



**Universidade Federal de Uberlândia
Faculdade de Educação
Programa de Doutorado em Educação**

Av. João Naves de Ávila, n.º 2.160 – Campus Stª Mônica – Bloco “G”. CEP 38.400-092 – Uberlândia-MG. Telefax: (034) 239-4212

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO:
cogestão municipal e Controle Social do direito à educação
norte-mineira**

Uberlândia – MG
2022

CECÍDIA BARRETO ALMEIDA

**CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO:
cogestão municipal e controle social do direito à educação
norte-mineira**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado,
na Faculdade de Educação, da Universidade
Federal de Uberlândia (UFU), como exigência
parcial para obtenção do título de doutor.

Prof. Orientador: Dr. Antonio Bosco de Lima
Área de Concentração: Trabalho, Sociedade e
Educação.

Uberlândia – MG
2022

Ficha Catalográfica Online do Sistema de Bibliotecas da UFU
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

A447 2022	<p>Almeida, Cecília Barreto, 1962- Conselhos Municipais de Educação: [recurso eletrônico] : cogestão municipal e controle social do direito à educação norte-mineira / Cecília Barreto Almeida. - 2022.</p> <p>Orientador: Antonio Bosco de Lima. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Uberlândia, Pós-graduação em Educação. Modo de acesso: Internet. Disponível em: http://doi.org/10.14393/ufu.te.2022.242 Inclui bibliografia. Inclui ilustrações.</p> <p>1. Educação. I. Lima, Antonio Bosco de, 1961-, (Orient.). II. Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduação em Educação. III. Título.</p> <p>CDU: 37</p>
--------------	---

Bibliotecários responsáveis pela estrutura de acordo com o AACR2:
Gizele Cristine Nunes do Couto - CRB6/2091
Nelson Marcos Ferreira - CRB6/3074


UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Educação

Av. João Naves de Ávila, 2121, Bloco 1G, Sala 156 - Bairro Santa Mônica, Uberlândia-MG, CEP 38400-902

Telefone: (34) 3239-4212 - www.ppged.faced.ufu.br - ppged@faced.ufu.br


ATA DE DEFESA - PÓS-GRADUAÇÃO

Programa de Pós-Graduação em:	Educação				
Defesa de:	Tese de Doutorado Acadêmico, 08/2022/312, PPGED				
Data:	Quatorze de abril de dois mil e vinte e dois	Hora de início:	[8h:05mm]	Hora de encerramento:	[11h:15mm]
Matrícula do Discente:	11813EDU010				
Nome do Discente:	CECÍDIA BARRETO ALMEIDA				
Título do Trabalho:	"CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: cogestão municipal e Controle Social do direito à educação norte-mineira"				
Área de concentração:	Educação				
Linha de pesquisa:	Trabalho, Sociedade e Educação				
Projeto de Pesquisa de vinculação:	"Conselhos Municipais e Planos Municipais de Educação no Brasil: um estudo sobre o controle social a partir do caso de Uberlândia/MG (2015-2019)"				

Reuniu-se, através do serviço de Conferência Web da Rede Nacional de Pesquisa - RNP, da Universidade Federal de Uberlândia, a Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-graduação em Educação, assim composta: Professores Doutores: Josenilda de Souza Silva - IFNMG; Paulo Gomes Lima; Carlos Alberto Lucena - UFU; Sérgio Paulo Moraes - UFU e Antonio Bosco de Lima - UFU, orientador(a) do(a) candidato(a).

Iniciando os trabalhos o(a) presidente da mesa, Dr(a). Antonio Bosco de Lima, apresentou a Comissão Examinadora e o candidato(a), agradeceu a presença do público, e concedeu ao Discente a palavra para a exposição do seu trabalho. A duração da apresentação do Discente e o tempo de arguição e resposta foram conforme as normas do Programa.

A seguir o senhor(a) presidente concedeu a palavra, pela ordem sucessivamente, aos(às) examinadores(as), que passaram a arguir o(a) candidato(a). Ultimada a arguição, que se desenvolveu dentro dos termos regimentais, a Banca, em sessão secreta, atribuiu o resultado final, considerando o(a) candidato(a):

Aprovado(a).

Esta defesa faz parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor.

O competente diploma será expedido após cumprimento dos demais requisitos, conforme as normas do Programa, a legislação pertinente e a regulamentação interna da UFU.

Nada mais havendo a tratar foram encerrados os trabalhos. Foi lavrada a presente ata que após lida e achada conforme foi assinada pela Banca Examinadora.



Documento assinado eletronicamente por **Antonio Bosco de Lima, Professor(a) do Magistério Superior**, em 14/04/2022, às 16:38, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **PAULO GOMES LIMA, Usuário Externo**, em 14/04/2022, às 20:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Sergio Paulo Morais, Professor(a) do Magistério Superior**, em 18/04/2022, às 10:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Josenilda de Souza Silva, Usuário Externo**, em 18/04/2022, às 10:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Carlos Alberto Lucena, Professor(a) do Magistério Superior**, em 25/04/2022, às 09:42, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://www.sei.ufu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3510978** e o código CRC **8D53B290**.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais (*in memoriam*), que acreditaram que a educação poderia mudar as nossas vidas e pela oportunidade de começar de novo.

Às minhas irmãs-professoras Ceumar e Vanessa, pelo compromisso com a educação pública.

Ao meu companheiro Beto, pelo seu amor presente e por ser aconchego nas horas de inquietude.

À minha filha Júlia, pelo apoio e paciência nos momentos de desafio tecnológico; ao meu filho Fagner, que desde a mais tenra idade foi meu parceiro de estudo, e ao meu filho Bruno, por acreditar que sempre podemos recomeçar. Vocês são a razão da minha vida!

À minha nora Núbia, pelo carinho e incentivo, e ao meu neto João, que, com seu abraço alegre, reacende em mim a esperança de um futuro melhor.

Ao meu tio Antônio Barreto (*in memoriam*), por me lembrar ainda na juventude a importância de trilhar o caminho da escola.

À minha amada tia “mãe” Terezinha, pelo seu amor constante em minha vida.

À minha cunhada Rose Mary, que partiu e, por tantas vezes, acolheu-me nas minhas andanças para estudar.

À Universidade Federal de Uberlândia, aos professores do PPGED, em especial, a Fabiane Previtali, pelo respeito e comprometimento com a minha formação, e ao secretário, James, pela presteza em nos atender.

Ao meu Professor orientador Dr. Antonio Bosco de Lima, referência relevante nesta pesquisa, a quem agradeço a confiança e a acolhida.

Aos conselheiros das cidades de Janaúba, Januária e Montes Claros, pela participação nesta pesquisa.

Ao professor Dr. José Luís Sanfelice (*in memoriam*), que nos convoca a lutar pela escola pública assim como se deve lutar pela liberdade, justiça e igualdade social.

Aos colegas de doutorado pelas conversações, sobretudo Agnaldo Pereira, Angelita Almeida, Guilherme Borges, Jeovandir Prado, Juliene Vasconcelos, Luci Borges, Marcia Freitas, Robson Antônio e a saudade que ficará para sempre de Eduardo Fernandes.

Às minhas nobres amigas e parceiras Alzenira Azevedo, Cláudia Parrela, Eliana Soares, Egeslaine de Nez, Mara Rubia e Úrsula Lélis, pela grandeza do amor de vocês.

À colega e amiga Waneuza Eulálio, pelo cuidado na revisão ortográfica e gramatical.

À Universidade Estadual de Montes Claros, pelo apoio, às colegas Dirce Lopes, Ivanise Melo, Francely Santos, Joeli Antunes, Guiomar Silva, Cláudia Machado, Cláudia Soares, Rejane Ruas, Rosângela Silveira, Sarah Costa e Shirley Patrícia, por me encorajarem sempre.

À FAPEMIG, pelo financiamento da pesquisa que resultou nesta tese.

Toda crítica, porém, permanece inócua se não atinge a raiz do próprio homem, ele mesmo enquanto ser concreto e a sociedade no interior da qual vive e manifesta (MARX, Karl – Filosofia do Direito de Hegel).

RESUMO

Os Conselhos Municipais de Educação, criados nos anos 1990, sob a configuração liberal representativa de Democracia, têm como função principal regular as políticas públicas de educação, nos municípios, em defesa do direito constitucional à educação. Órgão cogestor, coloca-se nas disputas por poder e mando em uma sociedade capitalista neoliberal, na qual o Estado está, precipuamente, a serviço da classe social hegemônica proprietária dos meios de produção. Constituídos por sujeitos que produzem a sua vida material e simbólica no cotidiano da sociedade, cujos cenários das correlações de forças são mediados, quíça determinados, pelo modelo burguês-conservador de Democracia, os CMEs se delineiam diversamente. Nesse cenário, este estudo interpela: a função de Controle Social do direito à educação com qualidade social e politicamente referenciada tem subsidiado as ações dos Conselhos Municipais de Educação? Objetivou-se analisar conteúdos e formas dos CMEs no desempenho da sua função primeira de controlar as políticas para a garantia do direito constitucional à educação. Ainda, discutir o processo de criação de fóruns colegiados, no Brasil, a partir das lutas impetradas pelos movimentos sociais; apreender a organização, estrutura e fundamentos dos Conselhos brasileiros de educação; interpretar as bases teóricas do Controle Social e interpelar os Conselhos Municipais sobre a sua atuação, como órgão cogestor da educação. O espaço recortado são os três maiores municípios norte-mineiros – população e matrículas na Educação Básica –, no período de 2011 a 2015. Por meio da dialética, com abordagem quanti-qualitativa, a revisão de literatura debruçou-se sobre obras que têm contribuído com o tema e seus correspondentes: Soberania Popular, Democracia, Participação, Cidadania e Controle Social. Dentre eles, ressaltam-se os estudos de Lima (2001; 2009; 2010; 2017), Cury (2001; 2002; 2006), Gohn (2000; 2008; 2011) e Saviani (2008a; 2008b). A pesquisa documental trouxe as linhas e entrelinhas das atas de reuniões dos Conselhos Municipais, assim como as suas leis de criação e regimentos, a fim de compreender a dinâmica e as relações que estes estabelecem interna e externamente com órgãos dos governos e da sociedade civil. Na pesquisa de campo, entrevistas com conselheiros deram voz a quem produz o cotidiano dos Conselhos, evidenciando as lutas, disputas e ações pelo direito à educação. Resultados apontam que os CMEs não se configuram como órgãos cogestores da educação, dado que estão amarrados pelas práticas burocráticas, desarticuladas com as realidades que circundam as escolas públicas dos municípios; as pautas em disputa permeiam-se pelo denunciismo; não se evidenciam resultados positivos dos encaminhamentos que realizam; a sociedade civil pouco o acessa como fórum colegiado da educação; os conselheiros não têm formação técnica para o exercício das suas funções e são negligenciados, na maioria das vezes, pelas Secretarias de Educação. Destarte, configuram-se como Conselhos-gabinetes cujo papel de Controle Social da educação de qualidade social e politicamente referenciada não se efetiva na prática. Caracterizam-se, portanto, como mecanismos pró-forma para a manutenção das desigualdades sociais em uma sociedade capitalista.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Educação. Cogestão. Controle Social.

ABSTRACT

The Municipal Councils of Education (MCEs), created in the 1990s, under a liberal representative configuration of Democracy, have as their primary role to regulate education public policies in municipalities, in defense of the constitutional right to education. As a co-managing body, it is placed in the disputes for power and command in a neoliberal capitalist society, in which the State is primarily at the service of the hegemonic social class that owns the means of production. Constituted by individuals who produce their material and symbolic life in the daily life of society, whose scenarios of correlations of forces are mediated, perhaps determined, by the bourgeois-conservative model of Democracy, the outline themselves differently. In this scenario, this study asks: has the Social Control function of the right to education with socially and politically referenced quality subsidized the actions of Municipal Education Councils? The objective was to analyze the contents and forms of in the performance of their primary function of controlling policies for the guarantee of the constitutional right to education. Also, discuss the process of creating collegiate forums in Brazil, from the struggles filed by social movements; apprehend the organization, structure and foundations of the Brazilian Boards of Education; interpret the theoretical bases of Social Control and question the Municipal Councils about their performance as a co-management body of education. The delimited space is the three largest municipalities in the north of Minas Gerais - population and enrollment in Basic Education -, in the period from 2011 to 2015. Through dialectics, with both a qualitative and quantitative approach, the literature review dwelt on works that have contributed to the theme and its correspondents: Popular Sovereignty, Democracy, Participation, Citizenship and Social Control. Among them, we highlight studies by Lima (2001; 2009; 2010; 2017), Cury (2001; 2002; 2006), Gohn (2000; 2008; 2011) and Saviani (2008a; 2008b). The documentary research brought the lines and subtext of the minutes of meetings of the Municipal Councils, as well as the laws of creation and regulations, in order to understand the dynamics and the relationships they establish internally and externally with government and civil society agencies. In the field research, interviews with counselors gave voice to those who produce the daily life of the Councils, showing the struggles, disputes and actions for the right to education. Results indicate that the MCEs are not configured as co-managing bodies of education, since they are tied by bureaucratic practices, disarticulated with the realities that surround the public schools in the municipalities; the agendas in dispute are permeated by denunciation; there is no evidence of positive results from the forwarding that they carry out; civil society has little access to them as a collegiate forum of education; the counselors do not have technical training for the exercise of their functions and are neglected, most of the time, by the Education Departments. Thus, they are configured as Cabinet Councils whose role of Social Control of socially and politically referenced quality education is not effective in practice. They are characterized, therefore, as pro-forma mechanisms for the maintenance of social inequalities in a capitalist society.

Keywords: Municipal Council of Education. co-management. Social Control.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1	Matriz de análise documental	19
FIGURA 1	Localização dos municípios de Janaúba, Januária e Montes Claros, em Minas Gerais	22
FIGURA 2	A organização hierárquica e legal dos Conselhos de Educação no Brasil	92
FIGURA 3	Estrutura Organizacional do Conselho Nacional de Educação – 2021	94
FIGURA 4	Estrutura do Conselho Municipal de Educação de Janaúba- MG, em 2009	117
QUADRO 2	Representações no Conselho Municipal de Educação de Janaúba-MG e suas formas legais de ingresso	117
FIGURA 5	Estrutura do Conselho Municipal de Educação de Januária- MG, 2013/2016	120
QUADRO 3	Representações dos segmentos, no CME de Januária, de 2010 – 2016	120
FIGURA 6	Organização do Conselho Municipal de Educação de Montes Claros-MG, em 2007	122
QUADRO 4	Representações do Conselho Municipal de Educação de Montes Claros-MG	124

LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Matrículas, docentes e escolas, em Janaúba, 2011 e 2015	23
TABELA 2	Matrículas, docentes e escolas, em Januária, 2011 e 2015	23
TABELA 3	Matrículas, docentes e escolas, em Montes Claros, 2011 e 2015 ..	24

LISTA DE SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
ADEMOC	Associação dos Deficientes de Montes Claros
ANAMPO	Associação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BIRD	Banco Mundial
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CF	Constituição Federal
CGT	Confederação Geral do Trabalhadores
CIEP	Centros Integrados de Educação Pública
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CPB	Confederação de Professores do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEB	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPES	Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LGBTQA+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgênero, Queer, Intersexo, Assexual e outrxs
MDB	Movimento Democrático Brasileiro

MST	Movimento Sem-Terra
NMS	Novos Movimentos Sociais
ONG	Organização Não Governamental
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEE	Plano Estadual de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PPB	Partido Progressista Brasileiro
Pró-Conselho	Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
PSD	Partido da Social Democracia
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SINASEF	Sindicato dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica
UDN	União Democrática Nacional
UNE	União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL E EDUCAÇÃO: LUTAS, AVANÇOS E RETROCESSOS	26
2.1	Estado e movimentos sociais: (neg)ações e contraposições a direitos no Brasil	28
2.1.1	O Estado pela ótica do liberalismo: considerações teóricas	28
2.1.2	O Estado em Gramsci: breves considerações teóricas	31
2.2	Participação político-social e criação dos Conselhos de Educação no Brasil	34
2.2.1	Na Colônia e no Império: os primeiros antecedentes históricos dos Conselhos no Brasil	35
2.2.2	Disputas pelo controle hegemônico da sociedade na República brasileira	43
2.2.2.1	<i>Educação e Movimentos Sociais na República – 1889 a 1964</i>	<i>45</i>
2.2.2.2	<i>Educação e movimentos sociais na Segunda República</i>	<i>49</i>
2.2.2.3	<i>Os movimentos sociais: da ditadura militar de 1964 à redemocratização do Brasil</i>	<i>55</i>
2.2.2.4	<i>Os movimentos sociais no Brasil de 1990 a 2002.....</i>	<i>61</i>
2.2.2.5	<i>2002 a 2016: os movimentos sociais diante e nos governos petistas ...</i>	<i>70</i>
3	PELO DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO COMO MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL	82
3.1	Os conselhos na estrutura da organização social capitalista: lógicas e espaços de democratização social	83
3.1.1	Representação, formação e articulação no âmbito dos conselhos	84
3.2	Os Conselhos de Educação no Brasil	88
3.2.1	O Conselho Nacional de Educação	93
3.2.2	Conselhos Estaduais	95
3.2.3	Conselhos Municipais de Educação	97
3.2.4	Conselhos Escolares	101

3.2.5	A representação da sociedade e dos governos nos Conselhos: os conselheiros	102
3.3	Direito à educação de qualidade referenciada como fundamento das ações dos Conselhos Municipais de Educação	105
3.3.1	A natureza material, simbólica e ideológica da qualidade	105
3.3.2	Qualidade mercadológica e qualidade social e politicamente referenciada como fundamentos do direito à educação	109
3.4	Os Conselhos Municipais de Educação do Norte de Minas Gerais, nas representações de Janúba, Januária e Montes Claros	115
3.4.1	O Conselho Municipal de Educação de Janaúba-MG	116
3.4.2	O Conselho Municipal de Educação de Januária-MG	118
3.4.3	O Conselho Municipal de Educação de Montes Claros-MG	121
4	OS FUNDAMENTOS DO CONTROLE SOCIAL DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE	125
4.1	Soberania Popular e direito à educação de qualidade	126
4.1.1	Sobre as origens e concepções de Soberania Popular	128
4.1.2	As materialidades da Soberania Popular	131
4.2	Democracia e direito à educação de qualidade	135
4.2.1	Democracia e capitalismo: semânticas em disputa	136
4.2.2	Democracia e educação na sociedade brasileira.....	142
4.3	Participação e direito à educação de qualidade	146
4.3.1	Outras reflexões sobre Participação	146
4.3.1.1	<i>Modelos de Participação</i>	151
4.3.2	Participação e capitalismo na sociedade brasileira	155
4.4	Cidadania e direito à educação de qualidade	157
4.4.1	Cidadania, direitos e educação no Brasil	159
4.4.2	Cidadania, trabalho e capitalismo	167
4.5	Controle Social e direito à educação de qualidade	170
4.5.1	Controle Social e poder	171
4.5.2	Controle Social e educação	175
5	INTERPELAÇÕES AOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO	180
5.1	A Soberania Popular interpela os Conselhos Municipais de Educação	182

5.2	A Democracia interroga os Conselhos Municipais de Educação	192
5.3	A Participação interpela os Conselhos Municipais de Educação	200
5.4	A Cidadania interpela os Conselhos Municipais de Educação	206
5.5	O Controle Social interpela os Conselhos Municipais de Educação	212
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	223
	REFERÊNCIAS	228
	APÊNDICES	237
	Apêndice A – Lista das atas das reuniões dos CME de Janaúba, Janaúria e Montes Claros – 2011 a 2015	237
	Apêndice B – Carta de Anuência	240
	Apêndice C – Roteiro de entrevista	241

1 INTRODUÇÃO

A história da luta dos homens pela Participação¹ nos espaços sociais e políticos remonta à criação da propriedade privada, quando alguém fincou uma estaca no chão e definiu: “isto é meu” (ROUSSEAU, 1997). Nesse momento, a propriedade, antes coletiva, um bem de todos e para todos, passou a pertencer a alguns, deflagrando a disputa pelos espaços materiais, subjetivos e simbólicos da sociedade. Criou-se, assim, arenas de luta pelo poder, expresso significativamente pela posse da propriedade e dos meios de produção da sociedade.

A passagem pelos momentos e espaços históricos sublinha, com as devidas peculiaridades e proporções, como essa disputa se desenvolve. Nela, é indiscutível a definição da posse dos espaços de poder de decisão e dos meios de produção nas sociedades capitalistas – nas quais se fomenta a luta de classes – por uma classe determinada. Nesta, a pauta assenta-se sempre na relação capital e trabalho.

No âmbito dessa luta, tem-se registrado que as formas mais significativas e exitosas de enfrentamento do controle de uma classe sobre outra se apoia na articulação e Participação dos sujeitos em organizações, associações e coletivos em movimento. Sustentando demandas, ora universais, ora particularistas, em torno da conquista, manutenção e materialização dos direitos que propugnam como seus, esses coletivos assumem formas e conteúdos distintos.

