

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA NO ÂMBITO EDUCACIONAL: UM ESTUDO DE CASO DA ATUAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO NA GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

Guilherme Sousa Borges¹

Resumo:

Este artigo é produto de pesquisa realizada durante o curso de Mestrado em Educação (2015-2017), que teve como objetivo analisar as ações e fatores condicionantes na atuação de um Conselho Municipal de Educação de um município do interior de Goiás, na garantia do direito à educação de qualidade socialmente referenciada no âmbito da municipalidade, verificando se sua atuação o caracterizava como um instrumento autônomo de representação da sociedade civil nos processos de democratização das políticas públicas educacionais. A pesquisa foi de cunho exploratório documental, e revelou a existência de uma diversidade de documentos produzidos entre o período de julho de 1997 (criação do conselho investigado) até abril de 2016 (fim da coleta de dados). Após a sistematização e análise qualitativa dos dados – com base na estruturação esquematizada e argumentação crítica do conteúdo a partir do referencial teórico –, percebeu-se que embora os Conselhos de Educação sejam compreendidos como espaços democráticos participativos, responsáveis por exercer funções deliberativa e de controle e mobilização social no âmbito educacional, o conselho investigado apresentou atuação quase exclusiva em questões relacionadas à fiscalização burocrática das unidades de ensino sob sua jurisdição, observando-se uma submissão das ações do conselho ao crivo do Poder Executivo municipal. Tal situação evidenciou uma fragilidade da atuação do conselho investigado na garantia do direito à educação em uma perspectiva socialmente referenciada, pois não foram encontradas evidências concretas no sentido de uma aproximação entre o conselho e a sociedade com o objetivo de buscar melhorias no sistema de ensino.

Palavras-chave:

Participação política. Conselhos Municipais de Educação. Direito à Educação.

POLITICAL PARTICIPATION IN THE EDUCATIONAL ENVIRONMENT: A CASE STUDY OF THE ROLE OF THE MUNICIPAL COUNCIL OF EDUCATION IN ENSURING THE RIGHT TO EDUCATION

Abstract:

This article is the product of research carried out during the Master's Degree in Education (2015-2017), which aimed to analyze the actions and conditioning factors in the role of a Municipal Council of Education in a municipality in the countryside of the State of Goiás, to ensure the right to quality education socially referenced within the municipality area, verifying whether its performance characterized it as an autonomous instrument of representation of civil society in democratization processes of educational public policies. The research was of exploratory documental nature, and revealed the existence of a diversity of documents produced between the periods of July 1997 (with the creation of the investigated council) until April 2016 (end of data collection). After the systematization and qualitative analysis of the data - based on the schematic structure and critical argumentation of the content from the theoretical framework - it was noticed that, although the Councils of

¹ Mestre em Educação pela Universidade Federal de Jataí – UFJ. Professor Adjunto do Centro Universitário de Mineiros – UNIFIMES. E-mail: guilherme@unifimes.edu.br.

Education are presumed as participative democratic spaces, responsible for exercising deliberative, control and social mobilization functions in the educational environment, the investigated council presented almost exclusive action in matters related to the bureaucratic inspection of teaching units under its jurisdiction, observing a submission of the council's actions to the sieves of the municipal Executive Power. Such situation showed a weakness in the performance of the investigated council in ensuring the right to education in a socially referenced perspective, for no concrete evidence was found in the sense of an approximation between the council and society in order to seek improvements in the education system.

Key words:

Political participation. Municipal Councils of Education. Right to Education.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN EL ÁMBITO EDUCATIVO: UN ESTUDIO DE CASO SOBRE EL PAPEL DEL CONSEJO MUNICIPAL DE EDUCACIÓN PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Resumen:

Este artículo es producto de una investigación realizada durante el curso de Maestría en Educación (2015-2017), cuyo objetivo fue analizar las acciones y los factores condicionantes en la actuación de un Consejo Municipal de Educación en un municipio del interior del Estado de Goiás, para garantizar el derecho a una educación de calidad socialmente referenciada dentro del ámbito del municipio, verificando si su actuación lo caracterizaba como un instrumento autónomo de representación de la sociedad civil en los procesos de democratización de las políticas públicas educativas. La investigación fue de naturaleza exploratoria documental y reveló la existencia de una diversidad de documentos producidos entre el período de julio de 1997 (con la creación del consejo investigado) hasta abril de 2016 (fin de la recopilación de datos). Después de la sistematización y el análisis cualitativo de los datos – basados en la estructura esquemática y la argumentación crítica del contenido basado en el marco teórico – se observó que, aunque los Consejos de Educación sean entendidos como espacios democráticos participativos, responsables del ejercicio de las funciones deliberativas y de control y movilización social en el ámbito educativo, el consejo investigado presentó una acción casi exclusiva en asuntos relacionados con la inspección burocrática de las unidades de enseñanza bajo su jurisdicción, observándose una sumisión de las acciones del consejo al escrutinio del Poder Ejecutivo municipal. Esta situación evidenció una debilidad en la actuación del consejo investigado para garantizar el derecho a la educación en una perspectiva socialmente referenciada, ya que no se encontró ninguna evidencia concreta en el sentido de una aproximación entre el consejo y la sociedad con el objetivo de buscar mejoras en el sistema educativo.

Palabras clave:

Participación política. Consejos Municipales de Educación. Derecho a la Educación.

Introdução

Este artigo é produto de pesquisa realizada durante o curso de Mestrado em Educação (2015-2017), que teve como objetivo analisar as ações e fatores condicionantes na

atuação de um Conselho Municipal de Educação de um município do interior de Goiás, na garantia do direito à educação de qualidade socialmente referenciada no âmbito da municipalidade, verificando se sua atuação o caracterizava como um instrumento autônomo de representação da sociedade civil nos processos de democratização das políticas públicas educacionais.

