

Conselhos de educação, movimentos sociais e controle social

Antonio Bosco de Lima*

*Boards of education, social movements and
social control*

* Professor da Universidade Federal de Uberlândia e pesquisador da FAPEMIG e Líder do Grupo de Pesquisa Estado, Democracia e Educação (GPEDE).

RESUMO: Focamos, nesse artigo, a relação entre Conselhos de Educação e a constituição de controle social, tomando como objeto de estudo o Conselho Municipal de Educação de Uberlândia (MG), para verificar suas potencialidades como instrumento de controle social sobre as atividades educacionais daquele município. Contemplamos, para tal, a concepção de políticas emergentes da década de 1980, momento no qual um modelo de controle participativo esteve inserido em vários movimentos sociais. Entretanto, as categorias aqui estudadas assumiram diferentes significados ao serem implementadas no decorrer da década de 1990 com práticas resignificadas, sofrendo influências das disputas dos grupos sociais e políticos, resultado do projeto econômico, social, cultural e político sob orientação neoliberal.

PALAVRAS-CHAVE: conselho municipal de educação; controle social; movimentos sociais.

ABSTRACT: *This article focuses on the relation between Boards of Education and the constitution of social control, taking as its object of study the Municipal Board of Education of Uberlândia (MG), to assess its potential as an instrument of social control on the educational activities of that city. For such, we investigated the concept of emergent policies of the 1980s, when a participatory control model was present in several social movements. However, the categories studied in this work assumed different meanings when they were implemented during the 1990s, with resignified practices and the influence of the disputes among social and political groups, which is a result from the neoliberal economic, social, cultural and political project.*

KEYWORDS: *municipal board of education; social control; social movements.*

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como base conceitual, categorias centrais para a compreensão do fenômeno educativo no que diz respeito à gestão da educação. A essencialidade na compreensão de tais categorias foca um modelo de implantação de Políticas Públicas de “descentralização” na área educacional. Mas não é somente a tipologia de implantação de políticas que revela o caráter pelo qual a organização da educação se envereda. Também é preciso apreender os elementos presentes no seu processo de implementação.

Dessa forma, em um primeiro momento, adotamos como base desse estudo, referenciais que tratam da participação, autonomia e democracia; e, em um segundo momento, acompanhamos as atividades do Conselho Municipal de Educação de Uberlândia (MG), objeto central das discussões desse artigo.

Releve-se que as categorias basilares desse estudo carregam uma complexidade que exige um rigor analítico. Pois, por um lado, são categorias bastante defendidas pelos setores progressistas durante a década de 1980 e, por outro, foram, nos anos de 1990 em diante, apropriadas pelos grupos hegemônicos. Estes as resignificaram e utilizaram-nas para manutenção do *status quo* e implantação de projetos educacionais sob orientações de um modelo político, econômico e social intitulado por neoliberalismo.

Situar a democracia nesse breve relato exige traduzir sua tradição como campo processual. De qual democracia tratamos? De um modelo de democracia, cuja obra é dos trabalhadores, e que requer um movimento que a situa no campo das contradições e na relação conflitual? Ou de um modelo de democracia configurado na representatividade, cujo principal aspecto é o sufrágio universal? Esses dois modelos de democracia não são excludentes, afinal, são bases para o exercício da moderna democracia. Entretanto, é preciso um equilíbrio entre os dois modelos. Como processo, a democracia prescinde do conflito – elemento central da democracia – que aglutina a participação e os instrumentos democratizadores da sociedade e das organizações sociais.

Explicitando melhor, podemos ter participação sem ter relações democráticas, mas não podemos ter relação democrática sem participação. Isso nos leva a compreender que não existe democracia sem que as pessoas se envolvam em projetos transformadores, de forma substantiva, atuando nos campos decisórios, o que remete ao campo do controle social. A participação

é, assim, o elemento central da democracia, é como se fosse um termômetro que medisse a “temperatura” da democracia.

A Democracia, para fins desse estudo, remete à decisão coletiva por meio da participação direta de todos os sujeitos sociais. Entretanto, uma compreensão “amena”, “amortizada”, redutora da democracia, é construída e vigente na sociedade capitalista, a qual se vai fundar no discurso da complexidade participativa. Diz-se que, diante da dimensão das sociedades mais complexas, torna-se impossível uma participação direta, qualificada e transformadora. Os que fazem uso desse discurso condenam o “assembleísmo”, o envolvimento de forma direta da base; referendam as formas virtuais e indiretas de atuação, dos intitulados “atores sociais”. Constitui-se assim, um modelo de democracia representativa por meio do qual o povo participa indiretamente dos processos de elaboração, deliberação e execução de políticas públicas, sendo representado por candidatos eleitos. Nesse modelo moderno de democracia, o sufrágio universal é “conclamado” como referência global. Quanto mais informatizado, virtual e pragmático é o momento do voto, mais democrática é a democracia.

