

OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: UM ESPAÇO DE EXERCÍCIO DA CIDADANIA?

Thiago Vasconcellos Modenesi – UFPE/Brasil

thiagomodenesi@hotmail.com

Edvaldo Francisco do Nascimento – UFAL/Brasil

ef-nascimento@bol.com.br

Edilson Fernandes de Souza – UFPE/Brasil

Professor.edilson@gmail.com

RESUMO

Este artigo tem por objetivo a análise e discussão da gestão democrática e política educacional contemporânea no Brasil. Neste sentido faremos uma interface entre o debate teórico e a realidade dos conselhos municipais de educação como mecanismo de fortalecimento da participação popular através dos diversos segmentos educacionais. Partimos da conceituação dos conselhos de educação e suas funções bem como dos conselheiros. Por fim, analisamos o perfil dos conselhos municipais de educação a partir do relatório publicado pelo Ministério da Educação sobre o perfil dos conselhos de educação no Brasil. Através destas análises pudemos constatar a pouca efetivação dos conselhos municipais de educação nos municípios brasileiros comprometendo a gestão democrática na educação e a democracia participativa.

Palavras-chave: Conselhos; Educação; Cidadania.

Introdução

No Brasil as experiências dos Conselhos Nacional e Estaduais de Educação, cujas trajetórias são mais antigas que as dos Conselhos Municipais, torna-se importante para um desempenho efetivo e conseqüente da participação popular nas diretrizes das políticas educacionais brasileiras.

Trata-se de um diálogo entre o irmão mais velho com o mais novo na função de gestores normativos de direito do cidadão e de dever de Estado. Pois, o processo de construção de uma cidadania mais ampla e educacional não pode se contentar com o precário, daí o papel do conselheiro deve combinar o de cidadão com o profissionalismo próprio de um agente público no interior de um órgão colegiado.

Neste sentido a gestão democrática constitui pilar fundamental de uma educação básica com qualidade social. Ela está prevista na Constituição Federal, em seu art. 206, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9.394/96, em seu art. 14 e como um dos objetivos e prioridades do Plano Nacional de Educação – PNE.

Para fomentar o cumprimento dessa legislação, surge a premência de estimular a implantação e o fortalecimento dos Conselhos Municipais de Educação, bem como capacitar seus membros para que possam oferecer contribuição efetiva a democratização da sociedade.

Somente após a criação dos sistemas municipais de ensino pela Constituição de 1988, registrou-se um estímulo a criação dos conselhos municipais de educação, que passaram a ter funções próprias, relativos ao seu sistema de ensino, e não mais funções delegadas pelos conselhos estaduais, ocupando espaços próprios na autonomia dos municípios, inerente ao regime federativo.

A instalação de conselhos municipais de educação, após a LDB, ganhou impulso significativo, especialmente com um fórum nacional próprio. A situação em cada Estado varia muito, não só quanto ao número de conselhos instalados, mas também quanto ao seu efetivo funcionamento.

Para situar o papel dos conselhos e da gestão democrática da educação pública, entendemos ser necessário uma contextualização histórica e conceitualmente dos conselhos nos processos dos sistemas e das instituições de ensino.

Ao atribuir às unidades federadas a competência para definir as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, a LDB condiciona essa definição ao princípio da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (art. 14, II). Assim, a LDB não institui o Conselho Escolar, apenas sugere alternativas de gestão colegiada.

Os sistemas estaduais de ensino adotam diferentes concepções e alternativas para a participação da comunidade escolar e local na gestão colegiada da escola. Alguns poucos

adotam a figura do Conselho Escolar no sentido propriamente dito, como colegiado deliberativo, consultivo, fiscal e mobilizador, inserido na estrutura de gestão da escola e regulamentado em seu Regimento.

A maioria preferiu a criação de entidades civis, como associações de pais e mestres, ou outras similares, com institucionalidade independente da escola, personalidade jurídica e estatutos próprios. Essa figura tem como principal objetivo atender à questão jurídica da gestão de recursos, especialmente como unidades executoras do Programa Dinheiro Direito na Escola (PDDE). Os sistemas municipais tendem, em boa medida, a reproduzir o modelo do respectivo Estado.