Transferindo essa análise para o campo da educação, demarca-se o mesmo escopo, resguardados os objetivos, instrumentos e práticas intrínsecos à área. Os movimentos em prol da garantia da educação, primeiro para alguns, depois para todos, percorrem a história do Brasil. Iniciando-se como tímidas reuniões pró-educação e estruturando-se, na contemporaneidade, como movimentos consolidados, associações e encontros locais, nacionais e mundiais, os coletivos organizados sustentam causas comuns em diferentes formas, mantendo-se propósitos em torno da efetivação de direitos.

Delimitando esse olhar para o Brasil, durante o primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), período concomitante à elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (BRASIL, 2014), verifica-se, no art. 7º, da Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão na busca da qualidade social em regime de colaboração para atingir as metas e implantar as estratégias previstas no texto. Não obstante, esse PNE traz em 10 das suas diretrizes a proposta da melhoria da qualidade

¹ Neste trabalho, as palavras/expressões Soberania Popular, Democracia, Participação, Cidadania e Controle Social serão grafadas com iniciais maiúsculas por constituírem-se palavras basilares da pesquisa, excetuando-se casos em citações diretas.

da educação, o que se configura em um dos grandes desafios das políticas educacionais. Outrossim, aos Conselhos de Educação, é colocada a tarefa de garantir, pela Participação democrática da sociedade civil, o direito a essa educação de qualidade, mesmo que a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n.º 93949/96 (BRASIL, 1996) tenham se furtado de definir essa qualidade estabelecendo critérios, insumos etc.

No bojo dessa configuração, esta pesquisa recorta a criação, o funcionamento e as lógicas de gestão que permeiam os Conselhos Municipais de Educação (CMEs), compreendidos como órgãos colegiados na gestão dos sistemas de ensino, com atribuições normativas, consultivas, fiscalizadoras e deliberativas, cujo objetivo final é garantir acesso, permanência e conclusão da escolaridade (CURY, 2001); qualidade (LIMA, 2001), igualdade e oportunidades (GOHN, 2011) e Controle Social.

[...] tomar para si a responsabilidade de controle da política educacional, quanto à garantia do direito à educação materializada no direito à aquisição e desenvolvimento de aprendizagens, é meta e agenda dos Conselhos Municipais de Educação. [...] espera-se dos Conselhos de Educação o acompanhamento e o controle dos princípios constitucionais para ministrar o ensino, tendo em vista aqueles reafirmados pela LDB e aqueles que a ela foram acrescentados: • respeito à liberdade e apreço à tolerância • valorização do profissional da educação escolar • garantia de padrão de qualidade • valorização da experiência extra-escolar • vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais (BRASIL, 2008, p. 16, grifo nosso).

Nas últimas décadas, setores da sociedade brasileira têm se comprometido com o entendimento mais profundo acerca dos CMEs, buscando efetivar a Participação dos sujeitos – representantes de segmentos – nesses espaços, incidindo diretamente na forma de gerir as decisões administrativas, políticas, financeiras e pedagógicas da educação local, fortalecendo as escolas públicas, estimulando importantes lutas para a superação da herança brasileira colonial, centralizadora e excludente. Por outro lado, assimetricamente, encontram-se, no âmbito do CME, forças conservadoras que travam embates com o intuito de manter a desigualdade e bloquear as tentativas de efetivação da Participação real dos segmentos progressistas. Tem-se, nessa conjuntura, a representação da disputa pelo poder material e simbólico da sociedade, travada em campos distintos e, por vezes, antagônicos, que subexistem no interior dos Conselhos.

Especificamente, a escolha deste tema de pesquisa balisa-se por três aspectos. Primeiro, os CMEs vêm assumindo relevado papel na implantação e implementação de políticas

públicas desde a promulgação da Constituição Federal de 1988² (BRASIL, 1988) e da atual Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996). Segundo, como força organizada da sociedade civil, os CMEs realizam mediação entre esta e os organismos governamentais, apresentando-se, portanto, como *locus* permanente de disputas e negociações, utilizando e regulando diversas lógicas de gestão existentes na sociedade brasileira. Por fim, pelas suas atribuições institucionais, os CMEs têm a função de Controle Social da educação nos municípios, podendo constituir-se democrática e participativamente ou tutelados no trato da educação.

Tomando como objeto de análise os CMEs dos três municípios com maior índice populacional e de matrículas na Educação Básica, no Norte de Minas Gerais – Janaúba, Januária e Montes Claros –, debruça-se sobre a atuação desses Conselhos na efetivação da sua função de controladores sociais do direito à educação de qualidade social e politicamente referenciada. No bojo dessa configuração, esta proposta de investigação recorta, no campo educacional, a criação, o funcionamento e as lógicas de gestão que permeiam os Conselhos Municipais de Educação.

Nesses três municípios, os CMEs vêm se constituindo em tempos, formas e conteúdos distintos, estabelecendo-se, portanto, como amostra significativa da região norte-mineira, no que toca às possibilidades de Participação, representatividade e democratização dos espaços públicos. Outrossim, as leis que legitimam a criação dos seus Conselhos apresentam propostas para a constituição de espaços proeminentes de gestão democrática, e, conseqüentemente, para a transformação do território educacional no tutelamento das ações referentes a essa gestão (JANAÚBA, 2005; JANUÁRIA, 1997; MONTES CLAROS, 2007). Por exemplo, ao analisar os documentos disponibilizados pelo CME de Janaúba, verifica-se que foi determinado como presidente de honra do CME o prefeito municipal e, como presidente permanente, o Secretário de Educação (JANAÚBA, 2005).

O período de 2011 a 2015 torna-se a referência dessa proposição investigativa pela sua relevância e pelos desdobramentos das políticas públicas educacionais, no Brasil, as quais, na medida em que o sistema capitalista reestrutura-se, propugnam contornos diversos à gestão da educação e transferem aos Conselhos Municipais de Educação novas atribuições, performances e configurações. O ano final, 2015, é referendado por ser o ano em que o PNE exigiu dos municípios a elaboração dos seus respectivos Planos Municipais de Educação.

² “A Constituição não trata nominalmente os Conselhos. No entanto, refere-se às decisões colegiadas, remete-nos à constituição destes. Assim, o ‘espírito da lei’ indica que, para que as decisões sejam democratizadas, são necessários órgãos deliberativos que sejam representativos dos vários segmentos que compõem as diversas organizações” (LIMA, 2001, p. 82).

Ao problematizar a atuação dos Conselhos Municipais de Educação nos citados municípios, propôs-se a analisar conteúdos e formas dos CMEs no desempenho da sua função precípua de controlar as políticas para a garantia do direito constitucional à educação, como seu órgão cogestor. Além disso, propôs-se, ainda, discutir o processo de criação de fóruns colegiados, no Brasil, a partir das lutas impetradas pelos movimentos sociais; apreender a organização, estrutura e fundamentos dos Conselhos brasileiros de educação; interpretar as bases teóricas do Controle Social e interpelar os Conselhos Municipais sobre a sua atuação, como órgão cogestor da educação.

O ponto que gera tais reflexões é: a função de Controle Social do direito à educação com qualidade social e política referenciada tem subsidiado as ações dos CMEs de Janaúba, Januária e Montes Claros?

A tese central ladeia-se pela assertiva de que, no Brasil, país marcado por longos períodos colonial e imperial e democracias frágeis, interrompidas por ditaduras civis e militares, a ação democrática, participativa e cidadã não pôde ser vivida em estágios avançados. Os sujeitos que participam do processo de construção de uma gestão participativa democrática por uma educação de qualidade, nos Conselhos Municipais de Educação, têm a sua vida material e simbólica construída no cotidiano dessa sociedade, hoje capitalista de lógica neoliberal, na qual os cenários das correlações de forças são determinados pelo modelo burguês-conservador de Democracia. Dessa forma, tendem a agir e pensar de acordo com padrões de comportamento apreendidos nos âmbitos sociais, políticos, culturais e econômicos nos quais se produzem, temporal e geograficamente. Nesse contexto, mesmo que compreendam a importância desses órgãos de cogestão, não conseguem desenvolver ações efetivas de Controle Social, em defesa da educação pública de qualidade social e politicamente referenciada.

Procedimentos Teórico-metodológicos da Pesquisa

Os pressupostos teórico-metodológicos de uma pesquisa, ao delimitarem o método, os procedimentos e os fundamentos teóricos da investigação, apontam a linha de análise do objeto em questão. A proposta de estudos sobre os Conselhos Municipais de Educação requer um olhar que possa avançar para além de qualquer perspectiva que os compreenda como um simples órgão de apoio ao executivo municipal, alcançando o olhar de estranhamento da realidade concreta, tomando as ações ímpares como síntese de uma realidade.

Com uma proposta de leitura dialética, desenvolveu-se uma pesquisa quantitativa-qualitativa (SANTOS FILHO; GAMBOA, 2000) por meio dos procedimentos metodológicos

da revisão de literatura, documental e de campo, objetivando apoderar-se das múltiplas dimensões e implicações do objeto pesquisado. Os fundamentos lógicos, epistemológicos e metodológicos norteiam-se, principalmente, pelas obras de Gamboa (2007), Santos Filho e Gamboa (2000) e Triviños (2008).

Na revisão de literatura, partindo de fontes teóricas críticas, os estudos estenderam-se sobre conceitos basilares que sustentaram as discussões: Estado, movimentos sociais, Soberania Popular, Democracia, Participação, Cidadania e Controle Social, direito à educação de qualidade social e politicamente referenciada, além de Conselhos de Educação. Dentre tais fontes, ressaltam-se as obras de Lima (2001; 2009; 2010; 2017), Cury (2001; 2002; 2006), Gohn (2000; 2008; 2011) e Saviani (2008a; 2008b).

A pesquisa documental versou sobre a análise dos documentos de criação e implementação dos CMEs em Janaúba, Janaúria e Montes Claros, bem como das atas de reuniões (Apêndice A). O acesso a tais documentos foi excessivamente difícil diante da indisponibilidade dos próprios Conselhos quanto a sua identificação e existência. Durante meses, foram feitos contatos com os presidentes e secretários executivos a fim de apresentar o projeto de pesquisa, disponibilizar a anuência para o trabalho (Apêndice B) e solicitar os contatos dos conselheiros que formaram os CMEs, no período de 2011 a 2015, para participação nas entrevistas. Depois de muitas tentativas, chegou-se ao quantitativo de 67 atas, dos três municípios.

Para a análise documental, foi construída uma matriz, a fim de guiar a leitura das atas, relacionando os elementos materiais e simbólicos expressos nesses documentos e os fundamentos basilares do Controle Social – Soberania Popular, Democracia, Participação. Frisa-se que, somente por abstração, a fim de garantir a organização didática do trabalho, assim como as análises decorrentes, essas bases encontram-se desmembradas e, mesmo assim, procurou-se manter os diálogos que elas estabelecem entre si, em sua unidade.

Quadro 1 - Matriz de análise documental

(continua)

N.º	Bases do Controle Social	Elementos Constitutivos dos CMEs	Abordagens
1	Soberania Popular	Pautas de trabalho dos Conselhos	Assuntos tratados, relevância social, política e educacional, causas defendidas, posicionamentos adotados.

		Representatividade dos Conselhos na sociedade local	Relações que estabelecem com as Secretarias de Educação e demais órgãos da gestão municipal e da sociedade.
		Condições físicas, materiais e humanas para o funcionamento dos Conselhos	Aparato físico, estrutural, material e humano para o desenvolvimento das atividades do Conselho.
2	Democracia	Constituição dos espaços e falas	Os CMEs como espaços laicos, públicos e democráticos.
		Presença de público externo	A busca dos munícipes aos CMEs para dirimir assuntos relativos à educação.

Quadro 1 - Matriz de análise documental

(conclusão)

N.º	Bases do Controle Social	Elementos Constitutivos dos CMEs	Abordagens
		Definição e encaminhamentos das pautas	Como as pautas são construídas e trabalhadas nos Conselhos.
		Posicionamentos dos CMEs diante de outros órgãos	Como o CME dialoga com demais órgãos governamentais e da sociedade civil.
		As reuniões	Participação, regularidade e registros.
3	Participação	Os conselheiros	Representatividade e legitimidade do cargo, formação, ações e negligências.
		Formas de Participação	A constituição do espaço democrático participativo.
		Encaminhamento de debates e ações	A dialogicidade democrática.
4	Cidadania	Atendimento às demandas que chegam aos Conselhos	Como são tratadas e encaminhadas as demandas postas aos Conselhos, pela realidade.
		Envolvimento dos CMEs com as escolas	As relações que se estabelecem entre os Conselhos e a escolas.
		A publicização dos atos e documentos	Conhecimento e acesso aos documentos dos Conselhos pela sociedade civil.
		Retornos dos CMEs à sociedade	Ajuizamento e prestação de contas das ações realizadas a partir das demandas postas.
		Direito à educação de qualidade como elemento fundante aos CMEs	Lutas e disputas pela defesa do direito à educação de qualidade para todos.

Fonte: elaboração da Autora.

Quanto à pesquisa de campo, esta estabeleceu interlocuções com os conselheiros que participaram dos referidos Conselhos, no período de 2011 a 2015, por meio de entrevistas semiestruturadas (TRIVIÑOS, 2008) *on line* (Apêndice A). Do discurso desses sujeitos, buscou-se apreender suas ações, seus olhares e suas representações nos CMEs, como órgãos normativos na gestão dos sistemas municipais de educação.

Assim que as presidências dos CMEs disponibilizaram os contatos dos conselheiros, eles foram acionados e novas dificuldades foram enfrentadas. As negativas vieram da ampla maioria dos conselheiros que alegaram não querer participar porque *“não estava mais na presidência e não tinha mais obrigação de responder”*; *“não tinha interesse em participar, tinha muitos afazeres mais importantes”*; *“meu nome estava lá, mas eu não participava muito das reuniões, não lembro mais faz tempo!”* e por medo, já que *“há muita perseguição”*. Os que consentiam e agendavam o encontro não compareciam, desistiam ou deixavam de atender aos telefonemas. Instaurou-se, assim, um clima de dúvidas e incertezas, tanto em relação às possibilidades de concluir a pesquisa, quanto ao que significava ou significou para esses sujeitos participarem de um Conselho de Educação.

Por fim, conseguiu-se entrevistar 12 (doze) conselheiros: três de Janaúba, três de Janaúria e seis de Montes Claros (Apêndice C). Esse grupo de entrevistados representava professores – urbano e rural –, o executivo municipal, supervisores e o Conselho do FUNDEB. Todos foram eleitos por seus pares, exceto os representantes do executivo. Apenas um deles era filiado a partido político e sindicato dos trabalhadores da educação, outro apenas a sindicato dos trabalhadores da educação, e um era membro de loja maçônica. Todos são graduados, e a grande maioria estudou somente em escolas públicas. Quanto à experiência em educação, eles já atuaram como professores da Educação Infantil, Fundamental, Médio e Superior, diretores de escola, coordenadores de programas e projetos nas SMEs e tutoria de Educação à Distância. O tempo médio de experiência como conselheiro, no CME, foi de 3 anos, sendo o primeiro ano de experiência em 2011.

Os municípios campo da pesquisa

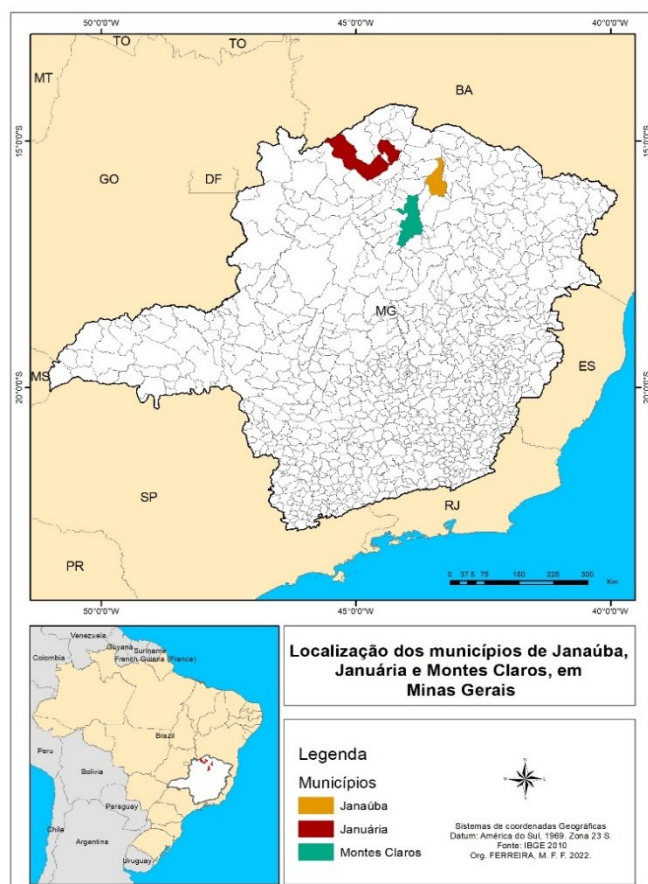
Se “Minas são muitas”, como proseou Guimarães Rosa, o seu Norte é o campo da diversidade dos Gerais. Região quente do cerrado, acolhedora, de cultura ímpar e povo que vive entre a aridez do sertão e a vida interiorana da maioria das suas cidades, o cerrado, a caatinga e o clima semi-úmido ao semi-árido.

O Norte de Minas é a maior mesorregião do estado, com 89 municípios, em uma área de 128.602 km². No ano de 2000, eram 1.492.715 habitantes, com densidade demográfica de 11.6 hab./km². A economia era baseada na pecuária extensiva e na agricultura de subsistência, nas cidades menores; e comercial, nas maiores (PEREIRA, 2006).

Além da convivência com a seca periódica, a baixa produção econômica, as cidades norte-mineiras, independentemente do tamanho, enfrentam problemas como a falta de adequada infra-estrutura urbana, o desemprego, a migração sazonal, a política do assistencialismo, as drogas, a dificuldade de acesso (péssimas condições das estradas), a falta de saneamento, a pobreza que se amplia a cada dia, dentre outros (PEREIRA, 2006, p. 35).

Janaúba, Januária e Montes Claros carregam essas marcas norte-mineiras, sendo os três municípios de maior população e matrículas na Educação Básica, dessa região. Por isso, foram escolhidas como campo empírico para esta pesquisa (Figura 2)

Figura 1 – Localização dos municípios de Janaúba, Januária e Montes Claros, em Minas Gerais



Fonte: Adaptado do IBGE pelo professor Maykon Fredson Freitas Ferreira - Geociências/Unimontes, a pedido da Autora (2022).

Nome de origem indígena que significa algodão de seda, Janaúba está estrategicamente localizada na região, o que colabora com o seu desenvolvimento, especialmente, na área da fruticultura e gado de corte.

Emancipada em 1948, no ano de 2021, a sua população foi estimada em 72.374 habitantes, com renda per capita de R\$ 18.046,73, mas somente 18,1% da população estava empregada, ganhando, em média 1.7 salários. Outros 40,9% viviam com menos de meio salário mínimo por mês (IBGE, 2017).

A taxa de escolaridade de 6 a 14 anos era de 98,5%, no ano de 2010. O IDEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental era de 6,2 e, nos anos finais, 4,6. Nos anos que demarcam o recorte dessa pesquisa, os dados de matrículas, professores e escolas estão registrados na Tabela 1 (IBGE, 2017).

Tabela 1 - Matrículas, docentes e escolas, em Janaúba, 2011 e 2015

Etapa	Matrícula		Docente		Escolas	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015
Educação Infantil	3.295	3.484	251	261	30	32
Ensino Fundamental	11.720	10.925	582	582	36	35
Ensino Médio	3.837	3.520	245	275	12	12

Fonte: IBGE (2017).

Criado em 1811, Brejo do Amparo foi emancipado em 1860, tornando-se Januária. Município ribeirinho do São Francisco, a sua população em 2021 foi estimada em 67.958 habitantes, com densidade demográfica de 9,83 hab./km². A renda per capita da população era de R\$ 10.446,04, apenas 9% da sua população estava ocupada, em 2019, com salário médio de 1.8 salários mínimos, e 47% viviam com menos de um salário mínimo por mês (IBGE, 2017).

No campo da educação, em 2010, 96,4% da população de 6 a 14 anos estava matriculada e o IDEB era, em 2019, de 5,5, nos anos iniciais, e 4,3, nos finais do Ensino Fundamental. Os dados de matrícula, docentes e número de escolas, em 2011 e 2015, estão registrados na Tabela 2 (IBGE, 2017).

Tabela 2 - Matrículas, docentes e escolas, em Januária, 2011 e 2015

Etapa	Matrícula		Docente		Escolas	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015

Educação Infantil	1.835	2.406	114	163	20	33
Ensino Fundamental	12.276	11.271	771	792	88	80
Ensino Médio	4.170	3.739	328	376	17	18

Fonte: IBGE (2007).

Montes Claros nasceu Arraial das Formigas, distrito de Serro, em 1832, emancipando-se em 1857. Maior cidade do Norte de Minas, a sua população estimada, para 2021, era de 417.478 habitantes, sendo, em média, 101,41 hab./km². Em 2010, 24,6% da população estava empregada formalmente, com média salarial de 2.1 salários mínimos, e 36,4% viviam com menos de meio salário mínimo.