O que importa no modelo de sufrágio universal é o processo de escolhas, considerado mais democrático se mais dinamizado, eletrônico, rápido e eficiente. A condição de controle social sobre os eleitos e os aparelhos de Estado não se apresenta nesse modelo societal. Nos últimos anos, isso tem ficado mais claro diante das dificuldades que temos de constituir uma forma de cobrança daqueles que nos representam, seja no Senado Federal, seja no Conselho de Escola.

Mas continuemos a explanação sobre a concepção de democracia que nos interessa para o desenvolvimento desse trabalho. No contexto do movimento de esquerda, a democracia reporta-se à ideia da descentralização do poder, em vez do centralismo decisório; à construção de relações sociais compartilhadas, decisões coletivas e ações solidárias, abafando o individualismo. Já os neoliberais, apresentam a democracia como efeito da “globalização” do mercado, uma vez que, “à medida que assume a sua plena liberdade de ação, permite que os indivíduos desenvolvam as suas capacidades e atuem como plenos participantes dos processos sociais” (SILVA, 2003, p.12).

Com base na concepção de Silva (2003), fica nítido que a democracia, para os liberais, é mensurada, tomando como condição o poder que os indi-

vídus individualizados têm de ir ao mercado, de consumir, de se constituir isoladamente e de se tornarem cada vez mais livres. A liberdade é central para esse processo. Por outro lado, para os movimentos de esquerda, é a igualdade, como processo coletivo, que leva o sujeito a um modelo solidário e participativo de democracia.

Tal modelo não é obra do poder central, tampouco do capitalismo. Somente pode ser dirigido e organizado pelos movimentos populares e sociais que criam novas necessidades, que reivindicam emancipação, pois reconhecem que

(...) as medidas tomadas pela administração educacional para responder às demandas dos moradores era sempre parcial e subdimensionada. Assim, a ‘resolução’ de um problema acabava por não atender ao que se pedia, além de colocar novos problemas que, por sua vez, exigiam mais mobilização. (CUNHA, 1991, p.69).

Essa análise que Cunha (1991) faz sobre a necessidade de superar necessidades e construir outras a partir de mobilizações, presentes na década de 1980, ainda se faz presente, com um elemento diferencial, a necessidade imperativa de traduzir programas parciais em organização coletiva e em movimentos sociais amplos.

Não é somente no Brasil que presenciamos esse embate social entre atendimentos focalizados e a emergência de organização democrático-participativa. Em toda a América Latina o processo de construção da democracia é muito frágil. Vários países desse continente saíram de regimes autoritários na década de 1980, o que levou sua população a buscar relações mais cordiais, solidárias e democráticas. No Brasil, a partir da demanda dos movimentos populares em prol da “redemocratização” pós-regime militar, reivindicando participação, autonomia e democracia, surgiu a necessidade de controle institucional das políticas de “descentralização”. É o que chamamos de controle social, quando novos personagens entram em cena (SADER, 1998), quando os sujeitos querem fazer sua própria história, atuando não mais como participantes de um poder, mas buscando assumir tal poder.

Trata-se de uma lógica que tem como meta principal a auto-organização dos grupos sociais, fugindo de qualquer forma de subordinação, como explicita Sader (1998):

Ao final da década, vários textos passaram a se referir à irrupção de mo-

vimentos operários e populares que emergiam com a marca da autonomia e da contestação à ordem estabelecida. Era o “novo sindicalismo”, que se pretendeu independente do Estado e dos partidos; eram os “novos movimentos de bairro”, que se constituíam num processo de auto-organização, reivindicando direitos e não trocando favores como os do passado; era o surgimento de uma “nova sociabilidade” em associações comunitárias onde a solidariedade e a auto-ajuda se contrapunham aos valores da sociedade inclusiva; eram os “novos movimentos sociais”, que politizavam espaços antes silenciados na esfera privada. De onde ninguém esperava, pareciam emergir novos sujeitos coletivos, que criavam seu próprio espaço e requeriam novas categorias para sua inteligibilidade (SADER, 1998, p.35-36).