A análise das competências atribuídas aos órgãos de deliberação coletiva, instituídos como mecanismos de gestão democrática do ensino público pelos sistemas estaduais de ensino revela uma rica gama de experiências.

A concepção presente em todos os documentos dos conselhos escolares nos sistemas de ensino analisados enfatizam o envolvimento dos atores sociais no cotidiano da escola como mecanismo de democratização de sua gestão. Assim, os conselhos assumem um caráter instituinte da cidadania ativa.

Mas é necessário, para além da análise do formal-legal, diante da incipiente experiência da gestão democrática da educação por meio da estratégia dos conselhos escolares, estimular pesquisas avaliativas de seu efetivo funcionamento como instância de democratização, de cidadania ativa.

Neste sentido, este artigo também propõe oferecer algumas reflexões conceituais e informações sobre as experiências em curso nos sistemas de ensino, procurando situar os conselhos no contexto histórico da participação, pela via direta ou representativa, e compreender as diferentes naturezas dos colegiados educacionais na gestão dos sistemas de ensino e de suas escolas.

A nossa identidade cultural e política, que radica em nossa história, incorporaram uma tendência à excessiva regulamentação das ações, especialmente na área de educação. Frequentemente leis assumem a feição de regulamentos minuciosos.

O professor Cândido Gomes, no estudo *Conselhos de Educação: luzes e sombras* (2003), nos lembra que o Estado brasileiro, de feitio napoleônico, precedeu à Nação, ou seja: a norma precedeu a identidade política. Daí deriva nossa tendência *hipernormatizadora*, que erige a norma como panacéia para resolver quase todos os problemas, na crença de que

normas podem gerar ética, participação, cidadania, democracia e tantas outras virtudes políticas.

Gomes lembra que Anísio Teixeira (1962) nos alertou sobre a ambivalência da vida brasileira, em sua dupla personalidade, oficial e real, em que a lei era tida como algo mágico, capaz de mudar a face das coisas, de modo que leis perfeitas seriam uma ponte para mudar a realidade.

A lei vem para instituir e consolidar objetivos previamente criados pelo imaginário coletivo, pelas aspirações da cidadania. A gestão democrática da escola representa um valor a ser cultivado? A resposta óbvia é sim. Por isso a Constituição e a LDB o garantiram como objetivo a ser alcançado.

As normas complementares definem processos e ações para a efetivação desses objetivos. Nesse sentido, a sociedade é instituinte e, por um processo histórico, induz a mudança do instituído. Aqui reside a função essencial do legislador: captar, perceber a convergência dos objetivos da cidadania para instituí-los na lei. Esse é o significado e o papel da democracia representativa.

Assim, não é a lei que institui novos valores ou transforma a realidade, mas o cotidiano da prática social. A lei vem para estatuir, consolidar o já criado pela ação social instituinte. Nesse sentido as leis são sempre conservadoras, estabilizadoras, em certo sentido engessadoras dos objetivos. Por isso a necessidade de reformulações periódicas.

A questão central é que as leis firmam valores, não criam cultura. A efetivação do novo princípio da gestão democrática requer um processo instituinte de uma nova cultura de gestão escolar.

Gestão que não se confunde mais com o gestor, com a centralização nas mãos do diretor, mas que passa a ser vista como um projeto coletivo, que institui uma organização colegiada. Trata-se da constituição de um novo paradigma de gestão escolar, e paradigmas não nascem da lei. Nascem das idéias, das concepções mais radicais de pensamento e das práticas que arruinam o velho para instituir o novo.

Ainda na busca desta contextualização faz-se necessário uma análise das leis e dos sistemas de ensino estaduais e municipais que tratam da gestão democrática da educação pública, procurando destacar as características das experiências de implementação dos princípios constitucionais.

Assim, buscamos levantar algumas questões para discussão, provocando alguns questionamentos, a partir dos fundamentos explícitos e em questões suscitadas e relativos aos conselhos de educação como uma das estratégias de gestão democrática da educação pública.

