-pdf&Itemid=30192
Consulta em 22/03/2019

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do estado Patrimonial ao Gerencial**. In Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: Um Século de Transformações. S.Paulo: Cia. das Letras, 2001

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política** | Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1a ed., 1998.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997
BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Trad. Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

CHAUÍ, Marilena. **Contra a Servidão Voluntária**. São Paulo: Editora Perseu Abramo. 2014.

DAHL, R. A. **Análise política moderna**. Tradução de Sérgio Bath. 2. ed. Brasília: UnB, 1988 (Coleção Pensamento Político,26).

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. 11 ed. São Paulo/ Porto Alegre: Ed. USP/Ed. Globo, 1997

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização e tradução de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. **Democracia participativa na Constituição Brasileira**. Revista de informação legislativa, v. 45, n. 178, p. 181-193, abr./jun. 2008

MACPHERSON, C. B. **A teoria política do individualismo possessivo: de Hobbes a Locke**. Tradução de Nelson Dantas. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979

Manifesto de Juristas e Acadêmicos em favor da Política Nacional de Participação Social. Disponível em : <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/06/movimentos-lancam-manifesto-de-apoio-a-decreto-de-dilma-4808.html>. Consulta em 20/08/2015

MELO, Marcus André. **Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal**. RSP ano 47, v.120, n.1, jan./abr. 1996

MIGUEL, Luís Felipe. **Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo**. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política – Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro de 2016

NASSIF, Luis. Orçamento Participativo: como surgiu e cresceu o modelo de participação popular. Jornal GGN. LUIS NASSIF ONLINE. (2014). Disponível em: <https://jornalggn.com.br/noticia/orcamento-participativo-como-surgiu-e-cresceu-o-modelo-de-participacao-popular>. Consulta em 27/10/2017

PARECERES. **Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12984> Consulta em 30/03/2019

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

PEREIRA NETO, Andre de Faria. **Conselho de favores - controle social na saúde A voz dos seus atores**. Rio de Janeiro: Ediora Garamond, 2012.

PORTUGAL. Conselho Nacional de Educação. **Decreto-Lei n.º 21/2015 de 3 de fevereiro**. Disponível em: <http://www.cnedu.pt/pt/apresentacao/lei-organica>

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

Relatório Projetos de lei de iniciativa popular no Brasil. ITS (Instituto de Tecnologia & Sociedade do Rio). 2017. Disponível em : <https://itsrio.org/wp-content/uploads/2017/03/Relatório-PLIPS-no-Brasil.pdf>

RESOLUÇÕES. **Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12816> Consulta em 30/03/2019

REZENDE, R. M. **Democracia Administrativa e Princípio da Legalidade: A Política Nacional de Participação Social constitui matéria de lei ou de decreto?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Outubro/2014 (Texto para Discussão no 158). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Consulta em 20/08/2015.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. **Democracia, Orçamento Participativo e Educação Política**. ORG & DEMO, v.7, n.1/2, Jan.-Jun./Jul.-Dez., p. 153-182, 2006

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo E Democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SELL, Carlos Eduardo. 2011. **Democracia com liderança: Max Weber e o conceito de democracia plebiscitária**. Revista Brasileira de Ciência Política. janeiro-julho de 2011, pp. 139-166. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n5/a06n5.pdf>

SELL, Carlos Eduardo. As duas teorias do patrimonialismo em Max Weber: do modelo doméstico ao modelo institucional. X Congresso da ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política). Belo Horizonte. 2016.

SILVA, A. F. da. **O Conselho Nacional de Educação e as políticas de privatização da educação superior no governo de FHC**. Inter-Ação: Rev. Fac. Educ. UFG, 30 (1): 75-98, jan./jun. 2005.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite**. São Paulo: LeYa, 2015.