Não se trata, assim, de uma mera proposição ou formalidade, não se trata de direitos concedidos, mas de direitos conquistados, em uma lógica de direitos que são constituídos a partir de necessidades satisfeitas que geram novas necessidades. É buscar exercer o controle sobre o Estado, superando a cidadania tutelada, “que expressa o tipo de cidadania que a direita (elite econômica e política), cultiva ou suporta, a saber, aquela que se tem por dádiva ou concessão de cima” (DEMO, 1995, p.6).

Mas o movimento também não se contenta com a cidadania assistida que “expressa a forma mais amena de pobreza política, porque já permite a elaboração de um embrião da noção de direito, que é o direito à assistência, integrante de toda democracia” (DEMO, 1995, p.6). O fato marcante do período é que as organizações populares buscavam como horizonte a sua emancipação.

Esse movimento “novo” iria desembocar em um processo constitucional que elaboraria a chamada Constituição Cidadã, registrando-se um modelo de cidadania social, política e coletiva, conforme o previsto em seu Título I, artigo 1º, parágrafo único: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A Constituição de outubro de 1988 sugere, assim, uma perspectiva direta de participação nas instâncias decisórias. Por isso, a gênese de processo eletivos e de conselhismo: eleições de diretores, formação de Conselhos da educação, criação de órgãos colegiados, elementos que constituíam a chamada gestão democrática¹ na década de 1980.

Entretanto, na década de 1990, houve uma inversão salutar de tais elementos institucionalizadores. Verificou-se, a partir de 1990², que, nos docu-

mentos e discursos oficiais, ocorria a presença de categorias como: a descentralização, a autonomia e a participação. Porém, com enfoques diferenciados, a exemplo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº. 9.394/96, que, nos artigos 12, 13, 14 sugere alguns canais legítimos de participação para a “gestão participativa”, como a construção de Propostas Pedagógicas e a criação de colegiados de gestão. Reduzia-se, assim, a amplitude de participação. De um cunho emancipatório, passava-se a um padrão voluntarioso, de uma relação ampla – envolvendo a sociedade –, para uma relação intraescolar.

Documentos que fazem referência às políticas sociais configuram-se como marcos legais de regulação na implementação das políticas de desconcentração, e não de descentralização, visto que esta requer autonomia de gestão financeira, administrativa e pedagógica, enquanto que a primeira é a passagem/ atribuição das responsabilidades de manutenção de serviços e de aparelhos, para os demais entes federativos.

A Gestão Democrática carece de participação e autonomia dos sujeitos sociais. Mas, tal como a democracia, a participação e a autonomia assumem diferentes interpretações, conforme a diversidade de concepções emergentes dos contextos específicos de que é oriunda. A identificação dessas categorias passa pela análise histórica e crítica dos períodos que são referência de tais políticas.

A defesa que os progressistas fazem indicam que a

(...) participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade. Além disto, por meio da participação, conseguem-se resolver problemas que o indivíduo parecem insolúveis se contar só com suas próprias forças (...) (BORDENAVE, 1992, p.20).

Doutra forma, a participação na perspectiva neoliberal não atende aos anseios de liberdade e igualdade, remetendo, no campo do poder, à manutenção de uma situação de controle de muitos por alguns, o que significa um processo de controle invertido, um modelo de participação instrumental, no qual os “atores” acham que estão participando, mas estão cumprindo “referências”, “orientações”, “ordens”.

Os canais legítimos de participação só são legitimados na perspectiva do que é “permitido”, de conteúdos participativos justificados, quando da proposição de alternativas para a escassez de financiamento da educação. É

importante destacar essa interpretação sobre os “canais”, pois advém daí as seguintes questões fundamentais: os canais substituem a atuação direta da comunidade escolar, das organizações sociais, enfim, reduzem a participação. Tais “canais” deixam de ter o cunho político para estabelecer uma relação “pró-forma”, o que denota que sua existência só tem efetividade assessoria, suplementar, adjetiva, pois, sem eles, a escola, a assistência social, a merenda escolar não seriam subvencionadas.

Nesse contexto, a autonomia defendida pelos críticos que compõem o imaginário libertário e impulsiona “as reivindicações e as práticas que se opõem às normas arbitrárias, às hierarquias opressoras e à racionalidade produtivista privada” (CATTANI *apud* NOGUEIRA; RIZZOTTO, 2003, p.197), perde seu sentido político e, nas propostas neoliberais de gestão escolar no Brasil, assume a função de convencer as pessoas a suprimirem as lacunas formadas pela ausência do Estado no provimento de, dentre outros, educação pública, gratuita e de qualidade.

O grupo hegemônico se esforça pelo envolvimento da comunidade para com a escola, com o intuito de que a mesma mantenha as atividades escolares. Assim, a participação dos pais nessas instituições, é “legitimada” ou permitida, somente no âmbito de arrecadação e administração financeira. É, por dizer, uma atuação tutelada, dirigida.