Conselhos de educação e gestão democrática

Ao iniciar um levantamento histórico sobre a origem dos conselhos percebemos que estas se perde nos tempos e se confunde com a história da política e da democracia. No Brasil, até a década de 1980 predominaram os conselhos de notáveis e o critério de escolha era o do “notório saber”, de caráter governamental, de âmbito estadual e nacional, especialmente nas áreas de educação, saúde, cultura, assistência social.

Embora tendo como atribuições assessorar o governo na formulação de políticas públicas, esses conselhos se assumiam como de caráter técnico especializado, e sua atuação se concentrava nas questões da normatização e do credencialismo dos respectivos sistemas.

Mas a complexidade da sociedade atual e o processo de democratização do público impuseram a ampliação dos mecanismos de gestão das políticas públicas, criando as políticas setoriais, com definição discutida em conselhos próprios, com abrangências variadas: unidades da federação, programas de governo, redes associativas populares e categorias institucionais.

No contexto da redemocratização do país, na década de 1980, os movimentos associativos populares passaram a reclamar participação na gestão pública. O desejo de participação comunitária se inseriu nos debates da Constituinte, que geraram, posteriormente, a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil. Conforme documento elaborado pelo MEC:

Esses conselhos têm um caráter nitidamente de ação política e aliam o saber letrado com o saber popular, por meio da representação das categorias sociais de base. São muitas as formas de organização e as funções atribuídas a esses conselhos, mas sua origem radica sempre no desejo de participação na formulação e na gestão das políticas públicas. (Conselhos na gestão da educação, pág. 18, MEC, 2004).

Ainda segundo este documento governamental:

Os conselhos de gestão de políticas públicas setoriais, caracterizados simples e essencialmente como conselhos da cidadania, sociais ou populares, nascem das categorias associadas de pertencimento e participação e se tornam a expressão de uma nova institucionalidade cidadã. A nova categoria de participação cidadã tem como eixo a construção de um projeto de sociedade, que concebe o Estado como um patrimônio comum a serviço dos cidadãos, sujeitos portadores de poder e de direitos

relativos à comum qualidade de vida. (Conselhos Escolares: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública, PÁG. 19, MEC, 2004)

Para o Ministério da Educação, segundo estes documentos os conselhos representam hoje uma estratégia privilegiada de democratização das ações do Estado. Nos espaços da federação temos conselhos municipais, estaduais ou nacionais, responsáveis pelas políticas setoriais nas áreas da educação, da saúde, da cultura, do trabalho, dos esportes, da assistência social, da previdência social, do meio ambiente, da ciência e tecnologia, da defesa dos direitos da pessoa humana, de desenvolvimento urbano. Em diversas áreas há conselhos atendendo a categorias sociais ou programas específicos.

Há várias conceituações para os conselhos de educação, o que já poderia proporcionar um excelente debate sobre o que é e para que serve os conselhos municipais de educação, no entanto partiremos do conceito de Cury que diz o seguinte:

A função normativa, entretanto, se faz aproximar da organização da educação nacional para, dentro da lei, interpretando-a, aplicá-la em prol das finalidades maiores da educação escolar. Nesse sentido, a função do conselheiro implica o ser um intelectual da legislação da educação escolar para, em sua aplicação ponderada, garantir um direito de cidadania. (CURY, p. 42, 2006).

Para Cury entre as funções consultiva, de assessoramento e normativa esta última é a mais importante, pois dela depende uma boa execução do ordenamento jurídico que lhe dá fundamento.

E que ainda segundo ele ao conselheiro vale o compromisso da função com o direito dos cidadãos exercendo-a de modo mais coerente com as finalidades maiores da educação, principalmente quanto a elevação da consciência e da participação dos cidadãos.