Com fundamento nas obras de Dallari (1999), Bordenave (1983) e Gohn (2011), a pesquisa partiu de uma contextualização teórica sobre a constituição jurídico-política dos conselhos institucionalizados, considerados como importantes ferramentas de participação da sociedade no âmbito de controle político do Estado; e, a partir desse contexto, ressaltou o processo de desenvolvimento histórico dos conselhos de educação na estrutura organizacional da gestão educacional brasileira, com amparo nas obras de Bordignon (2009 e 2010) e Oliveira et al (1999).

Após, foi inserido no âmbito de análise uma percepção teórica a respeito do direito à educação, examinando os critérios definidores da qualidade educacional no cenário da legislação e das políticas públicas nacionais, com base nas obras de Mascaro (2008 e 2015) e Canotilho et al (2013); e refletindo se esses critérios possibilitam a garantia do direito à educação em uma perspectiva socialmente referenciada, a partir da leitura das obras de Lima (2014) e Saviani (1999).

Por fim, foi realizada uma análise específica sobre a atuação do Conselho Municipal de Educação investigado, levando-se em conta os dados empíricos levantados, que foram examinados com fundamento no desenvolvimento teórico construído ao longo do trabalho.

A metodologia utilizada foi a pesquisa de cunho exploratório documental, que revelou a existência de uma diversidade de documentos produzidos entre o período de julho de 1997 (criação do conselho investigado) até abril de 2016 (fim da coleta de dados).

Grande parte dos documentos foi levantada eletronicamente, por meio do acesso ao site institucional da Prefeitura Municipal, a um blog produzido pelo próprio conselho, e aos arquivos armazenados nos computadores do colegiado. O único conjunto de documentos levantado fisicamente foi o Livro de Atas do conselho, que foi digitalizado com o auxílio de um aplicativo digital de smartphone.

Finalizado o levantamento e feita a sistematização dos dados, partiu-se para a análise crítica do conteúdo, com base na obra de Shiroma, Campos e Garcia (2005), buscando evidenciar os pontos relevantes da atuação do Conselho Municipal de Educação investigado na garantia do direito à educação de qualidade socialmente referenciada no âmbito da

municipalidade, chegando-se à conclusão de que o colegiado examinado se enquadra em um contexto de necessidade de aprimoramento dos mecanismos de mobilização e controle social.

O propósito deste texto é apresentar o processo de construção teórica e os resultados e discussões da pesquisa realizada, na intenção de contribuir para o desenvolvimento de novos estudos sobre a atuação dos conselhos de educação no cenário educacional brasileiro.

O Direito à Educação a partir de uma perspectiva socialmente referenciada

Para o desenvolvimento da análise sobre a atuação do conselho de educação investigado na garantia do direito à educação no âmbito da municipalidade, foi necessário antes a construção de um estudo teórico a respeito da própria concepção de direito à educação, a partir do exame da legislação e das políticas públicas nacionais no cenário educacional.

Ao realizar uma interpretação literal da Constituição Federal de 1988, percebe-se que a educação é tida como um direito social, a cujo acesso é considerado um direito subjetivo de todo cidadão, devendo ser promovida pelo Estado, em conjunto com a família e a sociedade (artigos 6º, 205, 206 e 208, da Constituição Federal de 1988). Mas o simples acesso à educação não caracteriza a garantia desse direito, uma vez que a própria Constituição Federal prevê que a oferta educacional deve observar certos princípios, dentre eles a garantia de padrão de qualidade.

Nesse sentido, e complementando a previsão constitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira de 1996 (Lei 9.394/1996), dispõe, em seu artigo 4º, inciso IX, que o princípio da garantia de padrão de qualidade será realizado por meio da “variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”.

Assim, partindo de uma simples interpretação literal ou tecnicista da Lei, ou seja, sem levar em consideração a normatividade jurídica no todo social, percebe-se que a previsão legal basta para a exigência e implementação de uma educação de qualidade em nosso país.

Entretanto, urge reconhecer que o direito não tem existência imparcial. O direito existe por necessidade histórica de regulamentação e manutenção da ordem social capitalista. O Estado Democrático de Direito nada mais é que o *modus operandi* utilizado pelas classes economicamente dominantes para efetivar o controle sob a parcela marginalizada da sociedade, associando a forma jurídico-político-administrativa à propaganda ideológica para

apaziguar esse domínio e anular as possibilidades de modificação do *status quo* da ordem social.

Se o todo social é um edifício e o direito nele ocupa um andar específico, sendo as relações produtivas capitalistas o alicerce do prédio, essa imagem é apenas didática, porque na verdade o direito estaria por todo o prédio e todo o prédio passaria pelo andar específico do direito. O direito regula as relações econômicas, as relações políticas, dá liberdade religiosa, de imprensa, etc.; portanto, ele avança por todos os andares desse grande edifício que é o todo social. Ao mesmo tempo, todas as outras relações penetram nesse pavimento específico que seria o do direito. O direito é permeado por necessidades econômicas e interesses políticos, está ligado aos impulsos psicológicos, representa um certo modo de visão cultural e religiosa do mundo etc. Mas ao mesmo tempo ele não é qualquer fenômeno dentro desse todo. Ele só existe como tal em um certo edifício na história, e não em outros. É o edifício da sociedade capitalista que o qualifica especificamente. Portanto, o edifício da sociedade capitalista difere de outros não pela quantidade de andares, mas pelo fato de que é construído de modo específico, sendo que as colunas de todo esse prédio são jurídicas. As técnicas jurídicas modernas, estatais, com sua especificidade, esparramam-se pelo todo social capitalista e este todo as perpassa completamente. (MASCARO, 2015, p. 12-13).