Assim, o que se tem implementado é a difusão da concepção neoliberal daquelas categorias, ressignificando-as de acordo com os interesses de classes sociais e grupos políticos no interior das burocracias governamentais. Perderam-se assim, na passagem dos anos de 1980 aos anos de 1990, princípios democratizadores, que visavam a qualidade social, e caminhou-se para princípios operacionalizadores, produtivos e quantificáveis. Por isso a necessidade de adjetivar os termos, buscando qualificá-los em seus momentos adequados. Não temos mais somente democracia, mas democracia popular, democracia burguesa, ou ainda neoliberal.

Essa “democracia”, “participação” e “autonomia” neoliberais “potencializam o indivíduo e as unidades escolares como os únicos responsáveis pelo fracasso ou sucesso no jogo duro da competição social” (NOGUEIRA; RIZZOTTO, 2003, p.205). Dessa forma, essas categorias perdem seu sentido político e assumem um caráter individualizante e meritocrático no desempenho

das atividades realizadas nas instituições escolares. Ou seja, o provimento da Educação. Sob esse aspecto, é de responsabilidade da comunidade, dos professores, diretores, empresas e outros. Apenas não está nessa lista o Estado.

A criação dos Conselhos Municipais de Educação não foge a essa análise. Submetem-se a postulados e referenciais que indicam uma possibilidade de mudança de caráter progressista ou procuram adequar-se à manutenção do *status quo* social. A concepção que fundamenta a organização do Conselho Municipal de Educação de Uberlândia, em termos de normatização legal e de práticas cotidianas, objeto desse trabalho, será apresentada a seguir.

2. O CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE UBERLÂNDIA (CME-UDIA)

Nessa seção trataremos do estudo de caso do CME-UDIA, detalhando o processo de implantação e implementação que se ajusta quanto à referência de modelo desconcentrador e participação instrumental. Apresentamos, em seguida, alguns episódios ocorridos durante reuniões do Conselho em análise, no período de 2007 a 2008, destacando, dentre outros aspectos, os embates entre os representantes da estrutura institucional e aqueles ligados à comunidade escolar.

2.1. IMPLANTAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO CME-UDIA

A criação do Conselho Municipal de Uberlândia está datado de 1972. É oriunda das determinações da Lei nº. 5.692 de 1971, que, com o seu teor desconcentrador, determinou, para as esferas municipais, a criação de Conselhos anuentes (ou apêndices) dos Conselhos maiores (o Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais de Educação). Entretanto, a Lei não prosperou. Uberlândia não foi diferente das demais unidades federativas. E embora tenha criado seu Conselho Municipal de Educação com base na Lei nº. 2.138, de 24 de novembro de 1972, nunca funcionou. A Lei nº. 2.138 apresentava apenas dois artigos:

Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Educação de Uberlândia, cuja organização e constituição se farão, por Decreto, de Conformidade com as normas fixadas pelo Conselho Estadual de Educação.

Art. 2º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Mando, portanto, a todas as autoridades a quem o conhecimento e execução desta Lei pertencer, que a cumprem e façam cumprir tão inteiramente como nela se contém. (Prefeitura Municipal de Uberlândia, aos 24 de novembro de 1972).

Esse texto legal não regulamentava a estrutura do Conselho, não tratou de sua composição e do seu funcionamento. Ou seja, foi criado para, de fato, ficar inativo. Desse período até o final dos anos 1980, manteve-se implantado, porém, sem ocorrer a sua implementação. O Conselho Municipal de Educação de Uberlândia vai reaparecer, nos textos legais desse município, por meio da Lei Orgânica Municipal (LOM), aprovada em cinco de novembro de 1990. No artigo 161, da LOM, ficou estabelecido que:

O Poder Executivo submeterá à aprovação da Câmara Municipal, projeto de lei estruturando o Sistema Municipal de Ensino que conterà obrigatoriamente, a organização administrativa, técnico- administrativa e técnico-pedagógica do órgão municipal de educação, bem como projetos de lei que o instituem (...); III – A organização da gestão democrática de ensino público municipal; IV – O Conselho Municipal de Educação (...).

Ainda na mesma Lei, no artigo 159:

O sistema de ensino do município compreende, obrigatoriamente (...) os conselhos escolares que funcionarão como órgãos de assessoria e como elementos de ligação entre comunidade escolar, administração da escola e Conselho Municipal de Educação. Em sua composição, deverão estar representados, paritariamente, os professores, os alunos, os funcionários e ou representantes das associações de pais.

