

Conselhos municipais de educação no Brasil: participação ou limitação à democracia?

* Resultado de investigação finalizada

GT 13 Reforma do estado, governabilidade e democracia

Lucio Lord y Adriano Dornelles

Resumo:

O presente artigo analisa a experiência brasileira dos conselhos municipais de educação e discute se a sua existência efetivou-se como espaço de participação ou se acabou servindo como instrumento de legitimação do modelo centralizado de gestão pública governamental. O artigo resulta de pesquisas empíricas desenvolvidas entre o ano de 2002 e 2005 em Porto Alegre, e entre 2006 e 2012 em Sinop. Também são utilizadas reflexões de outros estudos feitos no Brasil sobre o tema dos conselhos municipais de educação na década de 2000 e de 2010.

Palavras-chave: conselho municipal de educação, participação democrática, educação.

Introdução

Este estudo discute o estágio atual da participação e controle social sobre as políticas educacionais no âmbito dos municípios brasileiros, analisando o ingresso das lutas e demandas populares para espaços estatais controlados por procedimentos e conhecimentos restritos à burocracia. Nesta perspectiva, o estudo mostra que os conselhos municipais de educação criados e legislados para serem instrumentos de democratização e controle social sobre as políticas educacionais em nível local não conseguem romper com a centralização do poder que é mantida pelos governos locais. Mais ainda, o estudo mostra que a existência dos conselhos deslegitimou outras formas de controle social como as manifestações, greves e reivindicações populares.

O estudo usa como dados investigações realizadas por diversos pesquisadores no Brasil sobre os conselhos municipais de educação existentes desde a década de 1990, e coleta dados empíricos nas cidades capitais dos estados do Rio Grande do Sul e Mato Grosso, e em cidades do interior destes mesmos estados. Para a análise são comparadas a expectativa social da década de 1990 sobre a criação dos conselhos e as garantias legais da existência destes conselhos com os dados das pesquisas atuais que mostram a limitação destes órgãos e a incapacidade deles controlarem as políticas educacionais locais. O estudo dedica especial atenção aos conselhos municipais de educação por eles resultarem de histórica luta social por democratização da oferta da educação, do acesso e da qualidade deste serviço, envolvendo a sociedade como um todo.

O estudo retorna à década de 1990 porque nela existia um contexto favorável à expansão da participação social. Os municípios brasileiros assumiram no período grande importância na oferta dos serviços sociais, em especial na educação. O movimento popular que reivindicava atendimento educacional e participação no Estado aparentemente teve suas demandas atendidas pela expansão das políticas educacionais e pela criação de conselhos municipais de representação social para fiscalizar a atuação do governo nesta área. Em 1996 outra conquista social foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional que permitiu ao município criar sistema municipal de ensino e passar a legislar

sobre ele. Neste contexto o conselho municipal de educação passou a ser o órgão normatizador, condizendo com o objetivo de democratização do controle social sobre a política educacional.

A participação democrática nas políticas educacionais no Brasil e os conselhos

Os conselhos municipais de educação surgem em um contexto específico político brasileiro, motivo pelo qual um resgate histórico é fundamental à análise do objeto.

O tema da participação democrática no Brasil emerge já na década de 1970 com os movimentos sociais clandestinos das periferias urbanas. Como mostrou Boschi (1986), a organização política da periferia já ocorria mesmo antes das demandas mais organizadas do movimento por redemocratização dos anos de 1980. Os temas principais da agenda de discussão das periferias urbanas na década de 1970 eram emprego, renda, moradia e transporte. Isto se considerado somente a discussão feita pelos homens. As mulheres, por sua vez, desde que ingressam nas discussões trazem o tema da educação e cuidado com a infância. Deste modo, os movimentos sociais de periferias tiveram como pauta a educação somente quando a participação das mulheres se tornou mais intensa.