Portanto, a ordem jurídica serve a um propósito, qual seja a manutenção das relações de produção econômica. Por esta razão, é insuficiente analisar o direito em uma dimensão puramente formal; também não basta examiná-lo apenas como instrumento de exercício do poder. Para além disso, há que se estudar o direito criticamente a partir da totalidade do corpo social, desvendando “[...] os fios ocultos que especificamente constroem o direito no capitalismo. No pensamento jurídico marxista, a totalidade é o horizonte amplo no qual se situa e se estuda o direito.” (MASCARO, 2015, p. 61).

Sendo assim, a construção de uma concepção a respeito da relação direito-educação perpassa pela análise da própria hermenêutica² jurídica das normas constitucionais e infraconstitucionais sobre a educação, de modo a compreender, de fato, o porquê da norma jurídica, o porquê da forma específica de interpretação e aplicação da norma, e quais as possibilidades de interpretação sob um viés crítico socialmente referenciado.

De fato, a despeito da previsão constitucional e infraconstitucional, os fatores de condicionamento ideológico do Estado acabam distorcendo os objetivos fundamentais da educação, priorizando a universalização de um ensino voltado à preparação para o mercado de trabalho em detrimento dos princípios da igualdade, liberdade, pluralismo de ideias e práticas

² O termo *hermenêutica* vem de *Hermes*, personagem da mitologia grega encarregado de transmitir a mensagem dos deuses aos homens. Como os homens não falavam diretamente com os deuses, sujeitavam-se à interpretação de Hermes, à sua capacidade de compreender e revelar. (CANOTILHO et al, 2013, p. 91).

pedagógicas, valorização dos profissionais da educação e, principalmente, a garantia de um padrão de qualidade socialmente referenciado.

Embora haja previsão expressa na legislação de que a qualidade é um princípio a ser respeitado na promoção educacional, existe grande dificuldade em sua caracterização, uma vez que os princípios legais não coadunam com a proposta mercadológica de educação implementada em todos os níveis de formação do Sistema Nacional de Ensino. O que se observa, pois, é que a categoria qualidade ocupa lugar de destaque na tensão existente entre o modelo economicista de educação e os princípios educacionais previstos na Constituição Federal e na LDB.

Considerando os interesses dominantes na estrutura de controle político, o respeito à igualdade, liberdade e pluralidade de ideias cede espaço à eficiência, eficácia, produtividade, controle de resultados, meritocracia, flexibilização ideológica, responsabilização e performatividade; de modo que os fatores de qualidade são definidos a partir de análises eminentemente quantitativas, desconsiderando os elementos históricos, socioeconômicos e culturais inerentes ao desenvolvimento social.

Portanto, compreender a categoria ‘qualidade educacional’ e a forma como se relaciona com o direito à educação não é tarefa fácil. A princípio, é imprescindível rejeitar os padrões econômicos de qualidade aparentes nos indicadores oficiais e buscar uma interpretação histórica, cultural, social e economicamente contextualizada da Constituição Federal de 1988 e da legislação infraconstitucional pertinente. Nesse contexto, não há como relegar do processo de análise o fato de que a sociedade é dividida em classes distintas, com interesses e condições diversas, de modo que é fundamental reconhecer e enfrentar as contradições observadas no corpo social para definir os critérios de qualidade necessários para que a educação possa superar o problema da marginalidade social.

Desse modo, a inserção do termo ‘socialmente referenciada’ à categoria ‘qualidade educacional’ é justificada pela necessidade de se pensar em uma educação que prime pela formação humana, consciente das contradições e batalhadora no sentido de superá-las. Limitar a qualidade educacional a aspectos quantitativos não só é prejudicial ao desenvolvimento social do homem, como também constitui fator de regressão social³. O exame acerca da qualidade socialmente referenciada da educação passa, pois, necessariamente pela análise de diversas dimensões, tanto quantitativas (custo aluno-qualidade, relação numérica discente-

³ O tempo histórico contemporâneo, como o descreve uma vasta literatura crítica, caracteriza-se pela regressão social, indeterminação da política e pela hegemonia de concepções neoconservadoras e mercantis na sociedade e nos processos educativos (FRIGOTTO, 2009, p. 65).

docente-técnico administrativo e financiamento público), quanto qualitativas (processos educativos, estrutura física e funcional, valorização profissional, formação inicial e continuada dos profissionais da educação e mobilização social no âmbito educacional), inseridas em um contexto histórico, cultural e socioeconômico.

Assim, a partir da perspectiva de análise proposta, o direito à educação deve ser compreendido como a responsabilidade do Estado pela garantia de um sistema educacional público, gratuito, universal e de qualidade, em que o elemento quantitativo possibilite a universalidade de acesso, atendimento, continuidade e percentual mínimo de evasão, e o elemento qualitativo possibilite uma formação que associe a teoria à prática (*praxis*) para construir cidadãos críticos, politizados, autônomos e conscientes de si e do mundo ao seu redor, tanto no aspecto científico como no aspecto sócio/histórico/cultural⁴.

Apresentado esse contexto teórico, sugere-se um marco conceitual para o direito à educação por meio da interpretação crítica e socialmente referenciada dos princípios constitucionais estabelecidos no artigo 206, da Constituição Federal de 1988, conforme o quadro abaixo:

Quadro – Princípios constituintes do direito fundamental social à educação	
Princípios (art. 206, CF/88)	Conteúdo
Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais	Equidade na implementação da igualdade de condições, no sentido de incluir na equação definidora das políticas de acesso e permanência as diversidades sociais, físicas, econômicas e culturais da sociedade brasileira.
Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; e pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas	- Aspecto negativo: a) proibição de ideologias e práticas pedagógicas discriminatórias; b) proibição de interferência discriminatória e totalitária por parte do Poder Público. - Aspecto positivo: garantia de utilização de práticas e conhecimentos diversificados e plurais, nos limites dos fundamentos e objetivos da República (arts. 1º e 3º, da CF/88); bem como de processos emancipadores de debate crítico em qualquer espaço público.
Valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; e piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal	Garantia de condições financeiras (carreira, estabilidade e salário), materiais (estrutura física, apoio gestor, insumos) e intelectuais (investimento contínuo em capacitação no âmbito universitário e profissional).