Percebe-se, nessa Lei, uma resposta ao que já vinha sendo reivindicado desde o início da década de 1980, pela demanda da sociedade, em prol da participação na gestão da educação municipal. Em Uberlândia, tal articulação dava-se pelas entidades sindicais, o Sindicato dos Trabalhadores Servidores Públicos Municipais (SINTRASP) e o Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação (Sind-UTE). No teor das manifestações organizadas na década de 1980, ter-se referendado na Constituição Municipal (a LOM), era, para os movimentos populares, uma grande vitória.

Apesar disso, o Conselho em Uberlândia somente iria ter uma mobilização mais intensa a partir da segunda metade da década de 1990. No rol da obrigatoriedade da constituição de Conselhos, devido ao advento do Fundo

de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEF, os municípios começavam a se preocupar em constituir seus Conselhos para reaver os recursos captados pelo fundo. Muitos municípios criaram os intitulados Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF (CACS-FUNDEF). Outros organizaram os Sistemas Municipais de Educação (SME), que requeriam, obrigatoriamente, a criação do Conselho Municipal de Educação.

O município de Uberlândia optou por instituir o CACS do FUNDEF e o Conselho Municipal de Educação, sem criar, entretanto, o SME. Por meio do Decreto nº 7.382, de 3 de setembro de 1997, foi criado o CME-UDIA, o qual somente legitimou a centralização do poder executivo, restringindo a participação da sociedade civil em suas deliberações, visto que, no Conselho, a pauta ficou por vários anos concentrada em discussões internas sobre a criação do SME e do Regimento Interno do Conselho – sem ocorrer decisões que pautasse debates sobre as necessidades educacionais da população.

Ao analisarmos o histórico do Conselho, por meio de atas ou de depoimentos de conselheiros, averiguamos que questões de procedência burocrática sobressaíram-se em relação às questões das políticas educacionais municipais, o que engessou o Conselho em discussões que perduram até o presente tempo (2009).

A partir daí, vamos ter um baile no arcabouço legal. A dança é contínua, e se realiza por meio de vários textos oficiais. O Decreto do Poder Executivo, nº. 7.035/97, regulamenta o CME-UDIA, alterando a Lei nº. 2.138, de 24/11/72, que o implantou, inicialmente. Em 24 de dezembro de 1999, outro Decreto-Lei, o de nº. 7.640, alterou a Lei nº. 7.035/97, estabelecendo que a presidência do Conselho caberia ao Secretário Municipal de Educação, e que este escolheria o vice-presidente de sua confiança. Essa modificação foi determinada, exclusivamente, pela presidência. Nesse momento, a situação se complicou. Tal atitude tornou-se um fato político quando o vice-presidente foi deposto, o que fez com que vários conselheiros deixassem seus cargos diante do autoritarismo da presidência do Conselho.

Ora, esse fato pode ser explicitado à luz daquilo que se constitui em políticas centralizadoras e autocráticas, bem apresentadas por Gohn (1995), quando analisa a história dos movimentos sociais e o Estado brasileiro:

O estilo burocrático patrimonialista do Estado favoreceu a centralização administrativa, subordinou a sociedade civil através de relações de poder paternalistas e favoreceu a criação de um imaginário social onde o Estado é sempre doador, provedor da ordem, da justiça, dos direitos, e dos favores (GOHN, 1995, p.10).

Essa sistemática – a de centralização de poder decisório no Secretário de Educação – adotada pela Secretaria Municipal de Educação e legitimada pelo CME-UDIA, naquele período, vem perdurando até 2009. Esse modelo de participação dos conselheiros configura-se com base em uma interpretação sobre as teses de Bordenave (1992), como uma participação fictícia, instrumental, controlada. Segundo o autor, em tela, esse é o nível mais inferior de atuação, pois não ocorre a possibilidade de se intervir no processo de decisão, informa-se o que já foi decidido e, no caso, aos conselheiros, cabe o acatamento.

O Conselho Municipal de Uberlândia nasceu de uma imposição do âmbito federal, e tal característica acompanha a história de construção de tal Canal Legítimo de Participação desde sua criação até a atualidade. Entretanto, a princípio, somente foi implantado por um marco legal, mas não foi implementado. Posteriormente, em 1990, buscou-se a implementação de fato do Conselho, mas os conselheiros não tiveram liberdade de atuação, esbarrando em atos de autoritarismo que nunca consideraram a participação em um sentido amplo do campo da política, buscando dar legitimidade ao papel dos conselheiros.