Da demanda por políticas sociais constituíram-se os movimentos sociais que na década de 1980 saiu às ruas nas principais capitais brasileiras, compondo um movimento abrangente e de reivindicação pela redemocratização (Sader, 1988). Deste modo, a redemocratização versou sobre a oferta da educação entre as demais demandas por políticas sociais e atuação do Estado.

O momento da década de 1980 e o intenso debate pelo modelo de democracia direcionaram também o tipo de proposta que se formulou, na década seguinte, nas políticas educacionais. No cenário político, econômico e social, duas principais perspectivas se destacaram e influenciaram a configuração do nono Estado brasileiro com a Constituição de 1988. Em parte a Constituição de 1988 atendeu aos indicativos do liberalismo, ou neoliberalismo, e em parte atendeu à proposta de democracia participativa com traços de Estado de bem-estar-social. No texto constitucional ficaram definidos os princípios da livre iniciativa e concorrência, bem como o limite e as condições para que o Estado atuasse na economia e produção. Neste texto também se registrou a obrigatoriedade do Estado ofertar as políticas sociais básicas como a educação, garantindo a gestão das políticas sociais sob o princípio da participação da sociedade.

Os anos seguintes à promulgação da Constituição Federal de 1988 foram significativos no que diz respeito às alterações no Estado. Em especial os municípios aparecem no novo cenário como entes federados, autônomos em relação aos governos estaduais e federal. Junto à novidade da autonomia o governo federal passa a executar as prerrogativas constitucionais de distribuição dos impostos arrecadados. No ano de 1989 os estados elaboram suas respectivas constituições e os municípios elaboraram suas leis orgânicas no ano de 1990. Sobretudo nos municípios a organização popular e os embates entre as teorias liberais e de democracia participativa foram mais acirradas. Em síntese, os municípios reproduziram nas suas legislações aquilo que a Constituição Federal estabeleceu, com algumas exceções nos municípios onde haviam mobilizações populares e partidos com ideologias de democracia participativa. Nestes últimos observou-se uma ênfase na experiência de gestão política e de amparo legal para garantir esta participação.

Então, no ordenamento jurídico de estados e municípios os princípios da participação democrática da sociedade foram reforçados de acordo com a Constituição Federal. E na mesma medida em que os entes federados (estados e municípios) tiveram sua autonomia político-administrativa, também tiveram redefinidas seus papéis na oferta dos serviços sociais. Deste modo, coube aos municípios ofertarem a educação às crianças de zero a 14 anos, sendo a educação infantil de 0 a 6 anos, e o ensino fundamental de 7 a 14 anos. O ensino fundamental foi definido, deste a Constituição Federal de 1988, como direito subjetivo, ou seja, toda a população brasileira tem direito a ela. Uma vez que coube o papel de ofertá-la aos municípios, sobre estes recaiu a pressão social para a abertura de vagas

na educação infantil e no ensino fundamental. O ensino médio, por sua vez, coube ser ofertado pelos governos estaduais e também pelos municípios. Em função da baixa escolaridade da população brasileira, bem como pela pequena oferta de vagas no ensino fundamental e na educação infantil, a pressão social foi maior sobre os governos municipais. Deste modo os municípios criam escolas nos anos de 1993 a 1994, visando atender, mesmo que minimamente, à demanda social. Deste modo o município torna-se ator principal na oferta do ensino fundamental e na educação infantil desde o início da década de 1990, atendendo o que estabeleceu a Constituição Federal de 1988.

A emergência do município na oferta das políticas sociais de educação coincidiu com os avanços legais que garantiram a participação social na democracia em todos os níveis. Apesar de que em anos seguintes se verificaria que as leis não garantiriam a existência da democracia participativa, no início da década de 1990 sindicatos, movimentos sociais e partidos políticos de esquerda estavam eufóricos com as possibilidades do período. Deste modo, em alguns municípios governados por partidos ligados às demandas operárias, registrou-se experiências de participação democrática na elaboração das políticas sociais. E no caso da área de educação este processo foi observado pela criação de conselhos municipais de educação, pela implantação da eleição direta para diretores escolares, pela implantação da autonomia político pedagógica das escolas e pela expansão do papel dos círculos de pais e mestres.