Polo universitário, a taxa de escolarização de 6 a 14 anos era de 98,4%, com taxa do IDEB dos anos iniciais de 6,4 e, anos finais, de 4,9, em 2010. As matrículas, número de docentes e escolas, nos anos 2011 e 2015, estão na Tabela 3.

Tabela 3 - Matrículas, docentes e escolas, em Montes Claros, 2011 e 2015

Etapas	Matrícula		Docente		Escolas	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015
Educação Infantil	13.677	14.669	761	871	130	118
Ensino Fundamental	54.237	52.189	2.714	2.822	169	147
Ensino Médio	18.450	16.699	1.072	1.230	48	53

Fonte: IBGE (2007).

Entremeados nesse processo investigativo, tais procedimentos trouxeram à tona respostas e outras indagações que continuam colocando a função de Controle Social do direito à educação com qualidade social e política referenciada em pauta.

Além desta introdução, que é o primeiro capítulo, este trabalho está organizado em outros quatro capítulos. O segundo traz breves considerações sobre o Estado para, em seguida, tratar do processo de criação de fóruns colegiados, no Brasil, a partir das lutas impetradas pelos movimentos sociais. Inicia-se pela Colônia – por se entender que as lutas empreendidas nesse período histórico constituem as bases para as organizações coletivas posteriores –, adentrando nos anos 2016 com foco nas marcas políticas, sociais e econômicas que determinaram as formas como se organizam os Conselhos de Educação na contemporaneidade.

O terceiro capítulo ocupa-se das configurações desses Conselhos, discutindo considerações teóricas sobre eles – formas e conteúdos – como estratégias para reflexão sobre

a sua estrutura, organização legal e funcionamento. Do Conselho Nacional de Educação, passa-se pelos estaduais e os de escola, para chegar aos municipais, já apresentando a sua estrutura nos municípios investigados.

Em continuidade, no Capítulo 4, a Soberania Popular, a Democracia, a Participação e a Cidadania são apresentadas como as bases teóricas do Controle Social. Por fim, o quinto capítulo traz as interpelações feitas aos Conselhos Municipais de Educação de Janaúba, Januária e Montes Claros sobre a sua atuação, como órgão cogestor da educação, a partir das marcas das atas, das vozes e dos olhares dos seus conselheiros.

Finalizando, as considerações finais trazem as respostas ao problema desta tese, instituindo outras questões que se colocam na urgência da efetivação do direito à educação, sem, contudo, desconsiderar a realidade brasileira no contexto mundial contemporâneo.

2 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO BRASIL E EDUCAÇÃO: LUTAS, AVANÇOS E RETROCESSOS

Tendo como eixo basilar a reconstituição das lógicas que permearam a criação e o desenvolvimento de órgãos colegiados no Brasil, este capítulo destaca os seus antecedentes históricos, com vistas à compreensão dos processos organizacionais e do funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação na contemporaneidade.

Essa marcha histórica constrói-se a partir das lutas de classes e seus referentes históricos e analisa o processo de contradições, tensões e disputas pelo domínio dos espaços, bens materiais e simbólicos da sociedade, como expressão de poder. Se, para a teoria liberal, a razão da criação do contrato social que instaurou o Estado foi a garantia do direito à vida e à propriedade, hoje, em tempos de neoliberalismo diversamente em curso pelo mundo, o pensamento crítico revela-se basilar para reflexões sobre as lutas travadas pelos indivíduos na concorrência pela deliberação e efetivação de direitos. Cercadas por conflitos e contradições, essas lutas apontam desafios proporcionais à relevância social, política e econômica desses direitos para a garantia da vida e da formação dos indivíduos em uma sociedade de classes.

Por outro lado, as forças políticas e sociais que interpelam a garantia do direito à educação, hoje sob o viés da “qualidade social e política”, a partir de perspectivas muitas vezes dissonantes, encontram nos conselhos a oportunidade para, por meio da Participação consciente e ativa, garantir a dinâmica da oferta e conclusão da escolaridade das classes populares. Por outro lado, a omissão desses agentes sociais ou a atuação descomprometida com a escola pública podem dissuadir ou impedir as conquistas já efetivadas em relação a esse direito.

A oferta de vagas e a manutenção dos processos escolares continuam sendo garantidas a todos que atendam aos critérios estabelecidos pelas atuais políticas públicas de educação, fortemente cunhadas pelos princípios da focalização – tais como a obrigatoriedade à escolarização somente para a população entre 4 a 17 anos – e que colocam em xeque o sentido da palavra “público” como “de maneira necessária para todos”. Outrossim, são marcadas pela não consecução da qualidade ensejada, reflexo do atual papel regulador do Estado, que se consubstancia nos parcos financiamentos para a educação, no controle da gestão com incremento empresarial, na desvalorização e privatização da formação de professores, na descontinuidade de suas políticas, dentre outros. Esse cenário fragiliza a educação pública e transforma a escola em espaço assistencial, desfocando-a do seu objetivo precípua: a formação crítica do aluno.

Mobilizando-se na contramão desses processos, movimentos sociais têm empreendido forças na tentativa de, se não os barrar, pelo menos denunciar e fragilizar tais investidas. Esses movimentos significam e sustentam a marcha da luta pela implementação dos direitos, bem como da organização democrática da sociedade e, por isso, são objeto de análise neste capítulo. A sua inserção nas agendas da educação, e essa na dos movimentos, respalda-se nos textos da atual Constituição Brasileira (BRASIL, 1988) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação n.º 9.394/96 (BRASIL, 1996) que legalizam e, por vezes, determinam a obrigatoriedade da Participação da sociedade na gestão da educação, por meio de órgãos colegiados consultivos e/ou deliberativos. Dessa forma, uma incursão histórica sobre a organização da Participação popular nas agendas e empreendimentos no campo da educação exige pautar ações e concepções que subscreveram as formas e os conteúdos inerentes aos movimentos sociais, evocando direitos, Participação, Controle Social e Democracia em contextos tensionados pela cinesia e contradições engendradas pelas classes sociais.

Sustentando-se por esses princípios, este capítulo apresenta reflexões sobre os movimentos sociais, no Brasil, como organizações populares de contra-hegemonia às realidades que cerceiam ou se omitem em relação à garantia dos direitos dos cidadãos, bem como reclamam a institucionalização de novos direitos, além das suas transformações ao longo do tempo. São esses movimentos que, antecidos por revoltas, insurreições, embates e lutas da “ralé”, vão contestar e imprimir, no campo da Democracia brasileira, a existência e a sobrevivência dos conselhos, como espaços de Participação e Controle Social. Por tais características, evidencia-se que se trata de movimentos de caráter popular, progressistas e emancipatórios, que se diferenciam e se afastam de movimentos que têm sido compostos no Brasil, com características conservadoras ou ultraconservadoras, como o Movimento Brasil Livre e o da Escola Sem Partido. Com esse fim, tais discussões não poderiam se desvencilhar de considerações sobre o Estado, aqui apresentado sob as vertentes liberal e gramsciana.

O aconselhamento, via órgãos colegiados, nas etapas de planejamento, desenvolvimento e avaliação de políticas públicas, é uma característica de governos democráticos, apesar de os conselhos na história datar da Antiguidade (Teixeira, 2004). No Brasil, os seus primeiros delineamentos, mesmo que rudimentares, iniciam-se com a chegada da Família Real, em 1808, mas só alcançaram relevância social com a instauração do Império, quando da realização da primeira Assembleia Constituinte, em 1823.

Da Colônia, passando pelas fases imperial e republicana até adentrar os anos 2015, a história dos órgãos colegiados, e das lutas antecedentes que plantaram os germens que os

produziram, é marcada por percalços, avanços e retrocessos que sublinham a importância destes para a compreensão e afirmação de direitos e do sentido da expressão “para todos”.

Este capítulo está organizado em duas seções: a primeira, traz considerações sobre a concepção de Estado, a partir das teses liberais e das gramscianas; a segunda, destaca os movimentos sociais no Brasil, abordando brevemente passagens históricas do período colonial até os anos 1964, antes da instauração da ditadura militar no país. Em seguida, a terceira, abrangendo o período de 1964 a 1985, discute o papel desses movimentos na contestação e luta contra a ditadura e o processo de redemocratização brasileira. A quarta seção recorta os anos 1985 a 2002, quando o neoliberalismo se instaura no país e, por fim, aborda os governos petistas de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Busca-se, assim, historicizar as experiências de lutas coletivas no país, acentuando as marcas que determinaram as formas como se organizam os Conselhos de Educação na contemporaneidade.

2.1 Estado e movimentos sociais: (neg)ações e contraposições a direitos no Brasil

O Estado é uma construção social que tem sua origem atribuída a demandas e objetivos diversos por teorias filosóficas, políticas e sociológicas. Destas, a liberal e a gramsciana são abordadas nessa seção, com o intuito de apreender as formas e os conteúdos impetrados ao Estado na constituição do direito à educação. Os movimentos sociais também são discutidos, pelas suas características e funções, como mecanismos de contra-hegemonia que reclamam a garantia desse direito e a efetivação de políticas públicas, o que inclui a institucionalização jurídico-legal destas, especialmente para a classe trabalhadora.

Os movimentos sociais

[...] são os indicadores mais expressivos para a análise do funcionamento das sociedades. Traduzem o permanente movimento das forças sociais, permitindo identificar as tensões entre os diferentes grupos de interesses e expondo as veias abertas dos complexos mecanismos de desenvolvimento das sociedades (BEM, 2006, p. 1138).

As relações entre Estado e movimentos sociais se estabelecem a partir das tensões produzidas no âmbito da sociedade, tanto pela garantia de direitos sociais, políticos e econômicos, quanto pela ausência ou omissão do Estado no desenvolvimento de ações que garantam a efetivação desses direitos. Desta feita, somente em sociedades organizadas pelo capitalismo é que os movimentos sociais encontram a razão de sua existência.

2.1.1 O Estado pela ótica do liberalismo: considerações teóricas

A teoria liberal de Estado tem a sua nascente nos pensamentos dos ingleses John Locke (1632-1704), Thomas Hobbes (1588-1679) e do suíço Rousseau (1712/1778) (WELFORT, 2003b), influenciada pelo Iluminismo e pelas revoluções burguesas, em oposição ao modelo de Estado absolutista presente na Idade Média e na Idade Moderna.

Locke, Hobbes e Rousseau são considerados jusnaturalistas por defenderem que, ao nasceram, os homens trazem consigo dois direitos inalienáveis: a vida e a propriedade privada. Eles nascem com liberdade para usar o seu próprio poder e se preservar (honra), o que é denominado estado de natureza. Nesse estado, todos os homens são iguais, contudo, é esse mesmo estado que possibilita uma condição de guerra, permitindo tudo a todos. Tais pensadores são também contratualistas, por defenderem que o homem abre mão do seu direito de natureza a favor de um “soberano” com plenos poderes (estado ou sociedade), realizando um pacto com regras de convívio social e subordinação política, preservando, assim, o direito de natureza.

Desses preceitos, nasce o liberalismo, teoria política e social que fundamenta o Estado liberal, e tem como eixo central

[...] a ênfase na liberdade dos indivíduos, com igualdade de direitos jurídicos e políticos, mas cujas ações devem ser recompensadas de acordo com os talentos individuais e disposição para o trabalho, ou seja, com o uso que cada indivíduo faz de sua liberdade, como podemos perceber no próprio sentido da palavra ‘liberal’, que deriva do latim ‘liber’ e ‘referia-se a uma classe de homens livres; em outras palavras, homens que não eram nem servos nem escravos [...] passou a ser cada vez mais associado a ideias de liberdade de escolha (HEYWOOD, 2010, p. 37).

De modo geral, a história do liberalismo liga-se ao desenvolvimento da democracia no Ocidente, uma vez que os sistemas democráticos tendem a assumir os preceitos postos pelo Estado liberal no tocante à garantia dos direitos do indivíduo por meio da representação política.

Nesse decorrer, a teoria liberal sofreu ressignificações/adequações em função do momento econômico e político, indo do liberalismo clássico ao neoliberalismo e pós-neoliberalismo, atuais acepções. Entretanto, perpassa a todas elas a ideia da liberdade individual e de que o Estado não deve interferir na política e na economia de um país (autorregulação e livre concorrência), limite de poder de interferência que estabelece a ideia de um Estado mínimo. Dessa forma, os homens podem circular, viver e negociar livremente na sociedade, de acordo com as suas escolhas, esforços e talentos.

Mais recentemente, no século XX, o liberalismo opôs-se com veemência às assertivas do Estado de bem-estar social, termo cunhado por Gunnar Myrdal³, a partir da teoria intervencionista de John Keynes. O Estado de bem-estar social defende a intervenção estatal em todas as áreas da sociedade, regulando o mercado, as relações de trabalho e provendo os direitos sociais dos cidadãos.

Esse modelo de bem-estar iniciou-se na Europa, após a crise de 1929, e organizou a vida social, política, econômica e de nações como a Noruega, Suécia e Suíça – primeiros países a adotarem esse modelo, além dos Estados Unidos – conseguindo contornar os efeitos da grande depressão e das guerras que eclodiram na primeira metade do século XX, expandindo-se, posteriormente, para outros países. Entretanto, a crise capitalista desencadeada no mundo, a partir da década de 1980, colocou as nações sobreaviso das “impossibilidades” de manter o pleno emprego, os direitos trabalhistas e sociais com a tutela estatal.

Nesse momento, as grandes empresas multi e transnacionais já haviam conquistado espaços e poder com a burguesia, ou nela estavam inseridas,

[...] garantindo-lhes o posto de principais agentes do comércio mundial. Nessas circunstâncias, fortalecidas, tanto pelo seu poder de investimento, quanto de crédito, essas companhias podem controlar e ter voz de mando e comando nos governos dos países. Imbuídas dessa força, elas impõem os seus desígnios aos países sob seu comando, como forma de assegurar a manutenção ativa do seu modo de produção: o capitalismo (LÉLIS, 2006, p. 124).

Essa crise dos anos 1980 impôs ao mundo novas regulamentações para a política e a economia, principalmente a partir do Consenso de Washington, em 1989, articulado por economistas norte-americanos. Foram determinadas “recomendações neoliberais” para o desenvolvimento da nova estratégia de superação dessa crise na América Latina, apresentada como receituário salvador para os seus países (com exceção do Peru e Brasil, naquele momento, que já se encontrava em estágio avançado em relação a países como os Estados Unidos e Reino Unido).

Esta filosofia político-econômica também foi apresentada como “proposição” pelo Fundo Mundial de Investimentos (FMI) e pelo Banco Mundial em seus contratos para empréstimos e cooperação técnico-econômica. Baseava-se na disciplina fiscal, reforma tributária e fiscal, privatização de entes e empresas estatais, diminuição dos direitos sociais e trabalhistas e afastamento irrestrito do Estado no comando do mercado.

O neoliberalismo

³ Economista sueco da Escola de Estocolmo.

[...] expressa e sintetiza um ambicioso projeto de reforma ideológica de nossas sociedades: a construção e difusão de um novo *senso comum* que fornece coerência, sentido e uma pretensa legitimidade às propostas de reforma impulsionadas pelo bloco dominante (GENTILI, 1996, p. 10, grifo do autor).

Esse ideário passou a orientar a sociedade brasileira a partir do governo Collor de Mello, no início da década de 1990, como resultado da articulação internacional dos governos ditatoriais militares de 1964 a 1985. O grande impulso do neoliberalismo veio com a implementação da reforma do Estado brasileiro durante os oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). No campo da educação, a perspectiva neoliberal passou “[...] a ser visualizada como um elemento provedor de superação da crise econômica que se instaurava pelo país, bem como em outros países considerados em desenvolvimento, como os pertencentes à América Latina e ao Caribe” (MOLINA; RODRIGUES, 2020, p. 56).

Na atualidade dos anos 2000, já se pauta a reestruturação do neoliberalismo como estratégia para a superação da atual crise do capitalismo, compondo a versão pós-neoliberalista. Esta se assenta na ruptura de elementos centrais do neoliberalismo, dentre os quais: priorização de políticas sociais em detrimento do ajuste fiscal, a integração regional entre os países e o Estado como indutor do desenvolvimento econômico (MOLINA; RODRIGUES, 2020), sem, contudo, perder a função primordial: reverter a crise cíclica do capitalismo. E é esse modelo pós-neoliberalista que sustentou as políticas públicas de 2011 a 2015 – período recortado por esta pesquisa – durante o governo petista de Dilma Rousseff.

Essa reconfiguração do neoliberalismo, na sua variante popular, mantém vínculos orgânicos com a tese original, criada nos anos de Locke. Meritocracia, apelo à autonomia regulatória do mercado, programas assistencialistas para o controle da pobreza e consequente manutenção de mão de obra determinaram a vida sócio-política-cultural e econômica do Brasil, à época, determinando, portanto, a forma como os Conselhos de Educação se constituíam material e simbolicamente.

2.1.2 O Estado em Gramsci: breves considerações teóricas

Gramsci (1891-1937) viveu na Itália durante o período da primeira grande crise civilizatória do capitalismo, quando o Estado se redefinía, assumindo funções mais determinantes na economia. Por diversas partes da Europa, movimentos das classes subalternas avançavam nas reivindicações por melhores condições de trabalho e de vida, ameaçando a

burguesia. “A intervenção do estado (*sic.*) em relação a tais questões começava a ultrapassar a dimensão repressiva e traduzia-se em novas medidas, como a execução (ainda que incipiente) de políticas sociais” (VASCONCELOS; SILVA; SCHMALLER, 2013, p. 83).

Ao refletir sobre os resultados do movimento operário na Europa, que nesse período perdera as eleições em todo continente, Gramsci dedicou-se a analisar o redimensionamento da luta revolucionária (VASCONCELOS; SILVA; SCHMALLER, 2013), da qual nasce a sua teoria sobre o Estado.

Para Gramsci, a política e o Estado não podiam ser pensados abstratamente ou como esferas isoladas, como propõem as ciências sociais particulares, nascentes no período em que Gramsci realizava as suas reflexões, mas, tratados sobre o princípio da totalidade, numa análise embasada na crítica da economia política empreendida por Marx (VASCONCELOS; SILVA; SCHMALLER, 2013, p. 83).

Tendo Marx e o seu materialismo histórico-dialético como ponto de partida para as reflexões, Gramsci elaborou uma teoria de Estado que se difere diametralmente da teoria liberal, sendo uma antítese a esta. Também como Marx, defendeu que a origem do Estado sustenta o antagonismo inconciliável das contradições de classes, o que veicula a manutenção da sua existência à continuidade desse antagonismo: só existe Estado nas sociedades marcadas pelas contradições e pelas lutas de classes. Portanto, o Estado é sempre representativo de domínio, mesmo que este seja o do proletariado (MARX; ENGELS, 2001).

Pelo enquadramento histórico do período em que viveu, Gramsci pode avançar nas ideias marxistas de Estado, pensando-o constituído por duas esferas: a Sociedade Civil, de função ideológica-hegemônica, e a Sociedade Política, que agrega o poder de polícia e repressão. As duas estão a serviço da classe proprietária dos meios de produção, aliando hegemonia revestida de coerção e, conjugadas, atuam para garantir

[...] o papel principal do Estado [que] é manter a divisão da sociedade em classes, e sustentar a supremacia de uma classe sobre outras, para cumprir tal papel ele reveste a coerção, a dominação e a ditadura de consenso, direção e hegemonia, utilizando-se, especialmente, dos aparelhos privados de hegemonia, localizados no âmbito da Sociedade Civil (LÉLIS, 2014, p. 50).

Nessa organização funcional do Estado, cabe à Sociedade Civil a difusão ideológica necessária à consensualização de ideias, constituindo a hegemonia, tarefa educativa e formadora que objetiva

[...] criar novos e mais elevados tipos de civilização, *de adequar a “civilização” e a moralidade das mais amplas massas populares às necessidades do contínuo desenvolvimento do aparelho econômico de produção* e, portanto, de elaborar também fisicamente tipos novos de humanidade. Mas como cada *indivíduo singular* conseguirá incorporar-se no *homem coletivo* e como ocorrerá a pressão educativa sobre cada um para obter seu consenso e sua colaboração, transformando em “liberdade” a necessidade e a coerção? (GRAMSCI, 2011, p. 23, grifos nossos).

Gramsci (1986, p. 62) define que as ideologias “[...] organizam as massas humanas, formam o terreno sobre o qual os homens se movimentam, adquirem consciência de sua posição, lutam [...]”. Para difundi-las, a Sociedade Civil faz uso dos aparelhos privados de hegemonia que se encontram instaurados por toda sociedade, disseminando os interesses e os valores da classe dirigente, a fim de construir consenso e direção moral e intelectual, por meio da formação de opiniões (pré)determinadas pelos interesses materiais dessa classe, que mantêm o controle de tais aparelhos. Este é o papel determinante do Estado, na construção da hegemonia: “[...] assegurar as condições necessárias à expansão econômica e ‘educar’ para alcançar o consenso” (VASCONCELOS; SILVA; SCHMALLER, 2013, p. 87).

De função coercitiva-legalista, a Sociedade Política é “[...] composta pelo conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência” (GRAMSCI, 1968, p. 149). Atua, portanto no sentido de regular as ações dos sujeitos e organizações na Sociedade Civil, garantindo a ordem.