2.2. ATUAÇÃO DO CME-UDIA NO PERÍODO DE 2007 A 2008

O Conselho Municipal de Educação de Uberlândia ainda é regido pelo Decreto Lei nº. 7.640/99, que, dentre as suas várias determinações, estabelece que o presidente dessa instituição seja também o Secretário de Educação.

Tal situação não é recomendada pelo MEC. Por meio da equipe de trabalho do “Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação” (2004), informações sobre tal aspecto são reveladores da centralização explícita e do controle do Poder Executivo sobre os Conselhos. Em dados de 2004, 10% dos presidentes de Conselhos eram indicados pelo Poder Executivo, sendo que 22% dos Conselhos eram presididos pelo próprio Secretário de Educação (PRÓ-CONSELHO, 2004).

Esse procedimento descaracteriza a postulada democratização, pois

compromete a autonomia do Conselho, uma vez que os encaminhamentos que os conselheiros tomarem não poderão se contrapor aos interesses da Secretaria de Educação. Afinal, o Secretário simplesmente não homologa, o que impossibilita o Conselho de se posicionar de forma autônoma. Na fala do Secretário de Educação e presidente do CME-UDIA (2007), ele deixa bem claro isso:

(...) na função do conselho, sobre a função normativa, eu nunca assino aquilo que contraria aquilo que (...), não é por que eu sou secretário que eu estou fazendo isso não, é porque eu acho que qualquer Secretário de Educação que tiver um conselho não como parceiro, mas como estabelecedor de normas, e (...), vamos traduzir: normas são regras duras, firmes, não precisam do secretário, não precisam de secretaria. Ora, basta o conselho olhar as normas. Eu acho que o conselho tem uma função de conselho, de conselheiro, contador, crítico, parceiro, tudo isso, agora, estabelecer normas no sistema municipal de ensino é um complicador, que não vai me afetar absolutamente, não, vai afetar as administrações públicas, e os secretários que vão ficar engessados nas normas dos conselhos. Eu não acho isso apropriado, eu não concordo com isso, eu acho que o conselho pode, sim, e deve tudo, (...) menos estabelecer normas de conduta no sistema municipal de ensino (...). (Fala do Secretário Municipal de Educação e Presidente do Conselho Municipal de Educação. Reunião do Conselho Municipal de Educação, dia 7 de março de 2007. Uberlândia, MG).

Ainda fica evidente que a participação dos conselheiros, tal como na classificação de Bordenave (1992), resulta em consulta facultativa. Tem-se a possibilidade de consultar a opinião dos subordinados, dependendo da vontade do superior, viabilizando ou não esse espaço. Nesse caso, os conselheiros podem discutir à vontade, criticar, debater, porém, que isso se restrinja somente ao âmbito do Conselho, pois será inadmissível essa instituição participar dos processos de decisão.

A prática cotidiana do Conselho, por meio da atuação dos seus conselheiros, não avançou no processo de politização e de diálogo com a comunidade escolar e movimentos sociais. Segundo Gohn (1992),

O ponto fundamental de alteração que a prática cotidiana dos movimentos populares opera é na natureza das relações sociais. Não se trata de um processo apenas de aprendizagem individual, que resulta num processo de politização dos seus participantes. Esta é uma de suas faces mais visíveis. Trata-se do desenvolvimento da consciência indivi-

dual. Entretanto, o resultado mais importante é dado no plano coletivo (GOHN, 1992, p.52).

O Conselho não conseguiu sair de sua pauta interna, alijou-se dos debates sociais mais intensos e trancou-se em sua sala. A partir de suas necessidades e, diante de políticas públicas implementadas no município, o Conselho solicitou, várias vezes, explanações por parte da Secretaria que viesse a esclarecer aos conselheiros sobre as medidas educacionais implantadas no município. O Conselho foi atendido em reunião do dia 11 de julho de 2007, quando uma representante da Secretaria de Educação de Uberlândia apresentou a proposta sobre o Ensino Fundamental de 9 anos. E, seja por simples erro de digitação ou não, o conteúdo dos slides da apresentação estavam em Cruzeiro, em vez da moeda em Real. Mas tamanha é a alienação do Conselho nesses processos de implementação de políticas públicas, que a Vice-Presidente (2007) nem chegou a problematizar a apresentação. O debate foi fomentado por parte dos conselheiros, que questionaram as proposições da palestrante, entretanto, não foi feito encaminhamento algum após tal palestra.

Nesse episódio, ficou explícito que a atividade se resumiu em abstrações, abordando somente o projeto inclusivo, tal como foi planejado, mas, como de fato estava sendo implementado na sala de aula, era outra questão, não tratada satisfatoriamente.