SÚMULAS DE PARECERES. **Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12795>
Consulta em 30/03/2019

WEBER, Max. **“A Ciência como Vocação”**. In: **Ciência e Política: Duas Vocações**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002-A.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Volume 1. 4ª edição. Brasília, Ed.Universidade de Brasília. 2014.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva / Max Weber**. Volume 2. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

WEBER, Max. **Metodologia das Ciências Sociais**. 5ª edição. São Paulo, Cortez. Campinas, Ed. Unicamp. 2016.

WOOD, Ellen Meiksins.: **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo. 2003.

Jornais e Revistas

Ação Entre Amigos. Revista Veja. São Paulo. 02 de maio de 2001.

CONSELHO volta a funcionar. Folha de São Paulo, São Paulo, 15 mar. 1995.

Jornada Múltipla – Conselheiros do MEC prestam consultoria a universidades que deveriam fiscalizar. Revista Veja. São Paulo. 23 de maio de 2001.

SOUZA, Paulo Renato. **Um exame é necessário**. Folha de S. Paulo, São Paulo, 26 mar. 1995.

ANEXO A - Classificação dos pareceres publicados na página do CNE 2001

Tipo	2001						
	Deferidos			Indeferidos			Total
	U	P	A	U	P	A	
Formação de Professores para licenciatura / Carga horária							0
Credenciamento/autorização/ reconhecimento de cursos de Graduação e turnos de funcionamento	2						2
Credenciamento/ nomenclatura de programas Pós-Graduação Lato Sensu (Presencial e EAD)/normas Pos Lato Sensu	1						1
Normatização de Disciplinas/ duração de cursos / normas de matrícula e acúmulo de habilitações/ carga horária de cursos de graduação							0
Reconhecimento/avaliação de Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu							0
Campo de Atuação Docente							0
Validação de Diploma Graduação obtido no exterior	1						1
Equivalência de Diploma							0
Internato Medicina							0
Diretrizes Curriculares Graduação / Normas cursos Tecnológicos	9						9
Fiscalização Profissional							0
Credenciamento/ estatuto IES / instalação de campus	1			1			2
Convalidação de estudos/ convalidação de diploma	4						4
Normatização profissional	1						1
Prerrogativas IES							0
Credenciamento de cursos de Graduação EAD	5		1				6
Emissão de Diplomas de Graduação/Apostilamento de habilitações	1						1
Retificação de Parecer/retificação de resolução/ reexame de parecer	3						3
Reconhecimento de Diplomas de Pós Stricto Sensu / Defesas de dissertação e tese/ Títulos de Notório Saber	1			1			2
Aproveitamento de estudos							0
Normas atuação docente							0
Consultas SESu/Ministério Público/ Universidades/ Entes públicos	3						3
Transferência de alunos de graduação							0
Total	32	0	1	2	0	0	35

ANEXO B - Classificação dos pareceres publicados na página do CNE 2002

Tipo	2002						
	Deferidos			Indeferidos			Total
	U	P	A	U	P	A	
Formação de Professores para licenciatura / Carga horária	3						3
Credenciamento/autorização/ reconhecimento de cursos de Graduação e turnos de funcionamento	5		2	2			9
Credenciamento/ nomenclatura de programas Pós-Graduação Lato Sensu (Presencial e EAD)/normas Pos Lato Sensu	13		1	1			15
Normatização de Disciplinas/ duração de cursos / normas de matrícula e acúmulo de habilitações/ carga horária de cursos de graduação	2						2
Reconhecimento/avaliação de Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu	3						3
Campo de Atuação Docente	1						1
Validação de Diploma Graduação obtido no exterior	4			1			5
Equivalência de Diploma	3						3
Internato Medicina	1						1
Diretrizes Curriculares Graduação / Normas cursos Tecnológicos	3						3
Fiscalização Profissional				1			1
Credenciamento/ estatuto IES / instalação de campus	4						4
Convalidação de estudos/ convalidação de diploma	2		1	3			6
Normatização profissional	1						1
Prerrogativas IES	1	1					2
Credenciamento de cursos de Graduação EAD							
Emissão de Diplomas de Graduação/Apostilamento de habilitações							
Retificação de Parecer/retificação de resolução/ reexame de parecer							
Reconhecimento de Diplomas de Pós Stricto Sensu / Defesas de dissertação e tese/ Títulos de Notório Saber							
Aproveitamento de estudos							
Normas atuação docente							
Consultas SESu/Ministério Público/ Universidades/ Entes públicos							
Transferência de alunos de graduação							
Total	46	1	4	8	0	0	59