Mesmo nos documentos oficiais é comum encontrar referências a manipulação dos conselhos, seja pela elite, seja pelo Estado, conforme podemos observar:

Os sentidos dados aos conselhos, hoje, tem sua compreensão carregada desse imaginário histórico. Os conselhos sempre se situaram na interface entre o Estado e a sociedade, ora na defesa dos interesses das elites, tutelando a sociedade, ora, e de maneira mais incisiva nos tempos atuais, buscando a co-gestão das políticas públicas e se constituindo canais de participação popular na realização do interesse público. (Conselhos na gestão da Educação, pági. 18, MEC – 2004.)

É importante registrar que a atual Lei n. 9.394/96 das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), decorrente do art. 22, XXIX da Constituição, recepciona, em seus artigos 8 e 9 o já criado Conselho Nacional de Educação pela Lei n. 9.131/95 e incube Estados, Distrito Federal e Municípios na criação de seus órgãos normativos dentro de seus sistemas de ensino.

Por força de suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, por continuidade do que era exigido pelo art. 10 da Lei n. 4.024/61, no caso dos Estados, tais órgãos se denominam conselhos (Estaduais, Municipais / Distritais) de Educação.

Já também buscando uma definição para a função do conselheiro de educação Cury diz que “o conselheiro como gestor normativo deve encaminhar orientações necessárias que tem a ver com a cultura dos estabelecimentos escolares e do próprio sistema de ensino do município. Tais orientações fazem parte intrínseca de sua função.” (CURY, p. 56, 2006).

O processo de construção de uma cidadania mais ampla e de uma cidadania educacional não pode se contentar com o precário, com o “ouvi dizer” ou com o desconhecimento da Lei. Em outros termos, o conselheiro, enquanto gestor público deve combinar o cidadão que ele é com o profissionalismo próprio de um agente público no interior de um órgão colegiado a serviço de um direito dos cidadãos.

A cidadania, portanto, se constitui em liberdade política, no exercício dos direitos, quer no aspecto de liberdade negativa, liberdade de ação, quer no aspecto de liberdade positiva, de vontade coletiva. Preferimos conceituar a cidadania como o estado de pertencer a uma comunidade capaz de lutar pelos direitos de seus integrantes como o “*direito de ter direitos*”.

Portanto, ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei; é, em resumo, ter direitos civis, bem como participar do destino da sociedade, votar, ser votado e ter direitos políticos.

Destarte, cidadania se constitui em um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, inciso II, da Constituição brasileira); é o direito de participar da vida política do Brasil. Mas, para isso, deve ser adquirida e pelas condições fixadas pelo próprio Estado, como pode decorrer do nascimento ou de determinadas condições e pressupostos estabelecidos pelo próprio Estado.

A condição de cidadania traz como consequência direitos e deveres que acompanham o indivíduo mesmo que se afaste de seu Estado. Portanto, a cidadania ativa não pode deixar de preencher os requisitos exigidos pelo Estado, pois, caso contrário, o indivíduo poderá perdê-la, sendo esta perda de suma gravidade, mormente se o indivíduo não tiver condições de ser cidadão de outro Estado, ficando impossibilitado de conviver em associações. Desta maneira, a perda só pode ocorrer em casos em que for absolutamente necessária.

As exigências para ser membro de um Conselho de Educação que reúna em si, como diz o PNE, competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais, se imbricam com a busca da legitimidade. A legitimidade é, em poucas palavras, ser reconhecido como autoridade na área e ganhando o devido respeito.

Para tanto, além das exigências do art. 37 da CF/88, há que se retomar o que diz o art. 7 da Lei n. 4.024/61 com a redação dada pela Lei n. 9.131/95 que no exercício de suas funções, o Conselho Nacional deve assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

Neste sentido podemos analisar a partir do relatório sobre o perfil dos conselhos municipais de educação no Brasil publicado pelo Ministério da Educação em 2006, que apesar da legislação em vigor assegurar a participação da sociedade através dos diversos segmentos educacionais como: pais, profissionais da educação, alunos e representantes da sociedade nos conselhos esta participação é pequena. Além disso, onde estes conselhos existem vários outros problemas atingem o seu efetivo funcionamento, seja pela centralização dos gestores em educação, seja pela falta de estrutura e apoio ao trabalho dos conselheiros.