⁴ [...] a verdadeira educação é a transformação histórica do ser em direção a um ideal humano superior, tendo neste ideal a abolição das condições e instituições que alienam o trabalho e o trabalhador, para que ele possa objetivar sua atividade vital de modo consciente, social, universal e livre. (MARTINS, 2004, p. 63).

Gestão democrática do ensino público, na forma da lei	Gestão descentralizada a partir de uma perspectiva de controle social, fundada em uma visão sistêmica da totalidade dos sistemas de ensino, garantidora da participação social ativa com representação diversificada e plural da sociedade no planejamento, implementação e fiscalização de políticas públicas.
Garantia de padrão de qualidade	- Aspecto objetivo: garantia de acesso irrestrito aos meios necessários para que a educação seja desenvolvida de acordo com todos os princípios constitucionais. - Aspecto subjetivo: constante avaliação multidimensional para averiguar resultados e subsidiar o planejamento de prioridades.

Trata-se de um marco conceitual plural e diversificado. Isso porque, não é possível estabelecer um padrão específico de qualidade educacional em uma sociedade tão desigual como a brasileira. Na verdade, é preciso compreender que a busca pela qualidade é um processo em constante construção, que deve ser orientado por uma perspectiva crítica e socialmente referenciada. Nesse sentido, os parâmetros principiológicos indicados no quadro acima podem ser vistos como um caminho a ser seguido na análise das particularidades de cada sistema de ensino, e, especificamente no caso desta pesquisa, no exame sobre as ações do conselho municipal de educação na garantia do direito à educação.

A natureza jurídico-política do Conselho Municipal de Educação investigado

Estabelecido um marco conceitual sobre o direito à educação, é possível agora examinar as particularidades a respeito do conselho municipal de educação investigado, buscando compreender sua estrutura organizacional e seu modo de atuação no âmbito educacional da municipalidade.

Um primeiro passo para se analisar a atuação dos conselhos institucionalizados na esfera de controle político do Estado é conhecer sua natureza jurídico-política. Isso porque, a depender da forma de constituição do conselho, seu nível de autonomia pode ser ampliado ou reduzido. Esse aspecto é de grande relevância para a compreensão do lugar dos conselhos na gestão educacional, e também das suas possibilidades de atuação na garantia do direito à educação de qualidade socialmente referenciada.

O CME investigado foi criado no âmbito do movimento de municipalização da gestão educacional incentivado pelo Governo Federal ao longo da década de 1990, a partir da

vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira de 1996 (Lei 9.394/96), e, em especial, em razão da entrada em vigor da lei que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (Lei 9.424/96)⁵.

A instituição do FUNDEF se mostrou um fator condicionante da criação dos conselhos de educação, na medida em que a lei que o instituiu exigia como requisito para a distribuição dos recursos aos municípios a criação de um conselho de acompanhamento e controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos fundos. E esse conselho previa como um de seus componentes um membro do Conselho Municipal de Educação.

No estado de Goiás, essa previsão legal foi tomada como uma oportunidade tanto pelo Governo como por organizações sociais (a exemplo da União dos Conselhos Municipais de Educação – UNCME, e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNIDIME) para incentivar a criação dos CMEs, compreendidos como órgãos institucionalizados de auxílio à estruturação dos Sistemas Municipais de Ensino, e ao mesmo tempo agentes de democratização da gestão educacional.

A criação do Conselho Municipal de Educação investigado foi prevista inicialmente pela Lei Orgânica do Município, de 05 de abril de 1990, que, em seu artigo 121, dispôs que deveria ser “instituído o Conselho Municipal de Educação na forma da lei, como órgão consultivo e orientador da política educacional do Município [...]”. Mas apesar da determinação da Lei Orgânica municipal, o conselho só chegou a ser implantado anos mais tarde, em 02 de julho de 1997, por meio da Lei Municipal 758.

De acordo com a legislação original, o conselho foi concebido como um “órgão político-financeiro-administrativo autônomo, de caráter deliberativo e consultivo acerca dos temas que forem de sua competência” (artigo 1º, da Lei Municipal 758/1997), composto por cinco membros, indicados e nomeados por Decreto pelo Poder Executivo, com mandato de dois anos, permitida uma recondução.

Em 2010, com a introdução do Sistema Municipal de Ensino no município, por meio da Lei Municipal 1.461, de 20 de janeiro, a estrutura legal do conselho foi completamente alterada. A começar pelo caráter do conselho, o artigo 51, da Lei 1.461/2010, o caracterizou como um órgão “político, colegiado, financeiro e administrativamente autônomo, de caráter consultivo, propositivo, normativo, fiscalizador, deliberativo, de controle social das políticas

⁵ Diversos pesquisadores já apontaram esse movimento de municipalização da gestão educacional como fator condicionante de criação dos CMEs em todo o país. No âmbito do estado de Goiás, destacamos o trabalho realizado por Alves (2011).

públicas municipais e assessoramento do Sistema Municipal de Ensino.”; o que demonstra clara multiplicação das atribuições legais, principalmente quanto à possibilidade de fiscalização da atuação do Poder Público no meio educacional. Essa maior possibilidade de atuação é expressada também no artigo 61, da Lei 1.461/2010, que dispõe sobre as competências do conselho

A diversidade de atribuições previstas na nova lei constituiu ponto positivo, na medida em que deu abertura à atuação do conselho naquilo que julgar pertinente no âmbito educacional do município. Mas, a simples previsão legal não dita necessariamente a prática de atuação do conselho, uma vez que o fator condicionante da autonomia dos conselhos institucionalizados é o nível e a qualidade da participação de seus conselheiros, como se verá na próxima seção.