Como contraponto, a partir da teoria de Estado em Gramsci, vislumbra-se

[...] o poder vivificado dos contramovimentos, na atualidade, tanto dos que se arregimentam pelas causas trabalhistas, como os movimentos sindicais, quanto os que se segmentam em movimentos sociais reunidos umbilicalmente pela luta contra o sistema constituído do capital, de onde realmente nascem e se desenvolvem as problemáticas pelas quais luta, hoje, a imensa maioria dos movimentos sociais [...] (LÉLIS, 2014, p. 59).

Apresentando-se como alternativa contra-hegemônica aos encaminhamentos do capitalismo, os movimentos sociais emancipatórios colocam-se como legítimos coletivos de luta para a defesa dos direitos nas sociedades organizadas por esse sistema.

A perspectiva de Estado em Gramsci, ao incluir toda a sociedade na constituição do Estado, implementa totalidade ao termo Participação. Esse dado insere todas as instâncias e sujeitos no seu bojo, colocando-os como responsáveis pelos seus encaminhamentos, ordenamentos e ações. Tal perspectiva imprime, nos Conselhos, quando imbuídos de compromisso social, político e educativo com as classes trabalhadoras, a possibilidade de

agirem como contramovimentos às ações (pós)neoliberais do Estado, que tem, nesse mesmo órgão colegiado, representantes gestores dos seus interesses. As funções reguladoras, de monitoramento e avaliação dos Conselhos de Educação devem reverberar-se em ações contra as omissões, negligências e, principalmente, ações que suprimam ou exterminem o direito à educação.

2.2 Participação político-social e criação dos Conselhos de Educação, no Brasil

As formas, conteúdos e objetivos da organização coletiva e colegiada da sociedade brasileira refletem as nuances sociais, políticas, econômicas e culturais constituídas ao longo da sua história, com significativa influência dos acontecimentos mundiais.

Ao longo das fases colonial, imperial e republicana brasileira, as relações sociais e as condições de trabalho produzidas deixaram marcas significativas na forma como o seu povo se estabelece e participa da vida pública. Dessas marcas, por certo, a mais latente é a produzida pela subordinação a processos, governos e homens imbuídos pelo autoritarismo e pelo propósito de dominar pessoas e perpetuar o poder.

Essas marcas têm raízes há 522 anos e vêm margeando as formas e perspectivas de o povo brasileiro organizar-se em defesa dos seus direitos. Foram insurreições, embates, revoltas populares, assembleias burocráticas, personalistas e com representação antidemocrática a movimentos sociais, organizações não governamentais e órgãos colegiados institucionais, passando pelas composições sindicais ajustadas historicamente. Cenários de avanços e recuos marcam a história dessa dinâmica em prol da afirmação e materialidade de direitos sociais, políticos, econômicos e educacionais, imbrincados entre as faces política e civil do Estado.

No rol das políticas públicas, a afirmação da educação escolarizada como direito de todos está diretamente ligada à ideia de democratização dos espaços sociais, o que a relaciona ao contexto em que estão inseridas as pessoas e as escolas; tem, portanto, a marca de classe. Assim, em tempos de governanças e Estados aristocráticos, ditatoriais e liberais, não há indícios da criação de escolas públicas de base popular, pois, quando criadas, estavam voltadas ao atendimento dos objetivos exclusivistas da classe hegemônica, com funções burocráticas de inspeção e ensino, atendendo a aspectos administrativos dos governos, mesmo que sob discursos democratizantes.

Portanto, inicialmente, não foi no chão das escolas ou sob sua tutela que os primeiros ensejos de organização social em prol da demarcação e manutenção de direitos se formou.

Antes, o acesso à educação escolarizada só ganhou espaço nas pautas de luta depois que a liberdade e o direito de participar da vida civil já haviam avançado no rol das conquistas.

Refletir sobre a composição histórica de demandas, espaços e lutas em prol da Participação popular⁴, a fim de criar, materializar e manter direitos, é o objetivo desta seção, como meio para a compreensão das formas, conteúdos e objetivos dos CMEs na atualidade.

Assim, resgata-se a constituição das organizações coletivas populares do Brasil Colônia à contemporaneidade dos anos 2016, relacionando os aspectos políticos, sociais e econômicos. Não sem embargo, o texto se tece entremeando as ações impetradas pelos movimentos sociais no período citado, por compreendê-los no cerne dos acontecimentos históricos em questão, tensionando, denunciando e acareando as ações estatais e da própria sociedade civil, bem como apresentando propositivas para constituição material do direito à educação das classes populares. Tem-se, assim, um breve resgate histórico de como as práticas de ideias de ações e fóruns colegiados se constituem no país.

A seção está organizada em subseções que trazem essas digressões na Colônia e Império e na República, recortada dos anos 1889 a 1964; 1964 a 1990; 1990 a 2002 e 2002 a 2016. Essa temporalização não visa a uma ordem cronológica específica, mas sim à demarcação e compreensão de aspectos específicos dos movimentos que foram o nascedouro da forma como hoje se organizam os Conselhos de Educação.

2.2.1 Na Colônia e no Império: os primeiros antecedentes históricos dos Conselhos no Brasil

Os movimentos sociais são evidências da organização capitalista de uma sociedade (GOHN, 2000, 2008; SCHERER-WARREN, 2005). Eles traduzem as lutas originadas pelas tensões que emergem em função das diferenças marcadas pela divisão de classes, interpondo-se aos interesses que negam direitos. Dessa maneira, podem ser considerados contramovimentos ou movimentos contra-hegemônicos, ensejando ações políticas, sociais, econômicas, culturais ou educacionais contra a negação do atendimento a necessidades prementes dos homens.

No Brasil, a historiografia desses movimentos tem origem na fase colonial, quando a sociedade brasileira já era “[...] pontilhada de lutas e movimentos sociais contra a dominação, a exploração econômica e, mais recentemente, contra a exclusão social” (GOHN, 2000, p. 15).

⁴ Ressalta-se que, nesse caso, trata-se de participação social não sistematizada, inicialmente, e que, depois, adquiriu, também, formas sistematizadas, em espaços como os conselhos.

A memória histórica registra lutas de índios, negros, brancos e mestiços pobres; brancos pertencentes às camadas médias que viviam nos vilarejos e brancos pertencentes às camadas médias, influenciados pelas ideologias libertárias, contra a opressão dos colonizadores europeus.

Mormente, a história apresenta movimentos de agregação mista de classes, origens e nascenças, bem como outros de adesão ora elitista, ora popular, sendo essa, em geral, a de consequências mais sangrentas, como o Movimento da Cabanagem (1835), em Belém do Pará, de origem extremamente popular, no qual cerca de 30.000 pessoas (30% da população paraense, na época) foram dizimadas (GOHN, 2008). Aliás, quebra-quebra, tortura, sangramento e morte foram ocorrências cotidianas na história dos movimentos e lutas sociais, repreendidos intensamente pelas forças oficiais da ordem.

No Brasil Colônia, de modo geral,

o conteúdo das reivindicações nas lutas e nos movimentos, [...] apesar de serem relativas ao universo dos direitos sociais elementares, como o direito à vida, buscando espaços no mercado de trabalho local para o próprio ato e exercício de trabalhar, foram, para a época, altamente contestatórias e transformadoras. Elas colocaram em xeque a ordem política existente e, com o tempo, corroeram as bases de legitimidade e de sustentação do poder público constituído (GHON, 2008, p. 197).

Eram as primeiras insurreições, rebeliões da “ralé” – negros escravos e plebe – e do seu povo – comerciantes e artesãos. A exemplo, a Confederação dos Tamoios, quando os Tupinambás, com o apoio dos franceses, rebelaram-se contra os portugueses e suas estratégias colonizantes. Pela interferência dos jesuítas Manuel da Nóbrega e José de Anchieta, e com a expulsão dos franceses, a vitória lusitana aniquilou parte dos indígenas. Dessa rebelião, nasceram as bases para os futuros levantes, insurreições, lutas e movimentos pela defesa da cidadania sociopolítica do Brasil, como a Guerra dos Bárbaros, travada no final dos 1600, caracterizada por uma série de conflitos entre índios e bandeirantes. Ela perdurou por quase 20 anos e marcou a história como um dos maiores genocídios de índios brasileiros, sob o argumento de que era preciso extirpar os costumes nativos, adequando-os às necessidades de mão de obra, na Colônia. A resistência indígena por anos, além de retardar a invasão de terras pelos colonos no sertão nordestino, evidenciou a capacidade de luta desse povo. Também são desse período a Insurreição Pernambucana (1645-1654), a Revolta no Maranhão (1684-1685), a Guerra dos Guararapes (168-1649), a Guerra dos Mascates (1710-1711), a Revolta de Felipe dos Santos (1720) e a Conspiração dos Alfaiates (1798).

É nesse cenário que os movimentos sucessores das rebeliões passadas se delinearam com mais clareza como movimentos sociais. Entretanto,

cabe ressaltar que os movimentos sociais do período constituíam motins caóticos, sem uma plataforma político-ideológica bem delineada e giravam em torno da construção de espaços nacionais [...]. O caráter pouco organizado e a constituição formal dos movimentos, na primeira metade do século XIX, facilitavam o rápido desmonte de suas bases pelas forças legalistas, que os enquadravam como produtos das ações de “bárbaros”, “assassinos”, “selvagens” (GHON, 2008, p. 24).

A Inconfidência Mineira (1789) é um claro exemplo da falta de coesão, de organização e construção formal dos primeiros movimentos no Brasil. Entretanto, para Ghon (2008), ele é um dos mais representativos desse início da constituição dos movimentos no Brasil e tinha uma característica peculiar: por se apresentar como insurreição contra a Coroa Portuguesa, aglutinava em seu meio intelectuais, mineradores ricos, grandes proprietários rurais, militares, clérigos e classes subalternas, como pequenos comerciantes.

A chegada da Corte Real, em 1808, reestruturou vários aspectos da vida colonial, especialmente no campo da educação, perpetuando, porém, o parasitarismo exploratório da produção brasileira. Se o governo do Brasil pertencia a Portugal, personificado na figura de Dom João IV, não há, nesse período, resquícios de decisão colegiada nos assuntos pertinentes à educação que se realizasse fora dos quadros sociais decisórios do país. E, com Dom João, o espírito conservador brasileiro ganhou contornos mais definidos, realçando as diferenças e separação de classes, especialmente a partir do trabalho desenvolvido pelo português Silvestre Pinheiro Ferreira, um liberalista moderado (SAVIANI, 2008). Aliás, como avalia Romanelli (2012), a preocupação de Dom João, no que tange à educação, estava voltada para a instauração de ensino superior no Brasil, educação exclusivamente aristocrática, que, apesar de excludente, acabou por dotar o país de certa autonomia, que culminou na sua independência política.

Até 1821, a organização política e social consubstanciava-se pelo modo de produção vigente no solo europeu ocasionado pelas transformações desencadeadas pelas Revoluções Francesa e Industrial e transplantado para o país sob a governança joanina. O movimento, no Rio de Janeiro, em fevereiro de 1821, fortemente influenciado pela Revolução do Porto de 1820, colocou em circulação no país ideias liberais e constitucionais, gerando um intenso debate. Na avaliação de Neves (2002), os panfletos que circularam pelos espaços públicos e privados contribuíram com esse processo, cumprindo o papel de divulgar notícias e ideias referentes ao constitucionalismo.

Aos poucos, os panfletários deram lugar aos jornais com interesses tanto de instruir o povo sobre constituição liberal, como de catecismo político de fidelidade à Corte Portuguesa. E, mesmo que o poder de leitura, acesso e aquisição dos periódicos estivesse longe da classe popular, tais ideias reverberavam-se pelas cidades, especialmente a do Rio de Janeiro (com 43.000 habitantes à época), Salvador e, talvez, Recife e São Luís. Dessa forma, ecoar as notícias pró e contra o governo imperialista era uma forma de ganhar simpatia de um grupo que, mesmo excluído das decisões, poderia, de certa forma, colaborar com a difusão das ideias, formando uma incipiente opinião pública, por meio do oralismo. Essa divulgação oral dos fatos e ideias pelas bocas subalternas já alimentava a iniciativa popular e, assim sendo, ensaiava um modelo de Participação, mesmo que regulado pelos interesses particularistas das classes que produziam as notícias (NEVES, 2002).

À época, outra arma usada pelo cidadão⁵ em prol dos seus direitos era o voto para compor o Poder Legislativo. Mesmo excluindo os cativos, o voto representava uma forma de defesa dos direitos. Entretanto, em 1821, José Bonifácio de Andrada, opondo-se às elites contestadoras do Império, propôs, como mecanismo para incitar a prosperidade e conservar o Brasil como reino, a catequização geral dos índios e a melhoria da sorte dos escravos, emancipando-os e convertendo-os em cidadãos ativos e virtuosos (NEVES, 2002).

Nesse período, alijadas desse processo político, um tímido movimento de mulheres, especialmente as paraibanas, por meio de cartas assinadas por grupos femininos, apesar de não reivindicarem o direito ao voto ou à participação política, colocava-se “[...] em pé de igualdade com os homens em função de seu patriotismo e da luta pela liberdade” (NEVES, 2002, p. 59). Assim, apesar de não se constituírem como movimentos organizados, pode-se afirmar que tais ações demarcaram formas coletivas de Participação, resguardadas as especificidades da época.

A efervescência dos debates provocados pela ideia de tornar-se independente, se não logrou uma revolução separatista, ascendeu no Brasil ideários de liberdade e Participação e

[...] criaram as bases ideológicas sobre as quais, posteriormente, iria assentar-se o novo país. Contudo, ao temerem qualquer alteração brusca da ordem social e ao fecharem os olhos para os problemas específicos da implantação do liberalismo na América portuguesa – em particular as contradições criadas pela escravidão –, acabaram implantando um simulacro do ideário que defendiam (NEVES, 2002, p. 60).

⁵ Cidadãos: homens livres que eram os funcionários, comerciantes, diplomatas, proprietários, dentre outros (NEVES, 2002).

Ainda que liberais, o projeto de Cidadania e Participação política que forjaram o movimento pró-independência resultou num modelo de nação marcada pela exclusão social, garantindo privilégios sociais, políticos, econômicos e educacionais para uma elite. O Império brasileiro nasceu, depois de mais de 300 anos de invasão, reafirmando a tradição escravocrata, particularista e classista implantada pelo domínio português, caracterizando-se como uma simples transferência de poder dentro de uma mesma classe, mantendo de fora o povo, com um imperador dividindo o poder com os donos de terra, engenhos e o grupo de letrados, pessoal qualificado para as funções administrativas e políticas, formado pelos cursos superiores (ROMANELLI, 2012).

Na verdade, os movimentos e as lutas sociais, no Brasil, chegaram ao século XIX tangenciados pelos ideais liberais, com pouca consistência ideológica, sem projetos estruturados e sob forte influência dos movimentos que eclodiam na Europa e, dadas tais características, tendiam a estabelecer alianças contraditórias. Para Gohn (2008, p. 38), a Revolução Praieira (1848) foi um dos poucos movimentos brasileiros de característica socialista, na primeira metade do século XIX, apesar das “[...] adaptações tupiniquins, para adequar as ideologias liberais de seus líderes e a estrutura social do país na época, que se assentava no trabalho escravo”.

Em 1822, tentando conciliar os ideais liberais de criação de uma República brasileira com a manutenção da tradição monárquica, D. Pedro I tornou-se o primeiro imperador, dando vazão aos primeiros movimentos brasileiros de revolta popular fortemente reprimidos, como a Guerra dos Canudos e a Balaiada, atos revolucionários considerados pela “história dos vencedores” como insurreições, interpretação cristalizada por determinados interesses de classe, na avaliação de Ghon (2008).

É somente em 1823, com o Brasil iniciando as suas experiências como Império, que se instaurou a primeira Assembleia Constituinte e Legislativa do país, com a tarefa de criar estrutura jurídico-administrativa para a nova fase, na qual se incluía a educação.

Saviani (2008) sublinha que o imperador Pedro I deu destaque à necessidade de criação de uma legislação particular sobre a instrução pública visando organizar a educação nacional. Mas, excentricamente, a Comissão de Instrução Pública dessa Assembleia institui um concurso para a apresentação de um projeto, com premiação da melhor proposta para a elaboração de um “Tratado Completo de Educação da Mocidade Brasileira” (SAVIANI, 2008).

Pela meritocratização burguesa, a Comissão esvaziou a potencialidade participativa da primeira legislação constituinte da educação brasileira que, pela apresentação e debate de ideias poderia, naquele momento, representar um nascedouro de construção colegiada, mesmo que, à

época, tais oportunidades fossem restritas a alguns grupos. Por essa iniciativa, as discussões pautaram-se muito mais “[...] por aspectos secundários ligados à validade ou não do prêmio, à sua natureza e valor [...]” (SAVIANI, 2008, p. 119).

Em novembro de 1823, o absolutista e centralizador D. Pedro I dissolveu a Assembleia Constituinte, que propunha forma de governo contrária à sua vontade (SAVIANI, 2008). Essa manobra quebrou os primeiros princípios colegiados, no Brasil, ressaltando o autoritarismo que permearia a maioria das decisões, não somente sobre a educação, mas sobre toda a vida no país.

Em março de 1824, o Imperador outorgou a I Constituição Brasileira, formulada por um Conselho de Estado, composto por 10 amigos do Imperador, que em nada representava colegiadamente a sociedade brasileira, determinando eleições indiretas e censitárias e poder de voto ao grupo proprietário. Saindo de um período colonial escravocrata, latifundiário e aristocrata, o Brasil imergiu em mais 67 anos de governo absolutista, sem nenhum resquício de Participação popular, influenciando na construção de um país sem tradições colegiadas democráticas.

Mas, mesmo diante de adversidades, há avanços populares nas formas de contraposição aos mandos do Império, como representante da monarquia e de seus quadros aristocráticos. São também desse período: Confederação do Equador (1824); Cabanagem (1833 – 1839); Farroupilha (1835 – 1845); Sabinada Bahia (1837) e Balaiada (1838 -1841). Contudo, é o Movimento Abolicionista a grande luta travada no Império.

A agenda de lutas em torno da abolição colocava, nesse período, vários segmentos sociais com interesses fundamentais divergentes na defesa por interesses “comuns”. Os escravos, que eram os demandatários mais legítimos e os maiores interessados em se libertar das amarras daquele sistema, impulsionavam, com suas ininterruptas insurreições, o jogo de interesses representados pelos militares, intelectuais de formação positivista e pelas demais forças “progressistas” surgidas entre os setores políticos e da oligarquia rural (BEM, 2006, p. 1143).

Com os temas sociais sobrepujando o romantismo na maneira de interpretar a vida brasileira e com a penetração do cientificismo-positivista nos espaços intelectuais, o cenário revestiu-se de uma representação realista do social (BEM, 2006).

Por outro lado, no final da primeira metade do século XIX, no campo da educação, o movimento em assembleia para pensar coletivamente uma proposta educacional já demarcava as primeiras experiências de criação de Conselhos de Educação, no país, e

o primeiro Conselho de Educação oficialmente criado no Brasil teve como berço a Província da Bahia, pela Lei Provincial n.º 172, em 1842, era o

Concelho de Instrução Pública. O segundo foi criado em 1854, pelo Decreto Imperial n.º 1.331-A, de 17 de fevereiro, no Rio de Janeiro e era o Conselho Director do Ensino Primário e Secundário do Município da Corte. Um era estadual (Provincial à época) e outro municipal (BORDIGNON, 2013, p. 54).

Por fim, pode-se afirmar que, na primeira metade do século XIX, os movimentos, apesar de

[...] ricos em táticas e estratégias de resistência e de propostas para a construção da cidadania nacional, não sobreviveram devido a suas próprias ambiguidades; os ideais de solidariedade, fraternidade e igualdade tinham dificuldade para se realizar, não apenas pela força e brutalidade de seus oponentes, mas, também, pela incoerência interna de seus objetivos e propósitos (GOHN 2008, p. 26).

Por outro lado, nesse período, na França, um dos maiores levantes populares da história da humanidade ensinava ao Brasil e ao mundo lições sobre como revolucionar as formas de organização social. Materializava-se a XI Tese de Marx (2002) sobre Feuerbach salientando que não basta interpretar o mundo, é preciso transformá-lo, colocada como função primeira do proletariado no combate à sociedade de classes.

Mais do que qualquer outro, a França é o país em que cada uma das lutas de classe históricas foi travada até a decisão final e em que, em consequência disso, também as formas políticas alternantes, no âmbito das quais essas lutas se deram e os seus resultados se sintetizariam, assumiram contornos bem mais nítidos. Sendo o centro do feudalismo na Idade Média, país-modelo da monarquia estamental unificada desde a Renascença, a França destruiu o feudalismo na grande Revolução e fundou o domínio puro da burguesia de uma maneira tão clássica como não se viu em nenhum outro país europeu. Mas também a luta do proletariado ascendente contra a burguesia dominante se expressa aqui de uma forma aguda, desconhecida em outras paragens (MARX, 2011, p. 21-22).