A (...)³ está aqui conosco hoje para fazer a apresentação do Ensino Fundamental de 9 anos na Rede Municipal do Ensino de Uberlândia e, depois, a gente vai dar continuidade na discussão e votação da lei que regulamenta o Conselho Municipal de Educação. (Fala da Vice-Presidente do Conselho Municipal de Educação. Reunião do Conselho Municipal de Educação, dia 11 de julho de 2007. Uberlândia, MG).

Fica nítido que era uma participação “pró-forma”, informativa, que buscava, por um lado, apaziguar as denúncias dos conselheiros e, por outro, mostrar que a Secretaria estava “fazendo o serviço”.

A Participação, para Bordenave (1992), apresenta duas bases, a afetiva e a instrumental. A primeira corresponde ao prazer que se sente ao participar, já a outra base, refere-se à eficácia e eficiência de realizar tarefas com os outros. Nesse sentido, a participação de alguns conselheiros parece ser motivada por, realmente, um sentimento afetivo com o intuito de intervir ativamente

na construção da sociedade. Esses, geralmente, dão suas contribuições para os debates, são bem falantes, críticos e questionadores. Mas, também, existem alguns conselheiros que estão limitados, pois, como representantes do Poder Executivo, contribuem para a limitação do Conselho.

A participação voluntária ocorre quando certo grupo se organiza autonomamente e define seus próprios objetivos e métodos. Porém, muitas vezes, esse tipo de atuação parte de iniciativas externas aos membros do grupo, como na participação provocada, que dirige e manipula outros em prol de objetivos já estabelecidos.

Desse modo, após algumas iniciativas de formar Conselhos provindos da demanda social, estabelecem-se marcos oficiais de regulamentação da participação e garante-se o controle da massa pelo pensamento, cultura e política institucional. Isso leva o controle social, para usar uma expressão popular, para o ralo.

As reuniões do período de 2007 e 2008 foram ocupadas, basicamente, pelas leituras de atas e pelas discussões sobre a criação de nova lei para o Conselho, em vez de deliberações sobre as políticas públicas, ampliação do espaço político de discussão sobre educação e cidadania; concorrendo para elevar a qualidade dos serviços educacionais e de toda a sociedade. Não houve determinações em torno de um debate mais amplo sobre a educação e a participação da comunidade, garantindo-lhe o direito de se envolver na definição de diretrizes educacionais do município.

Quanto à sua composição, o Conselho Municipal de Educação é formado por 28 conselheiros titulares indicados pelas instituições variadas. A Vice-Presidente sempre ressalta que esses representantes foram eleitos em um processo bem democrático:

Aqui estão os nomes dos conselheiros, né, o presidente, pelo regimento, é o (...) (Secretário de Educação) né... com as apresentações, eu sou a Vice-Presidente NE, eleita pelos pares, (...) inspetora, (...) que vai ser titular porque a (...) saiu, a (...), que representa os professores do Estado, (...). (Fala da Vice-Presidente do Conselho Municipal de Educação. Reunião do Conselho Municipal de Educação, dia 25 de abril de 2007. Uberlândia, MG).

Entretanto, não é realizado, de fato, esse processo democrático; na verdade, em geral, os representantes são selecionados por meio de conversas

informais entre a entidade a ser representada e o conselheiro “indicado”. Em lugar de eleições, há, portanto, indicações de representantes para compor o Conselho, que ocorrem devido aos círculos de amizade, de confiança, de subordinação, dentre outros. Esse não é um mérito uberlandense. No Brasil, segundo dados do “Pró-Conselho” (2004), 60% dos conselheiros foram indicados por sua entidade, 27% eleitos pelos seus pares, e 10% indicados pelo prefeito.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estudar categorias que permeiam o discurso de democratização nas políticas de gestão educacional no Brasil faz-se necessário, a fim de entender qual a concepção que tem sido norteadora das práticas “democratizantes” da educação, com consequências para a sociedade. Mas somente sofrem efeitos, se analisadas no contexto de implantação das políticas sociais, no nosso caso, as educacionais.

Esse texto baseou-se em discussões teóricas que fundamentam as argumentações a respeito das categorias democracia, participação e autonomia, despidendo-as a partir de sua comparação analítica com as práticas estabelecidas no CME-UDIA. É pertinente discutir autonomia, pois é esta que fundamenta a responsabilidade e a criatividade das instituições escolares; referenciar a participação, pois é a partir da modalidade participativa que iremos perceber como a democratização está sendo construída, e, por seqüência, temos como caracterizar a democracia.