O número de conselheiros e a forma de composição do colegiado também foram modificados pela Lei 1.461/2010, aumentando-se o número de membros para nove, eleitos ou indicados por cada segmento previsto na lei, e nomeados pelo chefe do Poder Executivo, por meio de Decreto. A composição do conselho passou a ser feita na seguinte proporção: a) dois representantes da Secretaria Municipal de Educação; b) um representante dos trabalhadores da educação pública; c) um representante dos pais e mães de alunos das escolas públicas; d) um representante dos estudantes das escolas públicas; e) um representante dos diretores das escolas públicas; f) um representante dos docentes das escolas públicas; g) um representante do Poder Legislativo; e h) um representante das mantenedoras de instituições de ensino privadas (artigo 53).

Todavia, a despeito da evolução no número de conselheiros e na diversidade de representação, nota-se uma disparidade na composição das vagas, pois enquanto a Secretaria Municipal de Educação possui dois representantes no colegiado, todos os demais segmentos possuem apenas um representante.

Este dado se mostra relevante na medida em que a possibilidade de controle por parte do Poder Público é potencializada com uma representatividade desigual em um colegiado com apenas nove membros. Assim, mesmo que a Lei Municipal 1.461/2010, tenha inovado com a previsão de eleição ou indicação dos membros do conselho pelos próprios segmentos da sociedade, esta inovação acabou sendo prejudicada pelo número de assentos ocupados pelo Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Educação.

O que se observa da natureza jurídico-política do conselho investigado é que sua estrutura legal permite o exercício de funções de caráter deliberativo e de mobilização e controle social, havendo, pois, potencialidade formal para que o colegiado atue de forma ativa

nos processos de democratização das políticas públicas educacionais, restando a análise fática sobre sua atuação, no sentido de verificar se essa potencialidade formal se traduz em ações no cenário educacional do município.

A participação por meio de órgãos institucionalizados no meio educacional e sua potencialidade na garantia do direito à educação

A participação da sociedade na gestão pública sob a forma de conselho não é nova na história. Em sua origem, esses colegiados eram compreendidos como instrumento de tomada de decisão e de resolução de conflitos, instituídos e organizados pela própria população. Na modernidade, um importante exemplo de conselho formado pela coletividade foi a Comuna de Paris, formada por trabalhadores em 1871, no contexto dos desdobramentos da Revolução Francesa (Gohn, 2011).

Entretanto, gradativamente os conselhos passaram a assumir características de assessoria especializada das estruturas de poder dos governantes, perdendo seu caráter coletivo e socialmente referenciado para dar lugar aos interesses privados dos núcleos de poder político.

No cenário da gestão educacional brasileira, os conselhos municipais de educação foram criados como órgãos desconcentrados do poder público. Ou seja, são colegiados institucionalizados, criados por lei e integrantes da estrutura de controle político do Estado, responsáveis pelo exercício de algumas atribuições por delegação do mandatário do poder público – no caso, os Prefeitos municipais.

Por isso, a atuação dos conselhos municipais de educação é pautada por dois fatores fundamentais: a) forma de instituição (aparato legal); e b) modo de operação (participação política). O primeiro fator determina a posição do conselho na estrutura administrativa do Estado e os limites de atuação e colaboração com os demais níveis de gestão educacional; enquanto o segundo fator indica o papel social do conselho, a partir do grau de relevância da participação da sociedade em sua condução.

Como grande parte dos Conselhos Municipais de Educação foram criados durante o movimento de municipalização da gestão educacional ao longo da década de 1990, os atos legais de sua constituição são bastante semelhantes, comumente prevendo como atribuições dos colegiados as seguintes funções:

- a) Normativa/fiscalizadora, no sentido de estabelecer normas sobre o funcionamento da rede municipal de ensino, e credenciar e acompanhar as unidades escolares no cumprimento dessas normas;
- b) Deliberativa, no sentido de deter poder de decisão em matérias definidas em lei como de sua competência;
- c) Consultiva/propositiva, no sentido de assessorar/propor ações do governo na esfera educacional, tanto no planejamento como na implementação e fiscalização das políticas públicas; e
- d) Mobilizadora e de controle social, no sentido de fomentar a participação no âmbito educacional e fiscalizar a gestão pública da educação.

Marcelino (2013), ao realizar pesquisa sobre os conselhos de educação e o ensino escolar, ressalta que as funções de deliberação, mobilização e controle social, são uma característica desses colegiados criados ao longo da década de 1990 também em razão dos desdobramentos do processo de redemocratização social do país, com uma maior reivindicação da população por espaço e participação nas decisões políticas. Com isso, “[...] os conselhos passaram a desempenhar um papel de mediador entre os governos e os anseios e necessidades da sociedade civil.” (MARCELINO, 2013, p. 81).

Mas, partindo-se da premissa de que a própria constituição dos conselhos é condicionada ao aparato público, há que se reconhecer que a atuação mobilizadora dos colegiados, ao mesmo tempo em que oportuniza a participação da sociedade no meio educacional, é diretamente influenciada pelas estruturas de controle político do Estado.

Nesse sentido, é necessário construir uma perspectiva de participação combativa e desveladora das limitações legais da ordem jurídica para que esses conselhos possam realmente atuar de forma transformadora no meio educacional, lutando contra o controle perpetrado pelas estruturas de domínio político. Por esta razão, a participação política aqui tratada se insere no contexto de luta dos movimentos sociais contra a contradição de uma gestão democrática meramente formal.

Em outras palavras, a potencialidade da participação da sociedade por meio dos conselhos institucionalizados na garantia do direito à educação em uma perspectiva socialmente referenciada, somente será concretizada se a própria atuação dos conselheiros for compreendida enquanto espaço de luta para a melhoria das condições da educação no âmbito do município, independente do controle político exercido no interior desses conselhos.