A Comuna foi a primeira forma de governo proletário permeado pelas práxis operárias impetrada contra governos burgueses, após a derrota da França na Guerra Franco-Prussiana (1870-1871), que derrubou o imperador Napoleão III e levou Adolphe Thiers ao poder. Com Paris cercada pelos exércitos prussianos, a sua população organizou manifestos contra a derrota na guerra e pela insatisfação com as condições de vida e de trabalho, na França, contando com apoio da Guarda Nacional Francesa e da Associação Internacional dos Trabalhadores. Nesse movimento, também foram criados clubes revolucionários que também apoiavam a insurreição.

Thiers decidiu transferir a sede do governo para Versalis com o objetivo de sequestrar armas bélicas, que se encontravam na posse da Guarda Nacional, a qual reagiu com significativa

participação do exército e de populares, dos quais se destacaram as mulheres operárias. Esse fato provocou a imediata formação da Comuna, que já vinha estruturando-se no movimento.

Eleições, equiparação salarial entre profissões, comissões, igualdade civil, supressão do trabalho noturno, formação de milícias cidadãs, separação entre Estado e Igreja, ensino politécnico, gratuito e laico, criação de pensão para viúvas e entrega de fábricas desativadas para os trabalhadores gerirem foram algumas das determinações que permearam a organização sócio-política-econômica da Comuna.

A Comuna veio realizar uma inédita missão histórica, a destruição da máquina de dominação de classe. A primeira forma de governo da classe operária preocupou-se desde logo com o desmantelamento da máquina estatal, pela eliminação do exército permanente e sua substituição pelo povo em armas; pela extinção da burocracia; pela supressão da dicotomia entre órgãos legislativo e executivo; pela restrição do poder ideológico do clero; pela elevação do nível educacional das massas; pela intervenção na caixa preta da magistratura burguesa. As instituições antes onipotentes foram inflectidas, subvertidas, perderam sua função original, mudaram de natureza (ASSUNÇÃO, s./d., p. 27)

A Comuna de Paris foi, para Marx, um exemplo da nova forma de organização da sociedade e da política, sinônimo do que se constituiria a partir da revolução do proletariado. Ela corporificou as ideias sobre a verdadeira democracia do pensamento juvenil marxiano. Foi a negação de tudo que o Estado, criado pelo absolutismo, havia chegado a ser depois que foi colocado a serviço da burguesia, foi a negação do “[...] poder estatal centralizado, com seus órgãos onipotentes: o exército permanente, a polícia, a burocracia, o clero e a magistratura” (WEFFORT, 2003, p. 245).

Enfrentando violentas guerras civis contra a destituição dessa forma de governo operário-revolucionário, mais de vinte mil comunados perderam a vida, outros milhares foram deportados e muitos outros presos, após a Semana Sangrenta, em maio de 1871, que acabou por findar a maior experiência de governo operário do mundo.

A Comuna inaugurou uma nova prática organizacional, pensada a partir da coletividade, da democracia direta e da participação efetiva do legislativo e executivo; propôs uma revolução social, travando luta contra a burguesia e todas as suas formas de opressão. Ela representou uma das maiores conquistas históricas no âmago da sociedade capitalista, materializando a verdadeira práxis dos trabalhos na disputa pelo poder e contra a hegemonia burguesa.

Eis o seu verdadeiro segredo: a Comuna era, essencialmente, um governo da classe operária, fruto da luta da classe produtora contra a apropriadora, a forma política afinal descoberta, para levar a cabo a emancipação econômica do trabalho (MARX, 1979, p.95).

Essa organização foi um evento de tamanha expressão política que marcou a história pela sua ousadia em organizar a classe trabalhadora para assumir o poder de forma partilhada e transformadora. “*Que é a Comuna, essa esfinge que tanto atormenta os espíritos burgueses?*”, questionou Marx (1979), reiterando o conceito de ditadura do proletariado, em busca da emancipação econômica do trabalho.

O “assalto ao céu”, em síntese, foi o resultado da emergência de um conjunto de contradições na França, aliado à ação consciente dos trabalhadores que, reagindo em sua própria defesa, acabaram constituindo a mais importante experiência revolucionária dos trabalhadores no século XIX (ANDREOLLI, 2006, s./p.).

Em retorno à experiência brasileira de lutas e movimentos sociais, sob o espírito de camaradagem, patrimonialismo e elitização do público, as noções de público e de privado se misturaram, gerando a burla, a camuflagem, a corrupção e o clientelismo. Ao mesmo tempo, desenvolvia-se nos brasileiros estigmas sob os quais, ainda hoje, assentam-se as maneiras de viver e pensar o que é público, representadas, midiaticamente, pela Lei do Gerson⁶. Na análise de Gohn (2008, p. 200), “a marginalização do povo ao debate público levou à construção de uma cultura política em que a sociedade é vista como um ente amorfo e difuso, e o Estado como provedor e organizador da ordem necessária”.

Do final do século XIX ao início do século XX, as reconfigurações dos movimentos ensejados pelas classes populares envolveram questões relativas à Cidadania, Participação (ainda que de maneira muito elementar), ao cotidiano urbano (alimentação, moradia, trabalho). Aos poucos, também, eles foram perdendo o amadorismo, a informalidade e o improviso, caracterizando-se por ações e caráter mais formal por meio de associações, fundações, sociedades, clubes, entre outros.

Tendo o país alcançado a República, as classes mais abastadas, que participaram de alguns movimentos como a Inconfidência Mineira, deixaram as lutas do chão das ruas, assumindo ações de cunho mais simbólico e ideológico para a efetivação dos seus ideais de

⁶ Comercial de cigarros, dos anos 1980, que afirmava que o importante “é levar vantagem em tudo”, numa clara referência ao princípio maquiavélico de que “os fins justificam os meios”.

classe, utilizando armas bélicas apenas para a repressão direta aos que contra eles insurgissem (GOHN, 2008).

2.2.2. Disputas pelo controle hegemônico da sociedade, na República brasileira

O modelo imperial, passada a fase da Abdicação de Pedro I, o período regencial e a forjada maioria e ascensão ao trono de D. Pedro II, pautou-se pelas lutas dentro e fora do parlamento, defesas de reformas políticas, movimentos pró e contra abolição, gerando “[...] uma sensação de desordem e esgotamento institucional, quando a abolição definitiva veio por fim” (LYNCH, 2018, p. 200). Os ataques ao monarca, ao Poder Moderador e à própria monarquia produziam o desgaste da Coroa, levando grupos com interesses diversos, e por vezes divergentes, a criarem alternativas de gestão do poder nacional sem a presença de um imperador. De Minas Gerais e do Rio de Janeiro vinham as maiores manifestações de apoio ao movimento republicano que sustentava uma contradição de difícil equacionamento:

Por um lado, a república eliminaria a possibilidade de expressão de uma vontade livre, como era a do imperador e da princesa regente. Por outro, ao organizar a política de baixo para cima, o federalismo oligárquico garantiria aos donos de terras meios de resistir a reformas impostas pelo governo central (FERREIRA JR., 2010, p. 202).

Contudo, as mudanças que levariam à Proclamação da República iam além das questões políticas. O país vivia, também, mudanças intelectuais e culturais produzidas pelas aspirações nacionais movidas pelas mudanças vivenciadas em países estrangeiros julgados modelares de civilização, como França e Inglaterra. Eles inspiravam ideias sobre parlamentarismo, democratização, redução das atribuições da Coroa e republicanismo no Brasil, induzindo a opinião pública a admitir “[...] que a monarquia não era o único governo legítimo possível” (FERREIRA JR., 2010, p. 202).

No contexto das disputas internas das classes hegemônicas, a batalha contra a monarquia dava-se pela defesa ou crítica aos ideais europeus e americanos. Outrossim, as teorias positivistas e evolucionistas chegadas da Europa seduziam os intelectuais republicanos e ofereciam-lhes munição para exaltar a República e responsabilizar o governo monárquico pelo atraso do país. Por outro lado, os monarquistas seguiam defendendo que a monarquia era o regime de governo mais compatível com a democracia e o ideal republicano, mais até que a própria República.

Com o declínio da ala republicanista, acentuada pela derrota eleitoral para o Parlamento, a monarquia realizou reformas bancárias e financeiras. Com isso, agraciou a classe agrícola e retomou a euforia com a monarquia, dando-lhe sobrevida e retirando a mudança de regime da pauta política brasileira (FERREIRA JR., 2010).

Entretanto, mesmo que, inicialmente, os oficiais superiores fossem contra a República, dado que viam na monarquia uma aliada na defesa dos seus interesses, a idade avançada de D. Pedro II e os boatos crescentes sobre as suas enfermidades levaram o exército a apoiar o golpe contra a Coroa.

Ao “agora ou nunca” dos republicanos civis, somou-se, portanto, o “ou nós ou eles [políticos bachareis]” de parte dos militares profissionais. Estes aspiravam à instituição de um regime no qual gozassem de uma ascendência política permanente sobre os civis, na qualidade de guardiões da nova república (FERREIRA JR., 2010, p. 209).

Em defesa das suas próprias causas, os militares apoiaram a queda da monarquia marcada pela predominância do exército e da ação coadjuvante dos civis que defenderam e lutaram pela República. Com a queda da família imperial e a dissolução dos partidos monárquicos, o Brasil passou a viver sob um governo militar republicano. Contudo, “a monarquia não caiu devido à pressão da propaganda republicana, mas como um efeito colateral da questão militar, decorrente da pressão do Exército por um lugar de maior centralidade na cena política” (FERREIRA JR., 2010, p. 210). As reformas impetradas pelo golpe militar, que representavam o projeto de uma minoria radical, perduraram até os anos 1930.

2.2.2.1 Educação e Movimentos Sociais na República – 1889 a 1964

Na nascente República, a sociedade brasileira, já organizada de forma diversa desde o Império, ganhou novas estratificações. Se antes o povo se constituía em uma “massa homogênea”, pelo antagonismo com a aristocracia ou com a classe intermediária formada pelos letrados acadêmicos, passou ser formado por

[...] vários estratos sociais emergentes. [...] transparecia a heterogeneidade da composição social popular, pela divergência de interesses, origens e posições. Existia já uma pequena burguesia, em si mesma heterogênea, uma camada média de intelectuais letrados ou padres, os militares em franco prestígio, uma burguesia industrial, ensaiando os seus primeiros passos, e todo um contingente de imigrantes que, na zona urbana, se ocupavam da lavoura. [...].

Todo esse complexo organismo social já não podia comportar-se em instituições de caráter simplista (ROMANELLI, 2012, p. 42).

Entretanto, se a classe trabalhadora reorganizava-se por grupos variados, as elites agrárias – agora destacadas pela produção cafeeira – continuavam classe dominante. Com o fim da escravidão, os negros eram a mão de obra barata necessária para a manutenção da produção nas fazendas, juntamente com os imigrantes – excedente de mão de obra agrícola europeia em socorro à crise de mão de obra no Brasil (SAVIANI, 2008).

Nos centros urbanos, a incipiente industrialização e formação de um proletário urbano mudaram o modo de produção. Nasceram, desse contexto, “[...] organizações de luta e resistência dos trabalhadores expressas em ligas, uniões, associações de auxílio mútuo etc.” (GHON, 2000, p. 16). Entretanto, tal transformação social ainda não fora capaz de quebrar a dualidade do ensino, fortemente marcada pelo antagonismo presente na centralização e descentralização do poder no Império escravocrata, nem as condições econômicas, políticas e sociais (SAVIANI, 2008).

Implantada sem a Participação efetiva da base popular brasileira, a República nasceu e se preservou por muitos anos como atividade e espaço burguês. Nesse cenário, o processo de urbanização desenvolvia-se sob

[...] uma perversa diferenciação social, matizada com negros e brancos, principalmente provenientes de campônios, sem condições de manutenção e, principalmente, depois da primeira guerra Mundial (*sic.*) completada por profissionais liberais, funcionários, empregados e inclusive operários urbanos (MAGALHÃES, s./d, p. 2).

Mantendo a dualidade da organização da instrução brasileira herdada da sociedade escravocrata, a Primeira República pautou suas ações por sucessivas reformas que hegemonizaram projetos de intentos liberais, referendando os estudos localizados sobre a educação, sob pressões de grupos anarquistas e socialistas. Por outro lado, como o foco principal era mudar o regime político, elas não provocaram grandes alterações do ponto de vista cultural e pedagógico. E, sem infraestrutura institucional e apoio político das elites, essas reformas não obtiveram êxito, expressando-se como tentativas frustradas (MAGALHÃES, s./d; ROMANELLI, 2012).

Ademais, as discrepâncias sociais e econômicas dos estados consequenciavam modelos de educação diferentes e divergentes, mantendo-se, na maioria deles, a mesma lógica que permeou a educação na Colônia e no Império. A nascente burguesia industrial e as classes

médias emergentes seguiam reproduzindo os modelos de comportamento e educação da classe latifundiária como estratégia de ascensão social, resguardados os mecanismos de defesa impetrados por essa classe para “perservar o patrimônio da educação para o ócio” (ROMANELLI, 2012).

Centralizados pelas disputas políticas e sociais, as rebeliões, conspirações e movimentos ainda não podiam se ocupar da defesa pela escolaridade. Era necessário construir uma sociedade, objetivamente, mesmo que de classes, para depois pensar nos direitos que essa sociedade deveria garantir. Desse modo, as lutas, na Primeira República, pautavam-se pela disputa do poder presidencial, das quais se destacam a Guerra de Canudos (1896-1897), sendo a única no período a contar realmente com a participação popular; a revolta da Vacina (1904); a Revolta da Chibata (1910) e a Guerra do Contestado (1912-1916).

O ano de 1891 foi o da promulgação da 2ª Constituição Federal brasileira, que determinava que a responsabilidade pela educação caberia aos estados. Nesse ano, também, foram criados os primeiros órgãos com características colegiadas e públicas, portanto, mais participativos, sem que isso significasse, contudo, Participação popular.

A educação continuava a demarcar-se por classes, mostrando claramente a separação de escolas organizadas com funções diferentes. É nesse período, precisamente em 1891, que o chefe do governo provisório, Manoel Deodoro da Fonseca, criou o Conselho Superior de Instrução Pública – Decreto 1.232/1891, no contexto das reformas que visavam à expansão do ensino e dos ideários republicanos nos primeiros anos do novo regime.

O Conselho de Instrução Superior teria como atribuição assistir a nova pasta sobre assuntos relativos às instituições do ensino superior ou comparadas a estas. O conselho seria composto por um reitor, que seria sempre o ministro da Instrução Pública; um vice-reitor, nomeado pelo governo dentre os membros do conselho, diretores dos estabelecimentos federais; um lente catedrático, que dentre os seus membros elegeria cada uma das congregações dos lentes dos estabelecimentos federais situados na capital federal; um delegado, escolhido pelos lentes dos estabelecimentos federais nos estados; um doutor ou bacharel de cada um dos ramos do ensino superior e um delegado eleito pelos estabelecimentos equiparados aos federais⁷.

Em 1911, pela Reforma Rivadávia Correia, Decreto n.º 8.659/1911, foi criado o Conselho Superior de Ensino, com o objetivo de transitar cursos superiores do regime oficial para o de corporações autônomas, com a função de gestão superior e mediação entre governo e

⁷ Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-primeira-republica/561-conselho-de-instrucao-superior-da-capital-federal>. Acesso em: maio 2020.

as escolas (CURY, 2006). Almenara e Lima (2018, p. 6) apontam o Conselho Superior de Instrução Pública e o Conselho Superior de Ensino como os embriões do que viria a ser criado, no Brasil, em 1925: o Conselho Nacional de Ensino, dado que esses

[...] delinearam um perfil de órgãos fiscalizadores dos estabelecimentos de ensino superior mantidos pela União, contando em sua composição com membros desses estabelecimentos, numa perspectiva centralizadora e patrimonialista, como se desenham os percursos da formação do Estado brasileiro.

Entretanto, mesmo trazendo a dimensão nacional e plural do ensino, tais Conselhos ocupavam-se, basicamente, do ensino superior e exerciam funções

[...] de fiscalização dos estabelecimentos de ensino mantidos pela União, sendo compostos por representantes desses estabelecimentos e tendo como competências atribuições ligadas ao funcionamento desse nível de ensino, numa perspectiva de racionalização administrativa (TEIXEIRA, 2004, p. 694).

Neles, estava a ideia de nacionalidade arraigada à concepção de poder federal, dado que cabia à União, nesse momento, responder apenas pelo ensino superior. A Constituição republicana responsabilizava os estados, indiretamente, pelo ensino secundário e efetivamente pelo primário – ainda urbanos e elitistas, (re)produzindo desigualdades.

Já sob a administração do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, em 1923, o Conselho Superior de Ensino e o Conselho Universitário foram reformados, passando a figurar como Conselho Nacional de Instrução (CURY, 2006). Este, em 1925, pelo Decreto n.º 16.782/1925, da Reforma Rocha Vaz, transformou-se no primeiro Conselho Nacional de Ensino que, mesmo apresentando mudanças significativas nas atribuições conferidas a ele, tinha característica de parte da estrutura burocrática do Estado (TEIXEIRA, 2004).

Ferreira Jr (2010, p. 58) avalia que “as mudanças que lentamente introduziram as relações capitalistas de produção no Brasil também se fizeram sentir no âmbito da educação”. Tem demarcada presença nesse processo a chegada dos imigrantes europeus que, tornando-se colonos, formaram o nascente operariado brasileiro e passaram a reivindicar escolas para os seus filhos. “Assim, a partir da década de 1920, várias unidades federadas implementaram políticas educacionais no sentido de ampliar a universalização da escola pública” (FERREIRA JR. 2010, p. 58).

A criação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, incrementou as discussões na sociedade civil com vistas à formulação de políticas educacionais para a escola

pública, atribuindo a missão liberal de “transformar os ignorantes em cidadãos esclarecidos”. No âmbito da ABE, foram travados debates ideológicos entre os liberais, partidários da escola pública laica, e os intelectuais orgânicos da Igreja católica, defensores do ensino relegioso nas escolas. “Em síntese: a aliança que se estabeleceu entre as duas principais forças conservadoras de então, latifundiários e igreja católica, acabaria por selar o fim do preceito da laicidade consagrado na Constituição de 1891, isto é, das escolas públicas sem ensino religioso” (FERREIRA JR., 2010, p. 60).

No campo econômico, que atingiu as demais áreas, os abalos mundiais provocados pela queda da Bolsa de Nova Iorque (1929) tiveram reflexos no Brasil, enfraquecendo as oligarquias, especialmente a cafeeira, e incidindo sobre a política. Conforme Saviani (2008, p. 190), “[...] marcado por crescente urbanização e acumulação capitalista, [...] alarga-se o espectro das chamadas ‘classes médias’ [...]”, formadas por profissionais liberais, comerciantes e funcionários públicos, que apoiando as oligarquias, mesmo que desprezadas por elas. Já vinham alicerçando e participando de manifestações tenentistas de repúdio ao governo: Movimento do Forte de Copacabana (1922); Revolta Tenentista (1924) e a Coluna Prestes (1925-1927) que, visando derrotar o presidente, percorreu o território nacional, tentando mobilizar a população local, sem obter êxito.

É desse período, também, a Semana de Arte Moderna (1922) e a fundação do Partido Comunista (1922), que se movia pelo ideal de uma revolução proletária no Brasil, influenciado pela Revolução Russa de 1917. No sertão nordestino, eclodiram os movimentos messiânicos e cangaceiros, como os liderados por Cícero no Ceará (1926) e por Lampião na Bahia (1925 - 1938) (GHON, 2000). Assim, “as duas primeiras décadas do século XX foram importantes não apenas para o desenvolvimento de uma nova racionalidade dos movimentos sociais, mas também para a implantação de uma nova racionalidade estatal” (BEM, 2006, p.114). O Regime Republicano encerrou sua primeira fase sem assumir a instrução pública como uma responsabilidade do governo central. Em 1890, eram 82,6% e, nos anos 1920, 64% de analfabetos no Brasil (FERREIRA JR., 2010; PORFIRIO, 2012).

Nos últimos anos da Primeira República, a defesa da educação volta à cena, materializada, principalmente, pela criação de ligas contra o analfabetismo, entendido como instrumento de manutenção do poder oligárquico, das quais se destacam a Liga Nacionalista Brasil (1917) e a Liga de defesa Nacional (1926) (PORFIRIO, 2012).

2.2.2.2 Educação e movimentos sociais na Segunda República

A década de 1930 nasceu marcada por uma revolução burguesa tardia e autoritária, com uma classe operária incipientemente organizada. Assim também o eram a vida urbana e a organização do trabalho, tendo no seu quadro novos componentes: os imigrantes oriundos da Europa e os migrantes, egressos do campo para a cidade, atraídos pela crescente industrialização nacional.

Nesse contexto, é preciso reforçar a centralidade dos trabalhadores imigrantes na forma de organizar os movimentos, nesse início do século XX, dando

[...] transparência ao paradoxo das políticas de imigração, que, ao priorizarem a introdução dos europeus nos setores dinâmicos da economia – *em detrimento do fomento à integração da população de ex-escravos na emergente sociedade de classes, liberta de fato para a marginalidade social* –, *contribuíram também para transportar a experiência de organização política da classe operária para o contexto nacional* (GOHN, 2008, p. 61, grifo nosso).