No relatório publicado pela Secretaria Nacional de Educação Básica e disponibilizado através do SICME (Sistema de Informação dos Conselhos Municipais de Educação), podemos analisar os dados de cada região e Estado brasileiro e podemos também analisar que a região Nordeste tem os menores índices de conselhos municipais de educação efetivados.

Apesar do esforço dos conselhos estaduais de educação no sentido de incentivar a articulação e funcionamento dos conselhos municipais pelos dados do relatório acima descrito podemos analisar que há uma relação entre os índices educacionais e a existência de poucos conselhos municipais de educação. Nas regiões e Estados onde existe um alto índice de conselhos em funcionamento, também os indicadores educacionais são melhores.

Este debate embora não pareça, tem uma importância fundamental na democratização da sociedade e no fortalecimento do exercício da cidadania e para isso a escola e os conselhos municipais de educação jogam papel importante, pois como afirma Apple, citando Dewey “uma sociedade democrática precisa de um tipo de educação que alimente nos indivíduos o interesse pelas relações sociais e pelo controle, assim como os hábitos mentais que assegurem a mudança social sem introduzir a desordem.” (DEWEY apud APPLE, p. 7, 2001).

Agora é fundamental também entender que as escolas democráticas não podem existir sem a liderança dos educadores para que proporcionem aos alunos as experiências de aprendizagem que promovam a forma democrática de viver.

A democracia não é apenas uma teoria de interesse pessoal que dá as pessoas permissão para tentar realizar suas próprias metas a expensas dos outros; o bem comum é a característica central da democracia.

Conforme Bordignon:

A consolidação da experiência dos conselhos municipais de educação se insere no processo de gestão democrática da educação e descentralização das funções do Estado preconizados pela Constituição. Processo de afirmação da cidadania a partir do *locus* onde o cidadão vive e atua. Afirmação que se dá pela gradativa conquista da autonomia pelas comunidades locais na gestão de seus serviços educacionais. Autonomia que facilita a existência de escolas cidadãs, exercitando a cidadania. (BORDIGNON, p. 57, 2004)

Embora o Ministério da Educação afirme através do relatório do perfil dos conselhos municipais de educação que “a educação tem o propósito de promover formação humana e cidadania” e realize através do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais ações de capacitação e fortalecimento dos conselhos de Educação, o índice de conselhos municipais com efetiva atuação e contribuição no exercício de suas finalidades tem sido pequena.

Mesmo sendo institucionalizados a partir da Constituição de 1988 e da LDB os conselhos municipais de educação nasceram do desejo dos movimentos sociais, especialmente pela participação democrática na formulação e gestão das políticas públicas. Desta forma, nos conselhos municipais, mais próximos do cidadão, onde a possibilidade da democracia participativa é mais viável, outras atribuições se fazem presentes, como a: mobilizadora e de controle social.

Vamos refletir um pouco sobre as categorias “poder e autonomia”, “pertencimento e participação”, “democracia e cidadania”, para fundamentar o novo paradigma da gestão democrática da escola pública, o paradigma da escola cidadã.

No exercício do poder está a essência da democracia. E a qualidade do exercício do poder está referida ao espaço de autonomia que fundamenta o ser cidadão e a finalidade da instituição educacional.

O poder é exercido por todos os atores sociais em todas as ramificações da estrutura organizacional. Na dialética do funcionamento da sociedade e das organizações, todos exercemos estrategicamente nosso poder, jogamos nosso jogo, usamos nossas cartas.

Ação democrática é exercício de poder, autocriação, auto-instituição, autogestão. Gestão democrática se constrói no cotidiano escolar, no espaço do algumas questões para discussão do exercício da autonomia, instituída pela vontade e segundo os valores e objetivos coletivos. Para que a gestão da escola pública seja efetivamente democrática é fundamental que ela tenha seu espaço de autonomia, inclusive para decidir que tipo de exercício democrático deseja praticar.