De modo objetivo, a participação política caracteriza-se por ações de natureza coletiva, de apoio a ações democráticas de interesse social. Tais ações, como apoio ou pressão às políticas governamentais, colocam-se no intuito de influenciar as decisões tomadas por aqueles que estão no poder. Aponta-se para uma participação ativa dos cidadãos, de modo organizado, nos processos políticos e comunitários.

Carole Pateman (1992) observa que a participação na esfera política se inicia com a participação em microesferas da vida social, pois “[...] as pessoas com senso de eficácia política têm mais probabilidade de participar da política do que aquelas que carecem desse sentimento.” (p. 66). Tal argumento aponta para desafios que também os conselhos precisariam enfrentar de modo efetivo, mobilizando a sociedade no sentido da participação nos espaços criados para tal.

Pensa-se, nesse ponto, que os Conselhos Municipais de Educação se inserem nessa luta como instrumentos de catalisação da mobilização social, uma vez se tratarem de órgãos oficiais de representação social na estrutura de controle político do Estado.

Assim, a atribuição mais importante concedida aos conselhos institucionalizados certamente é a de mobilização da sociedade, pois é a partir dessa mobilização que o colegiado pode se fortalecer para lutar por demandas verdadeiramente sociais, como a concretização do direito à educação em uma perspectiva socialmente referenciada.

Resultados e discussões

Como observado, o Conselho Municipal de Educação investigado apresenta uma natureza jurídico-política que permite sua atuação mobilizadora no meio social. Mas, ao longo da análise dos dados de pesquisa (em especial as atas das reuniões realizadas pelos conselheiros), notou-se que suas ações se limitaram quase exclusivamente ao campo burocrático de fiscalização das unidades de ensino sob sua jurisdição, observando-se uma submissão das ações do conselho ao crivo do Poder Executivo municipal. Tal situação evidenciou uma fragilidade da atuação do conselho na garantia do direito à educação em uma perspectiva socialmente referenciada, pois não foram encontradas evidências concretas no sentido de uma aproximação entre o conselho e a sociedade com o objetivo de buscar melhorias no sistema de ensino.

Essa situação foi observada de forma mais contundente no período de atuação do conselho compreendido entre 1997 e 2004, caracterizado pela vigência da lei de sua criação (Lei Municipal 758/1997).

A Ata de número 01, de 09 de outubro de 1997, que inaugurou a atuação do Conselho – três meses após sua implantação –, já demonstra traços das limitações exercidas pela Lei às possibilidades concretas de participação ativa no âmbito da educação municipal. Com efeito, ao se reunirem para iniciar as atividades do Colegiado, os conselheiros indicados pelo Poder Executivo já tinham conhecimento de que o Conselho serviria somente como órgão consultivo ao Governo do município, conforme se extrai do trecho abaixo transcrito:

[...] Aos nove dias do mês de outubro de 1997 às 08:15h (oito horas e quinze minutos) compareceram na sede da Secretaria Municipal de Mineiros os seguintes membros do Conselho Municipal de Educação [...] **Deu início à reunião falando dos objetivos e das finalidades do Conselho. Falamos também da regulamentação do Conselho no tocante ao artigo 121 da Lei Orgânica do Município. Ficamos assim cientes que o Conselho é um órgão consultivo e orientador da política educacional do município.** [...] (grifo nosso).

Das demais Atas, não se observa uma evolução no desenvolvimento de atividades deliberativas, mobilizadoras ou de controle social, mas simplesmente discussões dissociadas da perspectiva de participação política transformadora, distantes mesmo das próprias atribuições legais do conselho. Na verdade, algumas Atas evidenciam demasiada dependência dos poderes constituídos na condução das atividades. Como é o caso da Ata de número 04, de dezembro de 1997, em que os membros do conselhos sugerem que um vereador seja convidado a participar das reuniões, dada sua experiência como professor.

[...] Aos 16/12/1997 o Conselho se reuniu para resolvermos convidar o vereador _____ para compor o conselho, levando em conta ter sido professor dando-lhe o direito de compreender e na perspectiva de nos ajudar nas resoluções dos problemas educacionais. [...]

Os esparsos indícios de atuação em prol de uma educação de qualidade somente são vislumbrados a partir de 2004 (último ano do período ora analisado), quando entrou em cena uma nova composição no conselho. Durante o período de março a novembro desse ano, os conselheiros se mostraram mais ativos no debate, inclusive tomando iniciativas de ordem mobilizadora, como a realização de visita a uma unidade de ensino para atestar a precariedade estrutural e posterior organização de um evento com o objetivo de arrecadar fundos para a

reforma dessa unidade (Atas de número 32, de agosto de 2004; 34, de setembro de 2004; e 35, de novembro de 2004).

Todavia, alguns trechos dos documentos revelam que essa atuação, mesmo que mais incisiva, denota uma visão educacional completamente deturpada da hermenêutica equitativa e emancipadora dos princípios constitucionais, principalmente no que se refere ao papel do profissional da educação, senão veja-se:

Ata 30 – Aos três dias do mês de maio de dois mil e quatro [...] Enquanto era lido cada item a presidente _____ ia explicando e tirando dúvidas. Completou falando dos valores que estão sendo esquecidos, como: família, igreja, escola, política. [...]

Ata-31. Aos vinte e oito dias do mês de maio de dois mil e quatro [...] _____, **questiona os cursos das parceladas? Quais benefícios? Não cansam demais os professores? Pois não há tempo para descanso. _____ diz ter recebido dos diretores municipais relatórios sobre a atuação dos professores durante e o término da parcelada, e que estas foram muito boas, e completa que educar é nato, quem identificar, cansa mais não deixa a profissão, tem compromisso; mas, há algumas exceções; alguns que trabalham um só período, não estudam mais e seu trabalho deixa a desejar.** [...] (grifo nosso).