O primeiro governo popular de Getúlio Vargas (1930-1934) foi marcado pela ampliação do Estado na oferta de bens e serviços públicos e no trato com a classe operária, que dava os primeiros passos sindicais, sob um amplo discurso populista. A questão social urbana, antes considerada “caso de polícia”, ascendeu ao *status* de “assunto de política” e tornou-se expressão “[...] do desenvolvimento de uma moderna economia urbano-industrial, com a consequente concentração espacial dos meios de produção, dos mercados e da força de trabalho” (BEM, 2006, p. 1145).

A burguesia industrial, que assimilara as orientações taylorista-fordistas em 1920, delineava um projeto claro de hegemonia e, com a criação do Instituto de Organização Racional do Trabalho, após a Revolução de 1930, que tinha em seu quadro dirigente signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, pode encaminhar um plano de reorganização educacional para o Brasil. O resultado da Revolução de 1930 foi um “Estado de compromisso” com a hegemonia da burguesia industrial (SAVIAVI, 2008).

A criação do Conselho Nacional de Educação (CNE), em 1931, Decreto n.º 850/1931, só foi regulamentado em 1936. Mesmo apresentando mudanças significativas nas atribuições conferidas a ele, tinha a característica de parte da estrutura burocrática do Estado, com função consultiva, tendo como critérios de escolha dos seus membros “[...] ‘pessoas de reconhecida competência para as funções e, de preferência, *experimentadas na administração do ensino e conhecedoras das necessidades educacionais*’” (TEIXEIRA, 2004, p. 695, grifo da autora), sem nenhuma referência à representatividade popular. Tais critérios personalísticos para a escolha dos seus membros alinhava-se à ideologia das forças, mantendo certa lógica com os

modelos de representatividade que sustentaram o Brasil, nos anos 1930. Contudo, na avaliação de Teixeira (2004, p. 696), esse Conselho contribuiu conferindo “[...] certa ordem na área da educação, que orienta a organização do ensino, estabelece competências e define direitos, possibilitando o exercício da cidadania com o alargamento do sentido da democracia para a sociedade civil”. Após a sua regulamentação, a Lei n.º 174/1936 atribuiu-lhe o papel de elaborar o Plano Nacional de Educação.

Silva *et al* (2011, p. 5) demarcam que

no período de 1932-33 ocorreram discussões ideológicas, debates sobre problemas nacionais a fim de contribuir com a Constituição a ser elaborada em 1934, esta representou um avanço com relação à Constituição de 1891, pois absorveu várias reivindicações da questão operária, no entanto sua aplicação foi por um período curto sendo suspensa em 1935 e revogada por uma nova Constituição corporativa de 1937.

A constitucionalização do CNE veio pelas letras da Constituição Federal de 1934, que determinou a criação de sistemas de ensino, deixando, contudo, os municípios fora dessa órbita.

Nesse novo cenário, emergiram com nova força os setores populares, provenientes das áreas rurais, os quais passaram a ocupar as áreas periféricas das cidades. Este segmento populacional [...] não dispunha, no novo espaço, de uma infra-estrutura adequada à sua reprodução. Isso se deve à histórica dicotomia entre Estado e sociedade no Brasil, que expõe um modelo de Estado constituído em franca oposição aos interesses populares, originando consequentemente modelos de industrialização e urbanização autoritários, desestruturantes e altamente expropriadores (BEM, 2006, p. 1145).

Essa ampliação da migração consequenciou um exército urbano de mão de obra sem qualificação, ocasionando a criação de vários movimentos em prol de reformas de base da educação, o que originou, posteriormente, a revolta estudantil de 1968 (GOHN, 2008).

A insólida efervecência participativa popular, aquecida pelas deliberações trabalhistas do Primeiro Governo Vargas, foi arrefecida pelo golpe do Estado Novo, amortecendo os conflitos sociais ao controlar qualquer manifestação por meio da coerção e repressão policial. Somente “[...] a partir de 1942 [é que] são criadas várias sociedades amigos de bairros, frutos da expansão do processo de urbanização nas principais capitais do país” (GOHN, 2000, p. 17).

Legalizando o golpe de 1937, uma nova Constituição

[...] descaracterizou várias conquistas da Constituição de 1934, que, embora tenha contado com uma pequena participação popular, havia reconhecido os sindicatos e as associações profissionais, criado a Justiça do Trabalho, a

Justiça Eleitoral e estendido o direito do voto às mulheres e aos maiores de 18 anos. A Constituição de 1937, além de liquidar a autonomia sindical e partidária, criou a figura dos interventores, que foram nomeados por Vargas para governarem os estados.

Não obstante, o recém-criado Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), pelas suas funções de censura e controle dos interesses do Estado, colaborou com o refluxo dos movimentos sociais (BEM, 2006).

Na área social, acompanhando a lógica do seu governo na fase populista, Vargas mesclou intervenção econômica com intervenção social, desenvolvendo políticas públicas clientelistas. Entretanto,

[...] apesar do clientelismo urbano, foi nesse período que o “povo” irrompeu na cena política com algum poder de pressão, dando origem a muitos movimentos sociais, naquele momento também podendo estes serem disseminados por meio da ampliação do sistema de transportes e de comunicações, além do respaldo que tiveram da nova Constituição, de 1946 (BEM, 2006, p. 1148).

Nos anos 1940, emergem no cenário brasileiro as classes populares, em um momento em que havia significativa ausência do Estado na regulamentação da questão urbana. Elas foram desprovidas dos recursos necessários à sua reprodução, tornando “[...] padrão no modelo de expansão do capitalismo brasileiro a urbanização calcada sobre as carências de serviços de consumo coletivo nas periferias das grandes cidades” (BEM, 2006, p.1147).

Este modelo vem se reproduzindo historicamente no Brasil, com preponderância sobre políticas públicas de vínculos compensatórios. Manter a classe trabalhadora sob o jugo de programas e projetos assistencialistas é uma marca dos governos que têm ocupado os palácios institucionais no país.

Nos 14 anos decorridos entre 1947 e 1961, o Movimento por Reformas de Base da Educação forjou uma das lutas mais longas pela educação, no país. Caracterizada, dentre outras, pela disputa entre defensores da escola pública e gratuita e os da escola particular – pelo direito de escolha do tipo de escola para os seus filhos, pelas famílias. Esse Movimento destacou-se pelo estabelecimento, pela primeira vez, de uma lei geral e abrangente para o sistema escolar de ensino brasileiro (GOHN, 2008).

A ilusão da possibilidade de colaboração e alinhamento de pautas entre classes forjada com o fim da Segunda Guerra Mundial colaborou com o enfraquecimento da marca ditatorial do Estado Novo. Ao perceber essa tendência, a partir de 1943, Vargas antecipou-se às oposições no processo de redemocratização, aproximando-se das massas trabalhadoras, da qual nasceu o

“queremismo”, manifestação popular a favor de Getúlio. Por outro lado, incomodou os grupos dominantes impondo a renúncia de Vargas. Dessa maneira, partidos políticos voltaram à cena e outros foram criados, tais como a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Social Democrático (PSD), mas permaneceu excluída a classe operária, mesmo em um regime dito democrático (SAVIANI, 2008).

Há que se destacar que o processo de redemocratização do país, iniciado em 1945, reacendeu as lutas e os movimentos sociais, sob influência de um cenário internacional de desenvolvimento da sociedade do consumo, abrindo

[...] perspectivas para o desenvolvimento de várias formas de participação social, uma vez que trouxe de volta a disputa político-partidária e a revitalização sindical. Nesse período, os reflexos sociais da migração interna impulsionada pela industrialização e urbanização já eram bastante visíveis e refletiram-se também no modo de organização das lutas sociais no espaço urbano (BEM, 2006, 1147).

O Estado brasileiro, sob o governo Dutra (1946-1951), permaneceu ausente na intervenção e regulamentação de políticas públicas voltadas para a organização do espaço urbano, principalmente no que tange às questões sociais. No lastro das políticas de modernização, urbanização e desenvolvimento industrial, e opondo-se à articulação popular, a classe empresarial e dirigente criou, em 1959, o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e, em 1961, o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), organizações de ação política contra o comunismo e o populismo de Juscelino (1956-1961), financiado por grandes empresas nacionais e internacionais (SAVIANI, 2008).

Em suas ações ideológica, social e político-militar, o IEPS desenvolvia doutrinação por meio de guerra psicológica, fazendo uso dos meios de comunicação de massa como o rádio, a televisão, cartuns e filmes em articulação com órgãos da imprensa, entidades sindicais dos industriais e entidades de representação feminina, agindo no meio estudantil, entre os trabalhadores da indústria, junto aos camponeses, nos partidos e no Congresso, visando desagregar, em todos esses domínios, as organizações que assumiam a defesa dos interesses populares (SAVIANI, 2008, p. 342).

No entanto, por outro lado, nessa década, na área rural, os conflitos agrários assumiram posicionamentos e pautas mais comprometidas com a vida e o trabalho das classes populares, expondo as condições da vida e de produção no campo, em associação com as Ligas Camponesas, a partir de 1955. E “foi esta ampla frente de organização popular, acrescida dos problemas de transição política nessa fase altamente concentracionista, que instigou os militares

a fecharem, com o golpe de 1964, os canais de expressão populares historicamente (re)construídos“ (BEM, 2006, p. 1149). As Ligas Camponesas, iniciadas em Pernambuco e consideradas uma das bases de apoio do governo Goulart (1961-1964), representaram uma das experiências mais significativas de movimentos emancipatórios rurais da história brasileira, lutando pela reforma agrária.

No campo da legalidade, a primeira LDB brasileira n.º 4.024/1961 atribui ao Conselho Nacional de Educação a característica de órgão normativo e o transformou em Conselho Federal de Educação, instalado em 1962, prescrevendo a criação dos Conselhos Estaduais de Educação. Contudo, tal atribuição não retirou do seu rol funções de caráter administrativo e técnico que subsidiou a escolha dos seus 24 membros, de várias regiões do país, assegurando a representatividade de profissionais do ensino, ao mesmo tempo em que mantinha a sua forte conotação normativa, amplamente reforçada pelo poder executivo, do governo militar instaurado a partir dos 1964 (TEIXEIRA, 2004; ALMENARA, LIMA, 2018). Entretanto, mesmo possibilitando esse leque representativo na composição dos Conselhos, a Participação popular ficou alijada desse processo.

De 1940 a 1963, os governos federais criaram programas para “combater” os altos índices de analfabetismo e de desempregados, que, especificamente, tinham dois objetivos: elevar o número de votantes das classes populares, uma vez que o direito ao voto era condicionado à alfabetização, e contraporem-se ideologicamente ao trabalho organizado por Paulo Freire para alfabetização de jovens e adultos em 40 dias, que tinha forte carga crítico-emancipatória (SAVIANI, 2008).

Nesse cenário, centenas de greves eclodiram entre 1961 e 1964, e, além das Ligas Camponesas, foi criado o

[...] Movimento dos Agricultores Sem-Terra (MASTER), no Sul do país. Na área da educação criou-se o Movimento de Educação de Base (MEB). Setores da área da educação e da cultura aliaram-se aos grupos que lutavam por um projeto de desenvolvimento nacional autônomo e produziram vários eventos, publicações e movimentos, como os Círculos Populares de Cultura (CPC) da União Nacional dos Estudantes (UNE) (GHON, 2000, p. 17).

E foram esses movimentos de base crítico-revolucionária que realizaram discussões e análises sobre a realidade brasileira, nos seus diversos âmbitos, apoiados nos pensadores cristãos e marxistas, e pela nova doutrina social da Igreja, que ressignificaram a expressão “educação popular”, usada desde a Primeira República como sinônimo de “instrução pública”. Assim, a partir dos anos 1960, esse termo passou a significar “[...] uma educação do povo, pelo

povo e para o povo, pretendendo-se superar o sentido anterior, criticado como sendo uma educação das elites, dos grupos dirigentes e dominantes, para o povo, visando a controlá-lo, manipulá-lo, ajustá-lo à ordem vigente” (SAVIANI, 2008, p. 317). Ao mesmo tempo, nos espaços institucionalizados, as políticas de formação e valorização dos professores seguiam a precariedade das condições de funcionamento das escolas públicas, e “[...] para reivindicar condições dignas de vida e de trabalho, os professores organizaram-se em associações e faziam greves por reajustes nos salários, que eram sistematicamente corroídos pela inflação” (FERREIRA JR., 2010, p. 101).

Entre a queda do Estado Novo (1945) e o golpe militar de 1964, “[...] o processo de transformação urbano-industrial da sociedade brasileira, imposto de cima para baixo, atravessou um período de crise de hegemonia no seio das elites econômicas que controlavam o Estado nacional” (FERREIRA JR., 2010, p. 91). Assim, os embates ideológicos travados pelas duas tendências políticas opostas, por projetos distintos de desenvolvimento do capitalismo, que dividiram o poder por quase 20 anos, manifestaram-se em episódios relevantes da época. Entre eles, pode-se citar: o suicídio de Vargas, a tentativa de impedir a posse de Juscelino à presidência do país, a renúncia do presidente Jânio, a reação militar contra a posse de Goulart e o próprio golpe de Estado produzido pela aliança empresarial-militar que marcou, especialmente, as formas de organização e ação dos movimentos sociais, no Brasil (FERREIRA JR., 2010).

2.2.2.3 Os movimentos sociais: da ditadura militar de 1964 à redemocratização do Brasil

A instauração da ditadura militar, em 1964, como estratégia para barrar o processo democratizador da sociedade brasileira que vinha ganhando corporeidade desde os 1945, não objetivava alterar o fluxo do desenvolvimento capitalista, mas sim acelerá-lo.

A força militar-empresarial temia a ameaça que, naquele momento, as classes subalternas – trabalhadores, pequenos comerciantes dentre outros –, organizadas em movimentos sociais, tanto urbanos quanto rurais, e com uma forte agenda de reforma agrária, representassem a manutenção da ordem. Organizou-se, então, um movimento político que atuava em duas frentes:

Ao mesmo tempo em que suprimiam as liberdades democráticas e instituíam instrumentos jurídicos de caráter autoritário e repressivo, levavam à prática os mecanismos de modernização do Estado nacional no sentido de acelerar o

processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro (FERREIRA JR., 2010, p. 97).

Tecnocratas no centro das decisões nacionais, eleições controladas e fraudadas, arrocho salarial, ausência de distribuição da renda nacional, atuação sistemática dos órgãos de repressão mantidos pelas Forças Armadas foram os balizadores da execução desse modelo econômico de aceleração modernizadora e autoritária do capitalismo no Brasil, iniciado em 1964 (FERREIRA JR., 2010).

No campo da educação, as duas reformas impetradas nesse período – Lei 5.540/1968 e Lei 5.692/71 – subordinaram a educação à lógica econômica de modernização da sociedade, a partir dos preceitos da teoria do capital humano e implementação do tecnicismo.

Essa Lei de 1971 atribui aos Conselhos Estaduais de Educação “[...] competências para realizar a regulamentação complementar de vários de seus preceitos relativos à organização dos currículos de ensino de primeiro e segundo graus e à adequação do ensino às peculiaridades locais ou regionais” (TEIXEIRA, 2004, p. 697). Contudo, facultou aos municípios a criação dos seus próprios conselhos. Somente em 1971 a Lei n.º 5.692 possibilitou aos Conselhos Estaduais de Educação delegarem parte das suas funções ou tarefas a municípios que tivessem Conselhos de Educação. Tratava-se de “[...] competências tuteladas, à luz e sobre a diretriz dos conselhos estaduais”, na análise de Almenara e Lima (2018, p. 3), o que de forma alguma descredencia tal fato como um dos primeiros indícios de delegação de autonomia aos municípios, que só viria legalmente pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

As nascentes e incipientes experiências de Participação popular nas decisões relativas à vida social e política brasileira foram suprimidas pelo golpe militar de 1964, que centralizou decisões correlatas a essas áreas, adotando padrões autoritários de administração pública. Dessa forma, possibilitou o crescimento da iniciativa privada na oferta de bens e serviços públicos, concentrou o poder político, econômico e social nas mãos da União (FERREIRA JR., 2010), alimentado pelo cenário mundial de desenvolvimento da sociedade de massa/consumo e da política da Guerra Fria.

Entre 1964 e 1969, foram poucos os movimentos de contestação do governo militar, em especial pela truculência dos novos aparelhos burocráticos de controle, os quais o Ato Institucional nº. 5 de 1968 foi um deles. Entretanto, a ditadura não impediu a resistência, mesmo tendo conseguido dismantelar modos de estruturação e condução das lutas, levando muitos a operarem na clandestinidade (GOHN, 2008).

[...] a esquerda partiu para a luta armada e seus principais líderes foram mortos nos embates das "guerrilhas". As camadas médias da população brasileira se expandiram e se locupletaram com as benesses que o regime lhes oferecia: expansão do ensino superior (pago), acesso ao consumo de bens industrializados, principalmente a linha branca doméstica, os televisores e os carros. Criou-se um banco para financiar a casa própria: o Banco Nacional da Habitação (BNH). As camadas médias tiveram acesso ainda aos novos empregos gerados pelas multinacionais que aqui se instalaram e aos cargos na burocracia governamental. Foi a fase da tecnocracia, do planejamento centralizado. A classe operária sofreu um grande um grande arrocho salarial (GOHN, 2000, p. 18).

Para reverter a queda do crescimento do “milagre econômico brasileiro”, em 1970, estratégias de planejamento social consubstanciaram-se no II Plano Nacional de Desenvolvimento, que ampliou a cobertura de serviços básicos de saúde e educação, expandindo a participação privada financiada com recursos públicos, especialmente na oferta dos ensinos médio e superior. Nesse período, as poucas experiências de Participação de cidadãos nas decisões políticas eram ações pontuais em alguns municípios opositores ao governo militar, variando o nível de envolvimento (CÔRTES, 2005). Esses acontecimentos, na leitura de Bem (2006, p.1150-1151),

[...] marcaram o ressurgimento, ainda que de maneira fragmentária, dos movimentos sociais na cena política brasileira e são eles que, formando uma grande rede de articulação a partir da base social, levaram ao final da ditadura. Não é por outra razão que esse período ficou conhecido como “a era da participação”.

Ainda no campo social, no bojo dos anos 1970, para legitimar o regime autoritário e ampliar as bases de apoio, políticas de alívio da pobreza e de cobertura previdenciária “[...] foram restabelecidas ou criadas formas democráticas de representação e expressão política, tais como eleições para cargos do poder executivo, liberdade de imprensa, de associação e de organização partidária”. Além disso, houve a viabilização de projetos para a criação de conselhos e comissões formadas por representantes da sociedade civil (CÔRTES, 2005, p. 152).

Esse reflorescimento dos movimentos sociais de base popular e operária, com variadas matizes, “[...] se espalharam pelo país constituindo uma teia que passou a dinamizar o processo de mobilização em defesa, conquista e ampliação de direitos civis, políticos e sociais em torno de temáticas como trabalho, moradia, saúde, educação etc.” (SILVA *et al.*, 2011, p. 6). Ao “emergirem das cinzas”, analisa Gohn (2000, p. 18),

nas cidades, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), embaladas pela Teologia da Libertação, organizaram milhares de pessoas e deram origem a movimentos populares vigorosos como Custo de Vida (depois Carestia), movimentos pelos transportes, de favelados pelo direito real de uso da terra onde estavam, pela saúde nos centros e postos comunitários de saúde, por vagas nas escolas etc. Grande parte desses movimentos serviu de base de apoio às greves que se espalharam pelo país entre 1978-1979.

No campo nas lutas pela educação, ressalta-se a criação de várias associações, sindicatos e entidades de classe, desde os anos 1960, que fortaleceram a luta pela educação pública, laica e de qualidade, dentre as quais a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE-1961), a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd-1978); o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES-1979) e a Confederação de Professores do Brasil (CPB-1960), transformada em Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE-1990), incorporando outras organizações de defesa da educação e dos seus profissionais.

Esse forte movimento de organização dos profissionais da educação foi marcado, contudo, por problemas, contradições e ambiguidades. Boa parte de suas lideranças traria a marca de origem e a visão de mundo pequeno-burguesas. Daí certo radicalismo de suas posições na defesa de interesses de caráter corporativo justificados, porém, em nome da restauração de relações democráticas contra o autoritarismo, transpondo mecanicamente a relação patrão x empregado (burguesia x proletariado) para as relações educativas: professor x aluno; Estado-patrão x professores-empregados (SAVIANI, 2008, p. 404).

Argumenta ainda Saviani (2008) que, se tais mobilizações não conseguiram efetivar políticas de atendimento às demandas apresentadas, ao menos em nível nacional, por outro lado, elas conseguiram denunciar e problematizar a ausência de tais políticas, frutos de pesquisas científicas divulgadas em revistas especializadas.

E, após o fim do bi-partidarismo no Brasil, importantes centrais sindicais foram criadas a partir da Associação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPO-1978): a Central Única dos Trabalhadores (CUT-1983) e a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT-1986).