O Conselho, dessa forma, é um estudo de caso muito salutar, afinal, ele é constituído de pessoas que assumem um papel muito importante na sociedade, na condição de conselheiros. A responsabilidade do conselheiro é imensurável, primeiro, como aprendiz da democracia, segundo, como seu fomentador. O conselheiro é responsável por discutir e participar dos processos de implementação de políticas públicas, ou seja, consultar, deliberar e normatizar, e, sobretudo, criar condições de comunicação com os movimentos populares e sociais.

É importante salientar que o Conselho é um Canal Legítimo de Participação e, como tal, tem suas limitações. Entretanto, deve ser ocupado por pessoas que concebam a si mesmas como sujeitos históricos, que são capazes de mudar e construir um Conselho que garanta a participação, a democracia,

a autonomia em um sentido mais crítico, mais político, para que, a partir daí, estas construam sua legitimidade social para confrontar com as atitudes impositivas, autoritárias e conservadoras. E, assim, poder subverter essa ordem do controle pela participação instrumental, fazendo de sua participação um veículo a favor de uma concepção progressista.

Em outras palavras, inverter o controle do Estado sobre o cidadão, para um controle social em que o cidadão controle o Estado e não tema o governo. No qual o sujeito insubordine o capitalismo democrático, constituindo uma sociedade na qual o homem esteja em primeiro lugar. Segundo Mészáros (1989),

No decurso do desenvolvimento humano, a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu, assim, o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição (MÉSZÁROS, 1989, p.26).

Pensamos que, para que os progressistas ocupem esses cargos de conselheiros, eles devem intervir nos processos de indicação, pois a indicação subordina, indica atrelamentos ao poder, que, geralmente, funciona na manutenção da burocracia organizacional. Nesse sentido, é preciso retomar os processos eletivos. Há, ainda, a precariedade nas condições de denúncia, de cobranças, de avaliação social. É imperioso criar a necessidade de sentir necessidade, de denunciar, de cobrar, de reivindicar, de divulgar o que se passa nos Conselhos, chamando a atenção para a pertinência de construir um Conselho atuante, de fato, em prol da comunidade escolar.

Dentre as várias possibilidades de manifestação, é relevante criar a necessidade do controle social e dos movimentos populares e sociais voltados para a educação. Talvez, forçar a apresentação de temas relevantes nos meios de comunicação seja uma estratégia possível e interessante, bem como expor, em denúncias jurídicas, as mazelas educacionais, pois reivindicar juridicamente a efetivação dos direitos garantidos pela legislação, apesar de burocrático, pode criar fatos políticos. Enfim, Conselho democrático, participativo e atuante só existe se nele houver uma composição de sujeitos democráticos, participativos e atuantes.

NOTAS

1. É preciso frisar que a gestão democrática trata de um movimento transformador e progressista, que requer a participação qualificada. Diferentemente, a gestão compartilhada não requer

democratização, pode ser implementada de forma instrumental, na qual os sujeitos agem como atores, implementando políticas sem decidí-las, contribuindo como mantenedores, sem definir rumos.

2. Isso pode ser verificado em textos como o “Estatuto da Criança e do Adolescente” (1990), a “Lei Orgânica da Assistência Social” (1998), a “Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional” (1996), dentre outros.
3. Nome omitido, como ocorrerá nas demais citações adiante, buscando preservar a identidade da representante do Conselho Municipal de Educação de Uberlândia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORDENAVE, J. E. D. **O que é Participação**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BRASIL. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação**: perfil dos Conselhos Municipais de Educação. Brasília: MEC, SEB, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. De 5 de outubro de 1988. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL MPAS. **Loas**: Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília: MPAS, 1997.

BRASIL. Lei nº. 9.394, de 24 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Curitiba: APP-Sindicato, 1997.

BRASIL. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Peres, 1992.

CUNHA, L. A. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: EDUFF; Brasília: Flacso do Brasil, 1991.

DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Autores Associados, 1995.

GOHN, M. da G. **História dos movimentos e lutas sociais**: a construção da cidadania dos brasileiros. São Paulo: Edições Loyola, 1995.

_____. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

MÉSZÁROS, I. **A necessidade do controle social**. São Paulo: Ensaio, 1989.

MOTTA, F. C. P. **Participação e co-gestão**: novas formas de administração. São Paulo: Brasiliense, 1982.

NOGUEIRA, M. G.; RIZZOTTO, M. L. F. **Estado e políticas sociais: Brasil – Paraná**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2003.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo (1970-1980)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

SILVA, I. G. **Democracia e participação na “reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.