Por todo o exposto, o que se observa da documentação levantada é que em seu período inicial de atividades (1997-2004), o Conselho não apresentou qualquer relevância na melhoria das condições de ensino no município, não havendo indícios de participação ativa na elaboração, implementação ou fiscalização das políticas educacionais, menos ainda de ações de mobilização social.

Os dados revelam que a participação exercida pelos conselheiros no interior do conselho se caracteriza como uma concessão do Poder Público (Bordenave, 1983), sendo que os membros do conselho operam apenas no nível da pseudoparticipação (Pateman apud Gohn, 2011), e, segundo classificação de Gohn (2011), a documentação demonstra uma participação autoritária:

[...] orientada para a integração e o controle social da sociedade e da política. Ocorre em regimes políticos autoritários de massa de direito, como o fascismo, e de esquerda, como as grandes demonstrações de massa em celebrações e comemorações nos regimes socialistas. Poderá ocorrer ainda em regimes democráticos representativos como um derivativo, que é a participação cooptativa. Nesse caso, a arena participativa são as políticas públicas, quando se estimula, de cima para baixo, a promoção de programas que visam apenas diluir os conflitos sociais. (GOHN, 2011, p. 19).

No segundo período de atuação do conselho analisado (2007-2016), caracterizado pelo processo de construção e posterior vigência da lei de criação do Sistema Municipal de Ensino (Lei Municipal 1.461/2010), foi possível observar uma atuação mais contundente do conselho, muito embora a presença do controle político em seu interior tenha se mantido.

O primeiro ponto interessante a se observar nesse período de atividade é a presença fictícia do conselho no processo de elaboração da legislação de criação do Sistema Municipal de Ensino. Fictícia porque de 2007 até 2010, as atas das reuniões do conselho revelam que não houve qualquer discussão ou deliberação acerca do projeto de lei de criação do sistema, havendo apenas indícios de que todo o processo foi conduzido pelo Poder Executivo, e apenas validado pelos conselheiros.

A partir da vigência da lei de criação do sistema de ensino, o conselho passou a atuar oficialmente como um órgão de caráter deliberativo, consultivo, mobilizador e de controle social. Das atribuições legais, inclusive, é possível notar que o conselho passou a ocupar importante papel na garantia da qualidade educacional, mediante o acompanhamento e fiscalização das ações governamentais, auxílio na elaboração e implementação de políticas públicas, e mobilização da sociedade acerca dos problemas educacionais (artigo 61, da Lei 1.461/2010).

Todavia, dada a relevância da representatividade do Poder Executivo no interior do colegiado, a atuação burocrática tomou o protagonismo das ações do conselho, como se pode observar claramente da análise dos documentos levantados. Dos cerca de 846 documentos elaborados entre o período de 2010 a 2016 (sendo 259 resoluções, 122 pareceres e 465 ofícios), a grande maioria evidencia o controle exercido pelo conselho sobre as unidades de ensino, tratando de assuntos variados dentro das competências de fiscalização e normatização do colegiado, mas sem indícios de atuação mobilizadora no meio social.

Disso tudo, o que se destaca é que embora o conselho tenha sido instituído legalmente de modo a possibilitar uma atuação transformadora no âmbito municipal, com suas competências e atribuições bem definidas, e com uma estrutura razoável de funcionamento, o modo de operação do colegiado acabou por evidenciá-lo como um mecanismo de controle sobre a sociedade.

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” [...] (LIMA, 2010, p. 34).

Gohn (2012, p. 57), ainda ressalta que o desvirtuamento do caráter deliberativo, de controle e mobilização social dos conselhos é uma ação frequente dos governos “porque, desta forma, legitimam-se os processos de dominação, sem colocar em risco sua estrutura e organização”.

Assim, da mesma forma como o foi no período inicial de atuação previamente analisado (1997-2004), esse segundo período mostrou poucas situações de mobilização e controle social. Em raras oportunidades, o colegiado demonstrou preocupação com aspectos relacionados a demandas sociais.

Nesse sentido, destacam-se algumas situações de enfrentamento ao Poder Público, presentes na Ata de número 79, de 04 de outubro de 2010, em que os conselheiros questionaram a legitimidade da Secretaria Municipal de Educação em regulamentar as eleições das unidades de ensino, uma vez que o Conselho ainda não havia emitido resolução a respeito; e na Ata de número 136, de 17 de fevereiro de 2016, em que os conselheiros se posicionaram de forma contrária ao Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre o Poder Executivo e o Ministério Público do Estado de Goiás a respeito da definição de critérios socioeconômicos para a oferta de vagas em creches, uma vez que os termos do acordo teriam infringido as normas constitucionais de acesso e permanência na educação.

Também se destacam poucas ocasiões em que o conselho promoveu a mobilização social para discutir assuntos educacionais, como se observa de trechos da Ata de número 94, de 28 de março de 2011, em que foi deliberada a organização de evento para promover a discussão sobre assuntos relacionados à educação municipal:

Ata número noventa e quatro [...] a pauta da reunião: atender ofício da Secretaria Municipal de Educação que solicita regulamentação dos dias letivos da Educação Infantil. Diante disto, o Conselho decidiu realizar um dia de atividades neste sentido, que seria seminário e fórum com o objetivo de discutir tal questão. Os temas a serem abordados: atuação do Conselho Municipal de Educação: autonomia promovendo a qualidade de Ensino; a importância do Sistema Municipal de Ensino para a Educação Municipal; as Políticas Públicas para a Educação Infantil e ainda apresentação de trabalho científico: letramento na Educação Infantil. Este Conselho se reunirá novamente para decidir mais detalhes sobre este encontro [...]