As crises econômica e fiscal resultantes do governo ditatorial delinearam a perda da legitimidade do regime militar. Assim, as propostas liberalizantes fortaleceram a demanda por projetos de racionalização da administração pública e redução de gastos públicos, intensificando as contradições entre os grupos que defendiam os interesses privados e os públicos (CÔRTEZ, 2005).

A transição do modelo ditatorial, no Brasil, para a redemocratização política iniciou-se na década de 1980, com 70% dos seus mais de 100 milhões de habitantes vivendo nos centros urbanos, e com isso, demandando necessidades nas mais diversas áreas. A migração descontrolada inchou as regiões que viviam a fase áurea da industrialização na mesma medida em que políticas de cunho social não foram desenvolvidas para recebê-los e mantê-los nas cidades. Dessa forma, além da ausência das liberdades democráticas, cresceram, nesse primeiro decênio, a violência, o desemprego, a mortalidade infantil, o número de pessoas sem teto e sem vaga nas escolas, aumentando por outro lado a concentração de renda, com 10% da população controlando mais de 45% de toda a riqueza produzida.

A revitalização da capacidade de organização e mobilização da sociedade civil, iniciada nos anos 1970, ganhou novas forças e sentidos com a intensificação das desigualdades políticas, sociais e econômicas, principalmente quando, nas eleições parlamentares de 1978, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), partido com filiação democrática à época, saiu vitorioso na disputa contra a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), o partido do regime (FERREIRA JR., 2010).

Foi nesse contexto que eclodiram as greves dos trabalhadores metalúrgicos do ABC paulista, que mais tarde fundariam a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Partido dos Trabalhadores (PT). No campo educacional, as experiências que objetivavam democratizar a escola pública e (re)organizar as entidades representativas dos professores e dos estudantes igualmente se multiplicaram (FERREIRA JR., 2010, p. 105).

Na luta pela redemocratização do país, no campo da educação, a reedificação da União Nacional dos Estudantes (UNE), fechada em 1968, demarcou que “[...] os principais protagonistas do setor educacional passavam a interferir, por meio dos seus movimentos reivindicatórios, diretamente na chamada ‘grande política nacional’, participando das lutas pelas liberdades democráticas” (FERREIRA JR., 2010, p. 105).

No plano geral, com as eleições diretas para os governos estaduais, em 1982⁸, foram criados projetos educacionais alternativos ao tecnicismo da ditadura: os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP), no governo Brizola/RJ; o Congresso Mineiro de Educação, pelo

⁸ Durante a ditadura, em 1972, foram realizadas eleições para escolha de prefeitos e vereadores, exceto para as capitais brasileiras, com esmagadora vitória da Arena: 87%. “O general presidente Emílio Garrastazu Médici celebrou o resultado como um sinal de aprovação direta a seu governo. Nas 20 capitais, estâncias hidrominerais e municípios ‘de segurança nacional’, houve eleições apenas para vereador. Nessas 181 cidades, os prefeitos foram indicados pelos governadores, todos da Arena – com exceção da antiga Guanabara, cujo governador também era alinhado ao regime, apesar de filiado ao MDB”. (<http://memorialdademocracia.com.br/card/arena-esmaga-mdb-em-eleicao-municipal>)

governo Tancredo Neves/MG; a Reforma do Ciclo Básico, por Franco Montoro/SP; a eleição direta para diretores escolares, por José Richa/RS; e o Congresso “Educação pela Democracia”, por Wilson B. Martins/MS. Não sem embargo, provocaram críticas e denúncias da ala conservadora da sociedade, sendo por esta considerada subversão marxista e/ou comunista (FERREIRA JR., 2010).

Nesse contexto, as ideias defendidas pelas teorias crítico-reprodutivistas já ressoavam no Brasil, balizando práticas e discursos de alas progressistas da sociedade. Ao criticarem a hegemonia da classe dominante na sociedade capitalista, essas teorias colocavam a escola como um dos aparelhos sociais responsáveis pela consensualização dessa hegemonia, e lançavam um grande desafio: “[...] construir pedagogias contra-hegemônicas, isto é, que no lugar de servir aos interesses dominantes se articulassem com os interesses dominados” (SAVIANI, 2008, p. 402). Não obstante, era preciso fazer com que essas pedagogias chegassem a outras instâncias educacionais, como secretarias de educação, conselhos, famílias, associações, efervecendo as possibilidades de transformação.

A partir da segunda metade dos anos 1980, iniciou-se a difusão de ideias de Participação do lastró civil nas diversas instâncias públicas, inspirando “[...] a constituição de conselhos municipais de educação no espaço aberto pela legislação federal, apontando tais conselhos como *lócus* de discussão e de participação nas questões da educação” (TEIXEIRA, 2004, p. 697). Entretanto, a mudança substancial dos conselhos, nesse período, deu-se pelo crescimento dos representantes da iniciativa privada de ensino, substituindo os representantes do ensino público (TEIXEIRA, 2004), invertendo a perspectiva da ação popular e impelindo as ideias favoráveis à privatização da educação, por meio do arrefecimento das escolas públicas para incremento das escolas particulares. Entende-se, assim, que, nesse cenário, no âmbito dos conselhos, a defesa não era pela melhoria da qualidade da educação pública.

Esse clima de Participação e de criação de espaços de Participação na sociedade brasileira teve o seu auge no movimento das Diretas Já, selando o fim dos anos de ditadura militar. Entretanto, as eleições diretas só vieram em 1989, e

entre 1984 e 1988, o país se mobilizou por uma nova Constituição. Os movimentos sociais que emergiram na cena política, desde o final dos anos 70, conseguiram inscrever em leis, como direitos, várias reivindicações. Foram conquistas sociais de trabalhadores, mulheres, índios, menores e cidadãos até então considerados como de “segunda categoria” (GOHN, 2000, p. 19).

Nesse processo de redemocratização, a criação da Assembleia Constituinte, em 1987, palco de tensões, disputas e reações na elaboração da nova Constituição, mesmo baseada no modelo de Democracia representativa, já sinalizava a dimensão do que estaria por vir em 1988. Especialmente no que tange à ampliação da Participação de segmentos de trabalhadores, professores, aposentados e comunidades, e em conselhos responsáveis pela definição e controle social do próprio Estado e dos governos correlatos.

O texto constitucional (BRASIL, 1988) não detalhou as formas de Participação da sociedade civil no campo da educação, e o seu art. 206, ao determinar que um dos princípios do ensino público é a gestão democrática, transferiu para a LDB a responsabilidade e a tarefa de definir como tal gestão se materializaria. Esta, mesmo referindo-se aos conselhos, não definiu a obrigatoriedade da sua criação, bem como o seu caráter representativo dos vários segmentos e profissionais da educação (CURY, 2006; TEIXEIRA, 2004).

Mesmo assim, há que se reconhecer o avanço da CF/88 no rompimento do autoritarismo e cerceamento da liberdade de inserção e Participação popular nas decisões públicas. E, se a sociedade brasileira precisava (re)aprender a participar da vida pública, os movimentos sociais eram os espaços legítimos para essa aprendizagem. Ao combater as formas autoritárias no trato da coisa pública, esses movimentos colaboraram significativamente com as mudanças no campo da Participação popular, a universalização dos direitos e a implantação de um novo conceito de Cidadania, apontando para o horizonte das transformações necessárias ao Brasil.

Nesse sentido, a CF/88 (BRASIL, 1988), ao determinar a educação como direito de todos e chamar o Estado, a família e a sociedade a essa responsabilidade, aponta para a necessária Participação de todas as esferas do país no desenvolvimento de um plano de educação pública para o seu povo. Responsabilidade e desenvolvimento que, conforme atesta a história, deu-se e pode continuar a arranjar-se com formas e com conteúdos muitas vezes enfiados ou contrários aos fundamentos democráticos, participativos, colegiados.

Ainda no campo da educação, a Constituição de 1988 abriu possibilidades para “[...] a criação de um sistema descentralizado e participativo, por meio de organizações representativas, no controle das ações do Estado” (SILVA *et al.*, 2011, p. 6), mesmo que tais prerrogativas tenham, ao longo do tempo, revestido-se de ações pontuais orientadas por políticas focalizadoras e de desconcentração.

Paulatinamente, a partir de 1985, o clima democrático começou a adentrar as instâncias brasileiras. É nesse período que nascem os “novos” movimentos sociais engajados com causas particularistas, acompanhando uma dinâmica que já vinha se consolidando no âmbito

internacional. Assim, saiu de cena a luta pela coletividade referente às condições gerais de vida e de trabalho, sustentada pela teoria marxista, para dar espaço às lutas contra as demandas originadas pela produção capitalista, as causas particularistas ligadas a direitos subjetivos, tais como a luta pela terra, pela causa das mulheres, dos homossexuais e de outras minorias. Na leitura de Bem (2006), os “novos” movimentos passaram a impor outras marcações, formas de luta e de reclamação a direitos.

2.2.2.4 Os movimentos sociais no Brasil de 1990 a 2002

Findada a ditadura militar e redemocratizado o país, os anos 1990 iniciam-se em um contexto de

[...] desemprego, reformas, reestruturações no mercado de trabalho, flexibilização dos contratos etc. [que] passaram a ser a tônica do novo cenário. Os sindicatos dos trabalhadores se enfraqueceram, o número de pessoas a atuar na economia informal multiplica-se centenas de vezes. *Os sindicatos passam a lutar contra as políticas de exclusão social do governo; muda-se a pauta das reivindicações dos trabalhadores: a luta é para manter o emprego e não por melhores salários ou condições de trabalho*, como na fase anterior (GOHN, 2000, p. 19, grifo nosso).

Nesse período, o Partido dos Trabalhadores, criado em 1980, com o apoio de sindicatos, mantinha aproximações com os movimentos sociais e juntos estabeleciam, no Brasil, os nexos

[...] do conceito marxista de luta de classes, em que as lutas no âmbito da produção pelas condições de trabalho e pelas condições de reprodução dos trabalhadores no âmbito do Estado (a luta por direitos sociais e por políticas sociais), explicitariam as contradições entre os interesses dos trabalhadores e os interesses dos proprietários do capital (FERRAZ, 2019, p. 351).

Por outro lado, consonante com a tendência latino-americana iniciada nos anos 1970, respeitadas as especificidades, os movimentos sociais brasileiros ganhavam características pontuais, e parte da literatura passou a denominá-los de “novos movimentos sociais” (NMS). Na esteira dessa “novidade”, os movimentos chegaram à década de 1990 apresentando uma gama de reivindicações que não se restringia apenas à garantia de liberdade e de constituição de direitos, como promulgado pelos movimentos anteriores (operário e sindicalista).

Pontua Ferraz (2019, p. 362):

Se por um lado aumenta a capilaridade de movimentos que agora se organizam como redes, fóruns, frentes e coletivos, por outro, os tornam cada vez mais plurais em suas formas de organização e em seus horizontes ideológicos e políticos e dificulta a construção de projetos societários de oposição e enfrentamento à ordem do capital.

Esta heterogenização dos movimentos, na visão de autores como Sherer-Warren (2005, p. 68), trazia reivindicações ampliadas no que concerne à Cidadania, incluindo nessa instância as modificações das relações sociais cotidianas, a Participação das bases, a defesa da Democracia e a oposição, “[...] pelo menos no nível ideológico, ao autoritarismo, à centralização do poder e ao uso da violência física”. Já para outros, como Tischler (2005), ao lutarem por interesses particularistas sem alterarem a ordem “universal” da democracia liberal, esses movimentos deslocam-se do campo da Cidadania para o da subjetividade. Na avaliação de Santos (2005, p. 177), a novidade desses movimentos é que eles “[...] constituem tanto uma crítica à regulação social capitalista, como uma crítica à emancipação social socialista, como foi definida pelo marxismo”.

No Brasil, a implementação do modelo neoliberal acabou por fortalecer a quebra ideológica da defesa de causas mais coletivas. Dessa forma, segmentou lutas dos movimentos sociais, que ganham características localizadas e focalizadas por temáticas sociais e políticas, como a ecológica, feminista, atingidos por barragens, sem teto, dentre tantos que foram se constituindo, paulatinamente. Com efeito, asseveram Araújo e Barbosa (2009, p. 27), esses movimentos sociais distanciaram-se “[...] da luta de classes, própria dos movimentos sociais combativos, ou dos ‘velhos’ movimentos. [...]”. Em linhas gerais, as preocupações deixam de ser de ordem econômica e passam a ser de ordem cultural”.

Para Scherer-Warren (2005, p. 9-10), essa mudança está associada ao “[...] reconhecimento crescente da importância das articulações, intercâmbios e formação de redes, temáticas e organizacionais (*network organizations*)”, o que consequenciou uma “rede de movimentos”, como meio de “[...] buscar formas de articulação entre o local e o global, entre o particular e o universal, entre o uno e o diverso, nas interconexões, das identidades dos atores com o pluralismo”.

Esse redirecionamento dos movimentos sociais em rede, organizados horizontalmente e com defesas ideológicas e plurais, ao contrário de pressionar o Estado a desenvolver sua função provedora das questões sociais, acabou por desresponsabilizá-lo de tal função, indo ao encontro

[...] do apelo neoliberal [Pluralismo de Bem-Estar⁹] para que a sociedade não esperasse apenas do Estado o atendimento de suas demandas e necessidades [o que] contribuiu para o crescimento de práticas por parte dos movimentos sociais orientadas para a resolução dos problemas da população alvo de suas reivindicações por meio da parceria com ONGs (Organizações Não Governamentais) e governos ou pela sua transformação em ONGs e OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público) (FERRAZ, 2019, p. 353).

Essa reconfiguração dos movimentos sociais abriu as portas para o crescimento das organizações do terceiro setor pela aproximação de suas pautas e ideologias e, muitas vezes, com financiamento estatal, acabando por cooptar determinados movimentos por meio de parcerias e alianças. “Constata-se que o lema presente no discurso estatal é de implantar políticas de ‘bom sentimento’, uma vez que o Estado se utiliza da solidariedade dos cidadãos para desenvolver o terceiro setor” (ARAÚJO; BARBOSA, 2009, p. 29). Nesse mesmo trilho, os movimentos foram se burocratizando e institucionalizando. Com isso, perderam características intrínsecas de movimentos sociais clássicos como movimento popular de luta, chegando ao patamar de “novíssimos” movimentos sociais como se refere Gohn (2011) ao tratar de manifestações como as jornadas no Brasil, em junho de 2013.

Nesse cenário de recomposição ideológica, política, econômica e social, no campo da educação, com a promulgação da atual LDB (BRASIL, 1996), que ratificou a organização sistêmica e normatizou a condição de sistemas autônomos atribuída aos Municípios pela Constituição de 1988, abriu-se a possibilidade para os municípios que não quisessem constituir seu próprio sistema de ensino se manterem integrados ao estadual ou compor com ele um sistema único de Educação Básica, numa relação de colaboração e não de hierarquia.

O projeto educacional criado a partir dessa organização deveria, necessariamente, atender às demandas postas pela sociedade. “Um indicador constitucional desse olhar está na garantia do fundamento democrático do exercício da cidadania e, conseqüentemente, da participação popular nos processos que contemplem o interesse da sociedade no âmbito da educação” (ALMENARA; LIMA, 2018, p. 4), o que não efetivamente se estabeleceu nos anos seguintes.

À LDB 9394/96 coube, portanto, a tarefa de organizar a educação, instituindo outro processo permeado por disputas e tensões que envolviam, principalmente, os interesses das

⁹[...] teoria surgida em meio à crise capitalista dos anos 1970 e que coloca em xeque a primazia do Estado na oferta de bens e serviços necessários à promoção do bem-estar dos cidadãos. Segundo essa teoria, o bem-estar dos indivíduos é uma responsabilidade individual e familiar, e, eventualmente essa responsabilidade pode ser compartilhada pela sociedade e pelo Estado (PEREIRA, 2004 apud FERRAZ, 2019).

entidades de ensino privado na disputa pelo financiamento público e imposição das formas de gestão das escolas públicas.

As alterações e a ampliação de poder aos estados, Distrito Federal e municípios, pela CF/1988, acompanhavam o processo de redemocratização do Brasil, que favoreceu a recuperação das bases do Estado federativo brasileiro. Também, anteviram as disputas pelo financiamento da educação, originando processos de descentralização financeira e executiva da educação que, posteriormente, configuraram-se como desconcentração, mantendo a centralização do poder político e normativo com a União (SOUZA; VASCONCELOS, 2006). E, impulsionados pelo fim da ditadura e pela Constituição/88, temas como direito, Cidadania, Democracia e Participação tornaram-se palavras-chave tanto para a classe político-burguesa – nos seus diversos segmentos – quanto para os movimentos sociais, com lógicas distintas, mas, com o mesmo fim: fazer valer os seus objetivos de classe.

Após 21 anos de ditadura, a grande expectativa girava em torno da eleição direta para presidente, que colocava no campo da disputa duas figuras de representação ímpar de classes: um ex-operário socialista/comunista e um candidato classe média alta. As contradições, os medos e os preconceitos que se afloraram levou o Brasil a escolher o representante burguês, percebido pela maioria como espelho do que queriam se tornar as pessoas e o país: liberal, forte, ativo e bem-nascido, com posses, sobrenome tradicional, discurso eloquente e uma proposta de país moderno.

Não obstante, no eixo internacional, o fim da Guerra Fria, em 1991, reclamava ao mundo o combate a qualquer resquício que poderia ter ficado das experiências socialistas/comunistas. As agências multilaterais de financiamentos e projetos, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), iniciavam a difusão mundial, especialmente nos países em desenvolvimento, das regras e ações neoliberais, que viriam impactar a vida social, política, cultural e econômica dos países. A histórica reunião “Consenso de Washington” (1989) é o corolário das medidas neoliberais que iriam reger o mundo, via empréstimo financeiro e prestígio junto aos mais ricos, a partir de então.

Os “mandamentos do consenso” eram compostos pelos seguintes itens: ajuste fiscal, redução do tamanho do Estado, privatizações das empresas estatais, abertura comercial, fim dos controles tributários que impediam a livre circulação do capital financeiro, reestruturação dos sistemas previdenciários, fiscalização dos gastos públicos, estabilidade monetária (FERREIRA JR., 2010, p. 108).

Nessa década, as políticas públicas educacionais marcadas pelas recomendações dos organismos internacionais, forjadas em contratos e fóruns mundiais, sustentavam objetivos e metas decididos e compactuados externamente. Foram dispostos por encaminhamentos e mecanismos para que o Brasil cumprisse determinações, tais como a universalização da educação e o estímulo à participação e responsabilização coletiva pelo processo escolar. A Conferência de Educação para Todos, em Jomtien/1990, foi um desses fóruns internacionais que selaram o cumprimento de tarefas para os países, orientados pelas deliberações neoliberais.

Nesse contexto, a gestão sob o desígnio de democrática, colocada como o eixo salvatório da escola, procurava inserir modelos de gestão empresarial na escola, tomando como referência os princípios do Programa de Qualidade Total, como ocorreu em Minas Gerais, com o Pro-qualidade, nos anos de 1995.

Naquele momento, o Brasil engatinhava na (re)estruturação da sua Democracia e tateava entre modelos de gestão possíveis, sob forte influência das deliberações neoliberais. O apelo à participação da comunidade e da sociedade civil acabou, em tal contexto, a forjar-se pelo repasse das funções do Estado de parte do financiamento e da gestão direta das escolas públicas para as comunidades locais. Contudo, manteve-se o controle educacional, social e político dessas escolas e, de forma indireta, das comunidades, nas mãos do Estado, por meio da implantação de mecanismos externos e “estranhos” às realidades escolares, como os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e a adoção de avaliações externas de caráter classificatório e meritocrático.

No âmbito dos municípios, a desconcentração da gestão os responsabilizou pela “[...] captação de suas próprias demandas, no controle de gastos e na inspeção do cumprimento das metas federais e/ou estaduais estabelecidas, agora não unicamente pelo poder público local, mas, também pela via da responsabilização da sociedade civil” (SOUZA; VASCONCELOS, 2006, p. 44-45). Nesse cenário, adentram o interior da educação as parceiras com as famílias, organizações não governamentais, associações e fundações para “amparo” da escola pública, principalmente com o financiamento de bancos e grandes indústrias e também do próprio Estado (LÉLIS, 2006).

Nesse sentido, o cotidiano escolar ensinava aos que dele participavam formas desajustadas e conservadoras sobre o que é participar, coletividades e ações colegiadas, forjadas nos princípios do personalismo, paternalismo e voluntarismo. Ao impor um modelo fetichizado de gestão democrática, como assunção da comunidade à gestão da escola, a ela cabia prover os meios necessários para a realização dos ideais da educação e responder sobre os índices de

reprovação, evasão e repetência, como critérios para avaliação da qualidade da educação, além dos resultados nas avaliações externas.