No ano de 1995 e 1996 ocorreram as discussões nacionais para elaboração da legislação que regrou, a partir de 1996, as diretrizes nacionais da educação. Mais uma vez houve oposição entre as perspectivas liberais e republicanas (entendendo as republicanas como a proposta de participação democrática juntamente com a ideia de que o Estado deveria atuar mais na oferta da educação e destinar seus recursos somente à esta educação pública). Com a LDBEN (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) foram reafirmados os princípios da participação democrática na educação, assim como colocada a possibilidade dos municípios criarem seus sistemas municipais de ensino nos quais normatizariam, criando leis próprias e emitindo a validade da instrução ofertada dentro do sistema. O sistema representou a possibilidade do conselho municipal de educação (que é órgão colegiado e formado por representantes do poder público, professores e comunidade eleitos) assumir um papel central na elaboração das normatizações sobre a oferta da educação feita pelo município e por entidades que ofertassem educação infantil privada (para crianças de 0 a 6 anos de idade). Deste modo, nos aspectos que a legislação federal fosse omissa ou apresentasse lacunas, ou mesmo para a efetivação da legislação federal, o conselho municipal de educação passou a ser ator principal.

O conselho municipal de educação e o novo cenário

A partir da LDBEN de 1996 aumentaram as expectativas dos movimentos sociais, dos sindicatos de professores e dos partidos políticos que defendiam a participação democrática da sociedade, sobre o papel do conselho municipal de educação sobre a oferta do serviço. A mesma expectativa surgiu nas universidades, onde pesquisadores passaram a publicar sobre o papel relevante que o conselho desempenharia no processo de expansão da participação democrática. Sob uma perspectiva marxista, alguns estudos estabeleciam o conselho municipal de educação como instrumento para a construção de uma sociedade democrática.

Contudo, o processo de implantação dos conselhos municipais de educação nos municípios brasileiros foi demorado, complexo e acompanhado de ações do governo federal para que os municípios ofertassem vagas no ensino fundamental e disputassem com os governos estaduais a oferta do ensino médio. Neste contexto surgiu o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização dos Professores (FUNDEF) que passou a distribuir os recursos financeiros da educação pelo número de alunos matriculados nas escolas municipais ou estadual (por distribuir os recursos escassos entre municípios e estados o Fundo se tornou um instrumento para que os municípios

oferecessem mais vagas). No mesmo período emerge uma prática que se tornou constante nos municípios que é o ingresso do pai ou mãe da criança no judiciário requerendo vaga na escola próxima a sua residência, ou a vaga acompanhada pelo transporte escolar gratuito da residência até a escola. Deste modo aumentam as pressões para que os municípios ofertem as vagas nas escolas e garantam o acesso e permanência da criança na escola (isto mediante a vaga, o transporte escolar e a oferta de alimentação na escola).

Neste novo cenário a atuação do conselho municipal de educação como órgão normatizador, fiscalizador, deliberativo e consultivo, instrumento da participação democrática da sociedade sobre a educação no município, foi comprometida por vários aspectos. Em parte, a demanda da sociedade deslocou-se ao poder judiciário, deslocando do conselho o centro das demandas. Também os sindicatos de professores e de demais profissionais da educação centraram suas lutas pela melhoria salarial, deixando o tema da gestão democrática da educação para segundo plano. E o governo municipal destinou ao conselho somente aqueles temas que precisavam, por força de lei, por ele passar. Contudo, o trabalho do conselho limitou-se a aprovar a proposta tal como elaborada e de interesse do governo municipal. Contra a autonomia do conselho municipal de educação contara, internamente ao órgão, a limitação ou dependência orçamentária junto ao governo municipal, a falta de assessoria jurídica e político-administrativa, bem como a precariedade da ligação entre os conselheiros e os grupos por eles representados.

Em síntese e de modo geral, os conselhos municipais de educação na década de 2000 não realizaram o papel que lhes foi atribuído pela legislação e pela expectativa social.