ANEXO C - Classificação dos pareceres publicados na página do CNE 2003

Tipo	2003						
	Deferidos			Indeferidos			Total
	U	P	A	U	P	A	
Formação de Professores para licenciatura / Carga horária	2						2
Credenciamento/autorização/ reconhecimento de cursos de Graduação e turnos de funcionamento							0
Credenciamento/ nomenclatura de programas Pós-Graduação Lato Sensu (Presencial e EAD)/normas Pos Lato Sensu	21	1	1	2			25
Normatização de Disciplinas/ duração de cursos / normas de matrícula e acúmulo de habilitações/ carga horária de cursos de graduação	3						3
Reconhecimento/avaliação de Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu	6			3			9
Campo de Atuação Docente							0
Validação de Diploma Graduação obtido no exterior	2			1			3
Equivalência de Diploma	4			1			5
Internato Medicina							0
Diretrizes Curriculares Graduação / Normas cursos Tecnológicos	7						7
Fiscalização Profissional	1						1
Credenciamento/ estatuto IES / instalação de campus	3						3
Convalidação de estudos/ convalidação de diploma	16		1	1		1	19
Normatização profissional	1						1
Prerrogativas IES	1			1			2
Credenciamento de cursos de Graduação EAD	7	1					8
Emissão de Diplomas de Graduação/Apostilamento de habilitações	2		1	1			4
Retificação de Parecer/retificação de resolução/ reexame de parecer	5			2			7
Reconhecimento de Diplomas de Pós Stricto Sensu / Defesas de dissertação e tese/ Títulos de Notório Saber	10		2	3			15
Aproveitamento de estudos	2						2
Normas atuação docente							
Consultas SESu/Ministério Público/ Universidades/ Entes públicos							
Transferência de alunos de graduação	1						1
Total	94	2	5	15	0	1	117

ANEXO D - Classificação dos pareceres publicados na página do CNE 2004

Tipo	2004						Total
	Deferidos			Indeferidos			
	U	P	A	U	P	A	
Formação de Professores para licenciatura / Carga horária			1				1
Credenciamento/autorização/ reconhecimento de cursos de Graduação e turnos de funcionamento	77	3	8	3			91
Credenciamento/ nomenclatura de programas Pós-Graduação Lato Sensu (Presencial e EAD)/normas Pos Lato Sensu	31		1				32
Normatização de Disciplinas/ duração de cursos / normas de matrícula e acúmulo de habilitações/ carga horária de cursos de graduação	4						4
Reconhecimento/avaliação de Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu	1			1			2
Campo de Atuação Docente	1						1
Validação de Diploma Graduação obtido no exterior	2		1	2			5
Equivalência de Diploma	2						2
Internato Medicina							0
Diretrizes Curriculares Graduação / Normas cursos Tecnológicos	10						10
Fiscalização Profissional							0
Credenciamento/ estatuto IES / instalação de campus	48	4	7				59
Convalidação de estudos/ convalidação de diploma	4			2			6
Normatização profissional							0
Prerrogativas IES	1						1
Credenciamento de cursos de Graduação EAD	11		1				12
Emissão de Diplomas de Graduação/Apostilamento de habilitações	14	1	1	4			20
Retificação de Parecer/retificação de resolução/ reexame de parecer	18			4			22
Reconhecimento de Diplomas de Pós Stricto Sensu / Defesas de dissertação e tese/ Títulos de Notório Saber	11		2	11			24
Aproveitamento de estudos							0
Normas atuação docente	2						2
Consultas SESu/Ministério Público/ Universidades/ Entes públicos	14						14
Transferência de alunos de graduação				1			1
Total	251	8	22	28	0	0	309