Para garantir o espaço de autonomia da escola é preciso que a lei da gestão democrática afirme diretrizes e princípios, como estratégias do alcance dos objetivos legais. Garantidos os princípios, a norma deve ser sucinta o suficiente para não invadir rotinas e práticas do cotidiano escolar e padronizar o diferente, matando no nascedouro a possibilidade de singulares e ricas experiências. Nesse sentido é importante que a escola possa regulamentar em seu regimento normas relativas a seu conselho e à gestão democrática que concebe e deseja praticar.

As unidades federadas, no exercício de sua autonomia para definir as normas de seus sistemas de ensino, parecem estar diante de um impasse para conciliar dois princípios legais coerentes e indissociáveis: o constitucional, da gestão democrática da educação pública, e o da LDB, da progressiva autonomia da escola pública.

A valorização dos conselhos como estratégia de gestão democrática da educação traz implícita a relevância de sua função mobilizadora. Esta, por sua vez, se fundamenta no princípio da pertença do bem público à cidadania. renovação e formação de sujeitos autônomos e solidários cidadãos.

Mas, para que essa mobilização ocorra, é fundamental que se institua um novo paradigma, uma nova concepção de participação, expurgada dos velhos conceitos de apoio, colaboração, ajuda, adesão e tantos outros que radicam no pressuposto que exclui o exercício de poder. O novo paradigma de participação implica, fundamentalmente, exercício de poder.

Se a pessoa faz parte da ação tem o direito de fazer parte da decisão, uma vez que a ação afeta sua vida. No mais, as pessoas não têm ânimo para se comprometer, se mobilizar por causas que não lhe pertencem, que não dizem respeito às suas vidas.

A cidadania radica no coletivo, é uma condição de relação com o outro e não há cidadania no isolamento, na exclusão, por isso implica uma situação de partilha, fazer parte dos ônus e bônus da vida coletiva, o que implica fazer parte das decisões sobre a ação. Cidadania situa a todos como governantes do processo social, renovação e formação de sujeitos autônomos e solidários cidadãos.

A nossa cultura política e a concepção de poder, ainda contaminadas pela origem e tradição patrimonialista, dificultam a efetiva implantação da gestão democrática na escola pública. Os dirigentes, embora afastados, às vezes distantes da sala de aula, também educam, ou deseducam, pelas suas atitudes.

Os dirigentes dos sistemas de ensino precisam nutrir sua ação nos fundamentos da efetiva gestão democrática do ensino público, para disseminar nas escolas a cultura democrática. Enquanto não superarmos a cultura patrimonialista, que gera atitudes de donos do poder, ou do saber, não florescerá nas escolas o hábitat adequado para o efetivo exercício da gestão democrática, fundamento da cidadania.

Assim, concluímos que há ainda um longo caminho a ser percorrido pelo poder público e também pela sociedade civil organizada para ampliar a efetivação e funcionamento dos conselhos municipais de educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPLE, Michael e BEANE, James (org.) **Escolas democráticas**. 2 ed. – São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. Perfil dos Conselhos Municipais de Educação. **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação**. MEC. Brasília, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil** : Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 42/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BORDIGNON, Genuíno. Natureza dos conselhos de educação. In: **Pró-Conselho**. MEC. Brasília, 2004.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Conselhos de educação: fundamentos e funções**. RBPAAE – v.22,n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006.

_____. Funções próprias de um conselho de educação. **Pró-Conselho**. MEC. Brasília.

GOMES, A. C. Cândido. Conselhos de educação : luzes e sombras. Revista de Educação AED, Brasília, v. 32, n. 129, out/dez 2003.

PARO, Vitor Henrique. **Eleições de diretores: a escola pública experimentando a democracia**. 2 ed. – São Paulo: Xamã, 2003.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA, Secretaria da Educação Básica. **Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da escola pública**. Brasília : DF, 2004.

SAVIANI, Dermeval. A nova lei da educação : trajetórias, limites e perspectivas / Dermeval Saviani. – 5. Ed. Campinas, SP : Autores Associados, 1999. – (Coleção educação contemporânea).