Os conselhos municipais de educação: da participação à limitação

Se as expectativas sobre os conselhos municipais de educação na década de 1990 eram positivas no sentido deste ser instrumento de democratização da sociedade, sobretudo por tratar de um tema relevante que é a educação, ocorreu que a década de 2000 revelou a limitação deste órgão. Mais ainda, ocorreu um significativo esvaziamento da demanda por participação democrática. Atores políticos como sindicatos, movimentos sociais, pesquisadores acadêmicos e partidos políticos direcionaram suas demandas para outros temas. Dentro da gestão da educação no município as atenções e tensões sobre o tema da participação democrática diminuíram, perdendo espaço para os temas próprios de cada categoria.

Neste processo também a relevância do órgão dentro da elaboração da política educacional municipal transitou do embate com o governo para a legitimação deste. E se por um lado composição dos conselhos municipais de educação por representantes dos diversos segmentos sociais resultou do período em que a discussão da democracia participativa estava em alta, por outro lado esta participação distanciou-se do modelo como pensado. Em síntese, ocorreu uma alteração significativa no modo de participação da sociedade entre a década de 1990 e de 2000. Isto porque em diversos níveis do poder público foram criados órgãos de participação, como conselhos e colegiados. Contudo, apesar destes órgãos nascerem da demanda por participação, foram criados dentro da estrutura do poder público. Por isto, em que pese o objetivo inicial da proposta dos conselhos, suas estrutura e funcionamento se deu nos moldes da existência do poder público e oscilando conforme as concepções dos governos.

No momento atual constata-se a pouca relevância destes órgãos para a participação social na elaboração das políticas educacionais no nível local.

Para além do fato dos atores políticos sociais estarem atualmente centrados em temas próprios, e do tema da participação democrática ter deixado de ser um tema coletivo e pauta das suas agendas, ocorreu a institucionalização do processo de participação social junto ao poder público. Em regra, os movimentos sociais são revolucionários e com práticas radicais, como afirma Nunes (2006). Suas práticas políticas e modos de reivindicação diferem significativamente dos procedimentos político-

administrativos existentes dentro do poder público. Deste modo, na medida em que os espaços para demanda política tornam-se institucionalizados no poder público, suas regras e procedimentos são estranhos aos movimentos sociais. Há, nos espaços institucionalizados para a participação social, uma linguagem estranha aos movimentos sociais e aos sindicatos que eram os principais atores na área de educação na década de 1990.

O problema da participação institucionalizada é justamente o de normatizar, regradar procedimentos, etapas, hierarquizar os espaços. Deste modo, os conselhos municipais de educação passaram a compor um espaço ligado à secretaria municipal de educação. Em muitos municípios eles compõem o organograma da prefeitura, inseridos em algum espaço entre sub-secretarias dentro da secretaria municipal de educação. Os funcionários públicos que atuam na secretaria municipal de educação muitas vezes não sabem diferenciar o conselho municipal de educação em relação a outra sub-secretaria. A telefonista, o segurança, o cidadão, entendem o conselho como parte da secretaria municipal de educação, e por isto pensam que ele trabalha sob as mesmas regras dos demais órgãos da secretaria municipal de educação.

E mesmo que os conselheiros municipais de educação entendam a diferença deste órgão e seu papel dentro do sistema municipal de ensino, o trabalho destes conselheiros continua a depender das limitações de estrutura cedidas pela prefeitura municipal de educação. Não há mesas, não há telefone, papel ou computador se o governo municipal não disponibilizar. Além destes problemas estruturais já mencionados em diversos estudos sobre os conselhos municipais de educação (Santos Júnior, 2004; Tótoro & Chaia, 2002; e Ribeiro, 2004).

