

ENTRE O IDEAL E O REAL: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

Ana Cláudia Oliveira da Silva

(Docente na UFAPE / Membro do GEPOGE¹ / ancl.oliveira@gmail.com)

Rafaela Soares Celestino

(Docente na UFPE/UAB / Membro do GEPOGE / drrafaela.celestino@gmail.com)

Raimundo Nonato Ferreira

(Docente no DPGE/UFPE / Membro do GEPOGE / nonato.educa@gmail.com)

1 Introdução

A gestão democrática no campo educacional é um princípio estabelecido desde a Constituição Federal de 1988 (art. 206, inciso VI) e endossado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Este marco normativo foi fundamental para garantir, em termos legais, a participação da sociedade civil nas decisões das políticas públicas. No entanto, o avanço no marco legal não representou uma abertura expressiva do ponto de vista da participação, pois, além de ter sido determinado imediatamente após a abertura política pós-ditadura, o Brasil vivencia uma cultura autoritária desde o período colonial o que retardou a consciência de classe e a participação social das classes populares. Nessa condição, a abertura democrática não espelhou a participação das diferentes camadas sociais e não eliminou a tensão entre os projetos de disputa pelo poder.

Entretanto, alguns mecanismos foram fundamentais para que a participação popular tomasse corpo nas decisões sobre as políticas públicas, entre os quais, os conselhos. A ampliação das experiências participativas no Brasil permitiu a criação de uma grande variedade de conselhos, com o potencial de estabelecer uma nova institucionalidade, pois podem funcionar tanto como colegiados responsáveis por tomadas de decisões quanto como grupos dedicados à deliberação sobre temas específicos nos mais diversos setores (Barbosa, 2012).

¹ Grupo de Pesquisa em Estado, Políticas e Gestão da Educação.

De acordo com Dourado (2013), os avanços dos dispositivos legais foram fundamentais para a garantia da autonomia dos entes federados e para o financiamento da educação, mas os projetos em disputas das classes sociais em torno do econômico e a cultura escravocrata do nosso país faz com que a democracia e os espaços decisórios da população, por meio dos conselhos, tornem-se uma conquista diária.

Diante desse cenário, o presente texto toma como reflexão a participação nos Conselhos Municipais de Educação (CME) como uma das estratégias de efetivação da democracia e da construção de uma cultura de participação.

2 Os Conselhos Municipais como órgãos de controle social: superando a via unilateral da sociedade brasileira

A Constituição Federal de 1988 destaca em seu preâmbulo os direitos antes dos deveres, tendo o estado como o principal provedor deste direito (Cury, 2007). Com isso, o contexto sociopolítico da década de 1980 tomou em seus debates o início da ruptura de uma cultura centralizadora que durante duas décadas sequestrou os direitos sociais. Em outras palavras, a Constituição deu início a transição e ruptura com a ditadura (Saviani, 2007).

De acordo com Neves (2011) a atmosfera política do Brasil pós-ditadura marcou no imaginário social a percepção de um Estado em oposto à sociedade civil, motivo pelo qual os movimentos sociais, que tanto reivindicaram participação social e política no regime ditatorial, foram protagonistas de uma democracia distante do estado. Durante muito tempo, prevaleceu no imaginário da sociedade a figura do Estado como inimigo, o que pode ser uma das hipóteses para a ausência do sentimento de pertencimento nos processos de participação por parte da sociedade civil. Inclusive, parte significativa da sociedade civil guarda a compreensão de que espaços como os conselhos são apenas uma extensão de atuação e controle dos governos, aqui confundido com o Estado.

Na década de 1990, a relação entre Estado e sociedade foi aos poucos se modificando, principalmente com a reforma política feita pelo governo Fernando Henrique Cardoso, na qual se aprovou um plano gerencial através de normas que abriram as possibilidades de parcerias público-privadas, o que inaugurou a relação

com o terceiro setor. A reconfiguração da relação entre Estado e sociedade civil, através do terceiro setor, se tornou a via apresentada como consenso, mas que representou uma das estratégias que as classes privilegiadas encontraram para consolidar seu projeto de sociedade. Neste cenário, os órgãos de controle social vão se tornar uma das poucas possibilidades para disputar o projeto democrático por uma educação como direito.