Em outras ocasiões, o conselho chegou a debater assuntos diretamente relacionados à garantia do direito a uma educação de qualidade, mas seguindo orientações oficiais emitidas

pelo Governo Federal, e, de qualquer forma, sem converter o debate em ações efetivas no meio educacional. Exemplo desses debates ocorreu nas reuniões dos dias 01/12/2009 e 15/12/2009, conforme se extrai de trechos das Atas de números 69 e 70:

Ata número sessenta e nove [...] _____ falou também que a cartilha do Plano Nacional de Educação é a que nós vamos seguir, por isso, a importância de conhecê-la. Leu os desafios da educação que são dez escritos na cartilha, e o primeiro é extinguir o analfabetismo. Foi discutido sobre os projetos que a Secretaria de Educação mantém no Ensino Fundamental, se o investimento está tendo retorno na qualidade da educação. [...]

Ata número setenta [...] _____ deu continuidade aos desafios da Educação Nacional; o sétimo desafio fala do Sistema de Educação; o oitavo desafio fala do investimento da educação sobre o PIB; o nono fala sobre os parâmetros da qualidade da educação baseando o custo-aluno, foi discutido a problemática da qualidade do ensino, enfocando as diferenças de qualidade em cada escola do município. [...]

Por todo o exposto, analisando o conteúdo dos documentos em confronto com as categorias expostas na construção teórica do trabalho, nota-se que esse segundo período de atuação do conselho investigado (2007-2016) também se enquadra no contexto de uma gestão democrática meramente formal, uma vez que o colegiado não demonstrou atuação incisiva em suas competências deliberativa, mobilizadora e de controle social, priorizando ações fiscalizadoras e burocráticas sobre as unidades de ensino do município.

Considerações finais

A pesquisa aqui apresentada se propôs a refletir acerca de três elementos básicos: a) o direito à educação; b) a qualidade socialmente referenciada do ensino; e c) a atuação de um Conselho Municipal de Educação na garantia do direito à educação de qualidade socialmente referenciada no âmbito do município.

Após a construção teórica a respeito da relação direito-qualidade-educação, refletiu-se acerca das possibilidades de atuação dos movimentos sociais organizados na garantia do direito a educação, chegando-se à conclusão de que os conselhos de educação se inserem em um contexto de necessidade de aprimoramento dos mecanismos de participação e controle social, havendo potencialidade transformadora em sua atuação, desde que conjugada com os esforços de luta dos movimentos sociais, no sentido de utilizar a abertura concedida pela

ordem jurídica da democracia burguesa para combater o *status quo* de dominação socioeconômica.

Da análise dos dados levantados sobre o conselho investigado, o que se observou foi que o colegiado não apresentou, em toda a sua história, elementos concretos que pudessem caracterizar suas ações como uma participação política transformadora no meio social, garantidora da mobilização da sociedade em torno de temas importantes para a melhoria do ensino municipal, se enquadrando, pois, no modelo clássico da democracia formal.

Assim, concluiu-se que o conselho investigado se insere em um contexto de necessidade de aprimoramento dos mecanismos de participação e controle social, tendo em vista sua precária influência mobilizadora e de controle social no meio educacional sob uma perspectiva socialmente referenciada.

Referências

ALVES, E. F.. **Conselhos Municipais de Educação em Goiás: historicidade, movimentos e possibilidades.** Dissertação (Mestrado) – UFG, 2011.

BORDENAVE, J. E. D.. **O que é participação.** 6ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

BORDIGNON, G.. **Gestão da Educação no Município: Sistema, Conselho e Plano.** [livro eletrônico]. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

_____. **Sistema nacional articulado de educação: O papel dos Conselhos de Educação.** CONAE 2010. Disponível em: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/artigo_genuino.pdf. Acesso em 29/05/2020.

BORGES, G. S.. **O direito à educação e à qualidade socialmente referenciada do ensino: a atuação do Conselho Municipal de Educação de Mineiros/GO.** Dissertação (Mestrado) – UFG-Regional Jataí, 2017.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Congresso Nacional. D. O. U. 191-A de 05/10/1988, p. 1

_____. **Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. DF: Ministério da Educação e do Desporto. D. O. U. de 23/12/1996, p. 27833.

CANOTILHO, J. J. G. et al (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

DALLARI, D. de A.. **O que é participação política.** São Paulo: Brasiliense, 1999.

FRIGOTTO, G.. Política e gestão educacional na contemporaneidade. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

GOHN, M. da G.. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Movimentos Sociais e Educação**. 8ª Ed. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, A. B. de. Conselhos de educação, movimentos sociais e controle social. In: **Educação em Perspectiva**, Viçosa, v. 1, n. 1, p. 28-46, jan/jun 2010.

_____. (Org.). **Qualidade da Educação Superior – O Programa REUNI**. Jundiaí: Paco Editorial, 2014.

MARCELINO, M. F. **Conselho Municipal de Educação e Ensino Escolar – limites, perspectivas e possibilidades**. Campinas: Mercado de Letras, 2013.

MARTINS, L. M.. Da formação humana em Marx à crítica da pedagogia das competências. In: DUARTE, N. (Org.). **Crítica ao feitichismo da individualidade**. Campinas: Autores Associados, 2004.

MASCARO, A. L.. **Crítica da legalidade e do direito brasileiro**. 2ª Ed. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2008.

_____. **Introdução ao estudo do direito**. 5ª Ed. São Paulo: Atlas: 2015.

MINEIROS. **Lei Municipal 758, de 02 de julho de 1997**. Cria o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Mineiros, GO: Poder Executivo, 1997.

_____. **Lei Municipal 1.461, de 20 de janeiro de 2010**. Institui o Sistema Municipal de Ensino e dá outras providências. Mineiros, GO: Poder Executivo, 2010.

OLIVEIRA, C. de et al. **Municipalização do Ensino no Brasil: Algumas leituras**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

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

SAVIANI, D.. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, Dezembro, 1999a. P. 120-121.