As experiências de conselhos municipais de educação com o de Porto Alegre (Cidade capital do Estado do Rio Grande do Sul, com 1.409.351 habitantes em 2010) e o de Sinop (Cidade do interior do Estado do Mato Grosso, com 113.099 habitantes em 2010), presentes em realidades muito diferentes do cenário brasileiro, mostram que o contexto sócio-econômico são fundamentais no tipo de limitação que o órgão vivencia. Nas cidades centrais do país o conselho municipal de educação vivencia problemas de limitação de autonomia, e a relação com o governo local é sempre tensa quando os interesses divergem (Lord, 2011). Em municípios distantes dos grandes centros somam-se as dificuldades na formação política e de conhecimento legal-administrativo dos conselheiros (Souza & Lord, 2012).

Consideradas as limitações acima citadas e que inviabilizam a existência de conselhos municipais de educação nos moldes como pensados na década de 1990, resulta da sua existência outro problema que é a deslegitimação da participação dos movimentos sociais por outros meios que não os institucionalizados. Isto significa que na medida em que os conselhos municipais de educação emergem como o espaço institucionalizado e legítimo para a gestão democrática da educação no município, outros espaços e outros modos de agir dos movimentos sociais e sindicatos perdem poder. Isto porque na medida em que os conselhos passam a compor o trâmite das políticas educacionais, se tornam eles uma etapa obrigatória mesmo que seja somente para corroborar a decisão do governo local. Ao assumirem este papel, que em regra se tornou burocrático e procedimental, distanciado do controle social, a existência dos conselhos municipais de educação canaliza e filtra as demandas sociais.

Conclusões

Atualmente existe o conselho municipal de educação em todos os municípios do país, e existe sistema municipal de ensino em grande parte deles. Contudo, os estudos sociológicos sobre estes conselhos mostram que é baixa a sua capacidade de controlar as políticas municipais de educação, é pequena a capacidade da sociedade em se fazer representada neste conselho, e que o governo municipal controla quase que sempre a atividade deste órgão. Apesar do conselho municipal de educação estar funcionando como instância procedimental na criação de normas nos municípios, não é efetiva a participação da sociedade pois a maioria do colegiado é composta por representantes do governo

municipal ou por pessoas de entidades controladas pelo governo municipal. Além disto, as discussões do conselho exigem dos conselheiros um profundo conhecimento em termos de legislação e procedimentos, bem como experiência política para atuar. E estes conhecimentos são controlados e detidos pelo governo municipal.

Assim, os conselhos municipais de educação não estão cumprindo seu papel para o avanço da democracia no Brasil. Deste modo, a democracia em nível local que deveria ser exercida pela participação social nos conselhos é substituída pelas definições técnico-políticas e administrativas do governo, algo que inibe significativamente a participação democrática. Este fenômeno representa o oposto à democratização do Estado, significando, na verdade, a institucionalização do embate político entre sociedade civil e Estado dentro de espaços controlados pelo governo e nos quais a sociedade pouco tem condições de intervir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOSCHI, R. A abertura e a nova classe média na política brasileira: 1977 – 1982. Revista DADOS, Vol 29, nº 1. Rio de Janeiro, 1986 (p. 5-24).

LORD, L. O Conselho Municipal de Educação como ator político: uma análise sobre o caso de Porto Alegre. In: PERONI, Vera Maria Vidal & ROSSI, Alexandre José. (Org.). Políticas educacionais em tempos de redefinição no papel do Estado: implicações para a democratização da educação. Porto Alegre: Ufpel, 2011, p. 139-156.

NUNES, E. A revolta das barcas: populismo, violência e conflito político. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

RIBEIRO, W. Municipalização: Os Conselhos Municipais de Educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SADER, E. Quando novos personagens entraram em cena. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS JUNIOR, O. A. Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. São Paulo: Revan, 2004.

SOUZA, R. B. & LORD, L. CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE SINOP: limites e possibilidades na elaboração das políticas públicas educacionais. Revista Eventos Pedagógicos, v.3, n.3, p. 231 - 240, Ago. – Dez. 2012 (online).

TÓTORA, S. & CHAIA, V. Conselhos Municipais: descentralização, participação e limites institucionais. Revista Cadernos Metrôpole n. 8, pp. 59-86, 2º sem. 2002 (online).