É nesse contexto que a “febre conselhistas”, no dizer de Martiniano (2010) se espalhou pelo país, impulsionada pela exigência do governo federal como condição para a liberação de recursos às prefeituras. No entanto, esses canais de participação foram esvaziados de seu propósito, tornando-se estruturas burocráticas utilizadas como justificativa para a descentralização. Assim, buscava-se legitimar a condução de políticas municipais sob uma aparência democrática, enquanto os repasses de recursos públicos eram apresentados como estando sob controle social (Martiniano, 2010).

Os CMEs, então, emergem como uma das principais oportunidades para o desenvolvimento de uma participação mais eficaz da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas educacionais.

2.1 Possibilidades democráticas através dos conselhos: os desafios da participação

Os CMEs, ao possibilitarem a participação ativa da sociedade civil, estabelecem um diálogo mais próximo entre governo e sociedade e contribuem para um maior controle social, ampliando e garantindo a participação social, com funções de fiscalizar, deliberar, normatizar e promover o aperfeiçoamento da qualidade das políticas educacionais.

Para Abranches (2009) um dos principais mecanismos de funcionamento dos sistemas de ensino é a participação, onde se encontram representados a sociedade civil e o governo. A autora afirma que a democracia se expande para incluir diversas formas de participação, como o envolvimento em conselhos, fazendo com que a cidadania moderna se traduza em um exercício contínuo de direitos e deveres na vida coletiva.

No contexto da redemocratização, os CMEs emergiram como instâncias para fortalecer a participação, possibilitando o diálogo entre o Estado e a sociedade civil. Destarte, os conselhos buscam romper com o modelo tradicional de tomada de decisões baseado em uma estrutura hierárquica e burocrática ao ampliarem o envolvimento da sociedade na gestão pública e fortalecerem a democratização no processo decisório (Alves e Viegas, 2019).

Contudo, os CMEs enfrentam diversos desafios que limitam sua efetividade como espaços de participação democrática. Entre esses entraves, destacam-se a frágil capacidade de negociação dos conselheiros representantes da sociedade civil e o conhecimento limitado sobre o funcionamento das políticas públicas e do Estado, comprometendo sua capacidade de intervenção qualificada nos processos decisórios.

Além disso, em muitos municípios, os conselhos são criados apenas formalmente, sem a real intenção de promover seu funcionamento efetivo, pela falta de vontade política dos governantes em envolver a sociedade na gestão pública local, tornando os conselhos meramente consultivos ou até inoperantes. Por fim, essas instâncias acabam, muitas vezes, reproduzindo os vícios da cultura política tradicional, perpetuando práticas burocráticas, centralizadoras e pouco transparentes, o que enfraquece seu potencial de controle social.

3 Conclusão

O CME, embora seja um dos principais mecanismos democratizantes da gestão educacional, por muitas vezes tem seu potencial participativo restrito ao campo normativo. Os desafios enfrentados por esses conselhos estão ancorados em contextos políticos, administrativos e culturais que podem enfraquecer sua capacidade de influência e efetividade. Entretanto, os conselhos são estratégias eficazes para o fortalecimento da cultura democrática e têm se constituído, inclusive, como um espaço de aprendizagem.

Diante desse cenário, é imprescindível um posicionamento crítico em defesa da ampliação e consolidação desses espaços na gestão educacional pública, garantindo

que sua existência ultrapasse a mera formalidade e cumpra, de fato, a função a ele atribuída de promover uma educação mais democrática.

4 Referências

ABRANCHES, Ana de Fátima Pereira de Sousa. **O conselho municipal de educação do Recife e a política educacional: um estudo sobre participação e representatividade**. Tese (Doutorado). UFPE/CE. Recife: O Autor, 2009.

ALVES, A. V. V.; VIEGAS, E. R. dos S. **A participação nos Conselhos Municipais de Educação: entre limitações e potencialidades**. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 13. Julho de 2019.

BARBOSA, Selma Maquiné. **O papel dos conselhos na construção democrática da gestão das escolas e dos sistemas**. III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação. ANPAE. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso 02/02/2025.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Estado e políticas de financiamento em educação**. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 10/02/2025

DOURADO, Luiz Fernando. **Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica**. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set. 2013. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em 10/02/2025

MARTINIANO, Márcia Santos. **Gestão democrática na educação: a experiência de participação no Conselho Municipal de Educação de Campina Grande-PB (2009-2010)**. Dissertação (Mestrado) – UFPB/CE. João Pessoa, 2010.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **A nova pedagogia da hegemonia no Brasil**. *Perspectiva* [online]. 2011, vol.29, n.01, pp.229-242. ISSN 0102-5473.

SAVIANI, D. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.