Como ratificam Souza e Vasconcelos (2006, p. 44), “as políticas governamentais passam, então, a adotar o caminho da racionalidade financeira, implicando redução dos gastos públicos e do tamanho do Estado, assim como a abertura do País ao capital financeiro internacional”. Colocada como um dos mecanismos que não apenas garantiriam a democratização da escola, mas também a qualidade do seu ensino, a gestão tem na LDB/1996 o ritual legalista das suas ações que efetivariam esse processo – Participação da comunidade, eleição de diretores, autonomia da escola, entre outros aspectos. Entretanto, na análise de Paro (2001, p.62), a Lei n.º 9.394/96 omitiu

[...] regras que pelo menos acenem para uma mudança estrutural da maneira de distribuir-se o poder e a autoridade no interior da escola. Para isso, seria preciso que, além de uma organização calcada na colaboração recíproca e fundada, não na imposição, mas na convivência e no diálogo, se previssem instituições e práticas que garantissem a participação efetiva tanto dos servidores (professores e demais funcionários) quanto dos usuários (alunos e pais) nas decisões da escola.

Nesse cenário, a democratização da escola está intrinsecamente ligada à qualidade do ensino que ela pode oferecer. Dessa maneira, pela democratização do espaço escolar, alcançaria-se a tão almejada qualidade. Por essa lógica, outros determinantes – formação e valorização do professor, infraestrutura material, física e pedagógica adequada, por exemplo – foram retirados do rol de insumos necessários à qualidade do ensino e da aprendizagem.

Almenara e Lima (2018) avaliam que a LDB 9.394/96, ao frisar que o conhecimento é fundamental para todos, estabelecendo a aprendizagem dos alunos como a função precípua da escola, abre o debate para a qualidade do ensino, que ganha conotações diversas ao longo do tempo. Nesse cenário, os Conselhos de Educação vão se formar como um dos espaços legítimos de debate sobre a qualidade, seja pelo apelo político e social, seja pelo econômico, como no caso do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEF) e do Programa de Municipalização da Merenda Escolar, que obrigavam os municípios a constituírem Conselhos como pré-requisitos para os repasses de verbas.

Contudo, há que se considerar que, durante os 20 anos de ditadura, as comunidades passaram pelo adestramento liberal-militar de Participação pelo recurso da perseguição, tortura e assassinatos. Portanto, ao se depararem com a exigência de um novo comportamento, agora coletivizado, participativo, mesmo que regulado, muitas delas se sentiram incapazes de lidar

com temas tão complexos e importantes da vida da escola. Por outro lado, a maneira como as escolas públicas foram levadas a compreender o sentido dessa Participação gerou falsos protótipos, que resumiram em lidar com o autofinanciamento da escola, imposto pela desconcentração disfarçada de descentralização, as ações voluntárias, a organização interna de Caixa 2 pela venda de produtos, organização de festas e os pedidos de doações (LÉLIS, 2006).

Esses protótipos marcaram o início da (re)democratização da escola, deseducando a massa trabalhadora sobre preceitos como ação colegiada, relação escola e família, qualidade e, principalmente, marcando-a como incompetente para a gestão da coisa pública. Reforçou-se, na verdade, a ideia colonizadora de que as classes populares não tinham competência para assumir a gestão das instituições públicas, devendo manterem-se sob a tutela da iluminada classe burguesa. As classes populares deveriam, então, continuar onde historicamente sempre estiveram: nos porões e nas senzalas. Consensualizadas nas escolas, tais ideias se estenderiam aos demais espaços sociais e também deles receberiam fortes determinações.

É preciso destacar, também, que os sujeitos que, nos anos 1990-2000, organizavam-se em movimentos sociais eram, em grande parte, resultado de uma escola tradicional, ritualista e comandada por princípios tecnicistas e ditatoriais dos anos 1970/1990. Traziam, portanto, raízes formativas que, ao invés de se contrapor aos rumos instaurados nos movimentos sociais, acabaram por adensar a massa ideológica e ativista da perspectiva dos novos movimentos.

Além disso, os ideais neoliberais despontaram na classe trabalhadora brasileira com muita força, nos anos 1990. Da abertura ao mercado internacional, no governo Collor, à privatização de entes e empresas brasileiras, no de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o capitalismo forjou na sociedade brasileira a aceitação da ideia do Estado mínimo sem que as classes trabalhadoras percebessem que, a cada dia, ele tornava-se máximo no atendimento das demandas e exigências dos mercados nacional e internacional.

Não obstante, no seio da sociedade civil, as organizações não governamentais, fundações, associações e os “novos” movimentos sociais marcaram no imaginário social as “novas” formas de viver em sociedade e realizar políticas sociais. Entram em cena, fortemente (re)ajustadas, concepções de solidariedade sistêmica, protagonismo social, cidadania, relações público-privado, qualidade, trabalho e, destacadamente, Participação, com a função de defender os direitos civis, o meio ambiente e a própria vida, sob a máxima de que isso encobriria a incompetência do Estado. Entretanto, tais empreendimentos e ações eram, na sua essência, uma forma de revivificar o capitalismo, e não de realizar pessoas.

Com a Participação ocupando as pautas legislativas e dos movimentos sociais, em âmbito nacional, estes avançavam e pressionavam os poderes públicos pela “[...]”

institucionalização de canais de participação popular na gestão pública [...]” (SOARES; VASCONCELOS, 2006, p. 45), pela Participação efetiva nas decisões em prol do fortalecimento do “público” no país, como sinônimo de acesso das minorias a direitos, bens e serviços públicos.

Nos idos de 1990, observamos, portanto, a estruturação de novas redes associativas, dentre as quais a criação de Conselhos nas diversas áreas das políticas públicas do país, amparados por ampla base legal, assumindo diversos formatos e funções, sendo caracteristicamente compostos por representantes do poder público e, conforme já assinalados, da sociedade civil, a exemplo das iniciativas em torno da criação dos Conselhos de Direitos, de Assistência Social, de Saúde, de Educação (SOARES; VASCONCELOS, 2006, p. 45).

No entanto, se, no campo da sociedade civil, os movimentos sociais cresciam clamando e tentando implementar formas democráticas de Participação, o fronte interno da escola pública permanecia refratário às influências vindas desses coletivos. Ensaando e teatralizando a sua gestão, a escola vivia experiências gerenciais de discurso democratizante, contruídas a partir dos preceitos administrativos e empresariais forjados pelo taylorismo, fordismo e toyotismo.

No campo das políticas públicas nacionais, a Reforma do Estado impetrada pelo governo FHC é o mais robusto mecanismo de adequação do Brasil às determinações impostas pelo capital financeiro. Alinha-se à focalização de serviços (mínimo aos mais pobres dos pobres), a descentralização/desconcentração da gestão (afastamento do Estado na área de financiamento e aumento da regulação) e a privatização de entes e serviços públicos rentáveis (LÉLIS, 2006).

Na área da educação, a tendência privatista da reforma incidiu, especialmente, no ensino superior, grande área de interesse dos privatistas, que teve naquela década uma expansão acelerada das matrículas.

No ano de 1999, foram criados 745 novos cursos superiores, para uma média dos anos anteriores inferior a 200 cursos por ano. No período entre 1996 e 2000 foram abertos 2.016 novos cursos em todo o país. Nesse processo de ampliação e diversificação das instituições de ensino superior no país, durante os anos de 1990, *o conselho responsável por debater e normatizar a educação no país foi alvo de inúmeras críticas e denúncias por causa de seu caráter clientelista*: a ligação de alguns de seus membros com setores privados do ensino, principalmente no que tange ao ensino superior. Inicialmente, o Conselho Federal de Educação (CFE) e, posteriormente, o Conselho Nacional de Educação (CNE) ocuparam as manchetes de jornais com tais acusações. O CFE foi extinto em 1994 como forma de livrar a educação de tantas denúncias

e foi criado o CNE, que deveria pautar-se pela ética e transparência nos debates e nas deliberações acerca da educação nacional. Entretanto, a extinção do CFE não foi suficiente para impedir que novas denúncias de clientelismo e favorecimento de determinados segmentos do ensino privado voltassem a ocorrer no novo conselho (SILVA, 2005, p. 77, grifo nosso).

Foi a Lei n.º 9.131/1995, de 24 de novembro (BRASIL, 1995), que recriou o Conselho Nacional de Educação, com natureza política e carateres normativo, deliberativo e de assessoramento ao Ministro de Educação. Ele era composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, assegurando, pela primeira vez, a Participação da sociedade civil – não majoritária e indicada pelo governo –, com as seguintes atribuições:

§ 1º a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação; b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino; c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades; d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto; e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal; f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino; g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

A LDB (BRASIL, 1996) determinou que a presidência do CNE deveria ser ocupada por “[...] um de seus membros, eleito por seus pares para mandato de dois anos, vedada a reeleição imediata”, mesmo estes sendo indicados pelo Presidente da República. Se, para grande parte dos movimentos sociais, as reconfigurações forjadas no contexto do ideário neoliberal significavam apenas uma reestruturação das formas de luta e não dos seus princípios basilares, a chegada do PT ao governo nacional, em 2002, iniciou uma nova etapa nas relações entre tais movimentos e as cúpulas desse governo: a cooptação dos intelectuais orgânicos e dos dirigentes para ocuparem cargos no alto escalão federal.

2.2.2.5 2002 a 2016: os movimentos sociais nos governos petistas

A euforia popular pela redemocratização do país, nos anos 1980, e reestruturada nos 1990, adentra o século XXI, defrontando-se com o acirramento da implementação do pós-neoliberal, resultado das reconfigurações do ideário neoliberal na última década do século

anterior e na chegada do PT ao poder. Ainda mais indômito, na esteira do desenvolvimentismo, o pós-neoliberalismo, no caso brasileiro, como avalia Frigotto (2011, p. 238):

[...] tem sido um processo de modernização e de capitalismo dependente em que a classe dominante brasileira, minoria prepotente, se associa ao grande capital abrindo-lhe espaço para sua expansão, o que resulta na combinação de uma altíssima concentração de capital para poucos, com a manutenção de grandes massas na miséria, o alívio da pobreza, ou um precário acesso ao consumo, sem a justa partilha da riqueza socialmente produzida.

Ao sublinharem que “a busca de soluções para problemas essenciais do país apresenta um caráter híbrido com elementos do velho e do novo”, Silva *et al.* (2011, p.8) não apenas evidenciam a marca histórica da humanidade, como também descrevem, sinteticamente, as políticas empreendidas nos governos do PT, de 2003 a 2016:

Em 2003, tornou-se presidente, pela primeira vez na história do país, um homem de origem operária, ex-líder sindical e principal ícone do maior partido constituído por trabalhadores da América Latina. Com Lula, pareciam ter chegado ao Palácio do Planalto as esperanças de uma parcela da classe trabalhadora que lutou por mais de vinte anos para ter seus interesses representados no cenário político (VIEIRA, 2013, p. 53).

Eleito pelas forças progressistas, a aposta no governo Lula se balizava pela radicalização política, social e econômica que levaria à alteração do projeto societário, viabilizando a repartição da riqueza por meio de reformas de base na confrontação com o latifúndio e o sistema financeiro (FRIGOTTO, 2011). Entretanto, por diferentes razões e determinações, esse governo tomou outros caminhos, realizando uma gestão desenvolvimentista, o que, de certa forma, já se assinalava na composição da chapa presidencial ao ter um liberal como vice-presidente.

Na avaliação de Oliveira (2009, p. 198), o governo Lula adotou o modelo de gestão de políticas públicas promovidos pelo seu antecessor, caracterizando-se

[...] no que se refere à educação básica, pela ausência de políticas regulares e de ação firme no sentido de contrapor-se ao movimento de reformas iniciado no governo anterior. Assim, assistimos, nesses quatro anos, ações esparsas e uma grande diversidade de programas especiais, em sua maioria dirigidos a um público focalizado entre os mais vulneráveis.

No campo das políticas sociais, de forte cunho assistencialista e compensatório, “política social passiva”, no primeiro ano de governo Lula, a taxa de miséria caiu 8%, e oito milhões de pessoas teriam saído da pobreza, nesse mesmo período. Nesse cenário, a educação

consolidou-se como importante setor de distribuição de tais políticas: Bolsa-Família, Pró-jovem, Primeiro Emprego.

Observa-se, assim, que como política social a educação tem cumprido relevante tarefa na distribuição de renda aos mais pobres que se encontram na condição de assistidos, exercendo muitas vezes importante papel na seleção de públicos atingidos. Esses programas chegam à escola pública como mais uma tarefa a ser desempenhada em meio ao conjunto de exigências apresentado aos docentes (OLIVEIRA, 2009, p. 204).

Esperava-se, analisa Frigotto (2011, p. 237-238), que, entre os novos desdobramentos, estivesse

[...] aquilo que os clássicos brasileiros do pensamento crítico definiram como revolução nacional capaz de abrir amplo acesso aos bens econômicos, sociais, educacionais e culturais por parte da grande massa até hoje submergida na precária sobrevivência e com seus direitos elementares mutilados. [...] tal revolução poderia propiciar o desenvolvimento das condições para que a grande massa de trabalhadores viesse a constituir, ela mesma, em sujeito político, condição indispensável, como nos ensina Gramsci, para mudar um determinado panorama ideológico, construir bases para relações sociais de novo tipo e de caráter socialista.

Se o panorama conjuntural não se altera, mantém-se, por consequência, o estrutural, dado que não se modificam as relações de produção. A contemporaneidade de Florestan Fernandes (1977¹⁰ apud FRIGOTTO, 2011, p. 238) ilustra a conjuntura delineada pelos anos de governo Lula, também perpetuada nos anos Dilma Rousseff:

Não foi um erro confiar na democracia e lutar pela revolução nacional. O erro foi outro – *o de supor que se poderiam atingir esses fins percorrendo a estrada real dos privilégios na companhia dos privilegiados. Não há reforma que concilie uma minoria prepotente a uma maioria desvalida. [...].* A causa principal consiste em ficar rente à maioria e às suas necessidades econômicas, culturais e políticas: pôr o Povo no centro da história, como mola mestra da Nação. O que devemos fazer não é lutar pelo Povo. As nossas tarefas são de outro calibre: *devemos colocar-nos a serviço do Povo brasileiro para que ele adquira, com maior rapidez e profundidade possíveis, a consciência de si próprio e possa desencadear, por sua conta, a revolução nacional que instaure no Brasil uma nova ordem social democrática e um estado fundado na dominação efetiva da maioria* (grifos nossos).

Essa consciência, ressaltada por Fernandes (1977¹¹ apud FRIGOTTO, 2011), seria papel precípuo dos movimentos sociais que, nesse momento, no Brasil, ocupavam-se das lutas

¹⁰FERNANDES, Florestan. Os circuitos da história. São Paulo: Hucitec, 1977.

¹¹*Ibidem.*

particularistas sem compreender que, enquanto perdurar o sistema de capital, as pautas a favor das minorias não vão ser atendidas, dado que as condições objetivas e materiais da vida não se processam a favor das classes populares no capitalismo. Outrossim, havia uma contradição na ação dos movimentos sociais a partir daí: como encaminhar as lutas diante de um governo de esquerda, eleito com amplo apoio popular.

Por outro lado, é preciso reconhecer que os oito anos do governo Lula, mesmo mantendo a continuidade da política macroeconômica, avançaram em pontos importantes, como a

[...] retomada, ainda que de forma problemática, da agenda do desenvolvimento; alteração substantiva da política externa e da postura perante as privatizações; recuperação, mesmo que relativa, do Estado na sua face social; diminuição do desemprego aberto, mesmo que tanto os dados quanto o conceito de emprego possam ser questionados; aumento real do salário mínimo (ainda que permaneça mínimo); relação distinta com os movimentos sociais, não mais demonizados nem tomados como caso de polícia; e ampliação intensa de políticas e programas direcionados à grande massa não organizada que vivia abaixo da linha da pobreza ou num nível elementar de sobrevivência e consumo (FRIGOTTO, 2011, p. 240).

Há que se registrar, também, que, desde os anos 1990, os partidos de esquerda, em todo o mundo, vinham tornando-se, gradualmente, mais flexíveis, moderados, adaptando-se à ordem, compondo cargos e alianças políticas para os pleitos estaduais e municipais, adaptando os seus programas políticos e afastando-se das lutas sociais com os movimentos sociais, até mesmo porque esses haviam saído da órbita da luta contra o sistema de capital para se dedicarem às causas particularistas. E, mesmo que o PT tenha remodelado as suas pautas – saindo da luta contra o capitalismo e posicionando-se sobre qual capitalismo sustentava a sociedade (VIEIRA, 2013) –, elas ainda estavam voltadas para a questão do sistema de capital.

Na análise de Vieira (2013, p. 53), nos oito anos do governo Lula,

o país continuou desempenhando seu papel de periferia do capitalismo, cada vez mais internacionalizado, tendo seguido as determinações dos organismos multilaterais em praticamente todos os aspectos, como por exemplo, no compromisso com o superávit primário e na elaboração de políticas assistenciais focalizadas e compensatórias.

No âmbito dos movimentos sociais, o governo Lula promoveu o que Gramsci (2000) chamou de transformismo: cooptação ou absorção dos elementos – especialmente os intelectuais orgânicos – ou grupos ativos da base aliada ou adversária para participação no governo. Por um lado, esse mecanismo tem uma razão de ser: os movimentos sociais estiveram

à frente da campanha petista para a presidência, mas, ao adentrarem o espaço institucional do poder, perderam a sua capacidade reivindicatória, oposicionária, reclamatória pelos direitos das classes populares.

[...] logo no início do governo Lula, a maioria dos movimentos sociais freou o ritmo das lutas, tanto em sinal de apoio quanto por esperar que suas demandas fossem ser atendidas, mas que para isso era preciso ter paciência. A título de ilustração, lembramos que em 2003, o MST, maior e mais combativo movimento social da América Latina, diminuiu o número de ocupações, sua principal forma de luta, por receio de suas lideranças de que isso viesse a causar problemas políticos para o novo governo. Tendo em vista que este já havia advertido que não iria aceitar “transgressões à lei”, a direção do movimento decidiu esperar que o governo realizasse a Reforma Agrária no momento que julgasse conveniente para sua “governabilidade” (VIEIRA, 2013, p. 54).

A acomodação dos movimentos sociais, nesse período, pode ser explicada, também, pelos programas sociais implementados pelo governo, como os de redistribuição de renda. Além disso, havia a proximidade física e ideológica que o presidente mantinha com os movimentos, sempre chamados a participar dos diálogos, de programas, mantendo-se, assim, um clima amistoso que abrandou e neutralizou, de certa forma, a capacidade reivindicatória dos movimentos sociais.

Na área da educação, assim como em outras, as conclusões a que a literatura chega, em geral, são de que houve continuidade e reestruturações de programas e políticas que já vinham sendo desenvolvidos pelo governo de FHC: privatização do ensino superior, financiamento federal baixo para o FUNDEB, manutenção de avaliações em larga escala, dentre outros.

Outra questão negligenciada tanto pelo governo Lula quanto pelo FHC foi a não regulamentação do padrão de qualidade, prevista na Constituição/88 e na LDB/96, discussão que será realizada no capítulo dois deste trabalho, e que, na avaliação de Davies (2016, p.50) não foi feita “[...] porque isto exigiria do governo federal o exercício da ação supletiva e redistributiva em favor dos entes subnacionais para a garantia de tal padrão”.

Contudo, foi durante esse governo que

[...] foram criadas 14 novas universidades federais e mais de duas centenas de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia instituídos pela Lei 11.892/2008. O Programa Universidade para Todos (PROUNI) estabeleceu mais de 700 mil vagas nas universidades privadas a jovens das classes populares e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), ampliou significativamente as vagas no Ensino Superior Público (WALDOW, 2014, p. 13).

Vieira (2013, p. 59) pontua que, mesmo atendendo às deliberações do sistema de capital, colaborando com a manutenção da hegemonia burguesa e refreando os movimentos sociais,

[...] Lula conseguiu eleger sua sucessora, Dilma Rousseff, que desde o início do governo já alcançava os índices de aprovação mais altos da história do país para um primeiro ano de mandato. A “presidenta”, [...], segue os mesmos trilhos do antecessor, seja na política econômica, na política externa, nos programas sociais. Utiliza também a mesma tática em relação aos movimentos sociais. Muitas Conferências acontecem e continuarão a acontecer, segundo a agenda oficial. Nestes espaços as lideranças sociais são chamadas a participar e dialogar com o governo, expondo suas demandas.

Quando Dilma Rousseff assumiu a presidência do Brasil, em 2011, as políticas implementadas no governo Lula tiveram prosseguimento, sem rupturas e com transformações na ordem. Na área da educação, dois pontos merecem destaque:

O primeiro diz respeito à Lei n.º 12.796, de 4 de abril de 2013, que, ao ajustar a educação nacional ao disposto na Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009, que ampliou a educação obrigatória para a faixa etária dos 4 aos 17 anos, modificou diversos dispositivos da LDB. Em consequência, a educação básica obrigatória passou a abranger a pré-escola (4 e 5 anos de idade), ensino fundamental (6 aos 14 anos) e ensino médio (15 aos 17 anos de idade). O segundo ponto consiste na criação do Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), sem dúvida a medida mais significativa do primeiro mandato de Dilma Rousseff relacionada à educação profissional e tecnológica (SAVIANI, 2018b, p. 301).

A educação profissionalizante foi um dos carros chefes do governo Dilma, pela expansão da

[...] oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) prevendo uma série de subprogramas, projetos e ações de assistência técnica e financeira, destacando-se: Bolsa-Formação; Fundo de Financiamento Estudantil Técnico (Fies Técnico); Rede e-Tec Brasil; Brasil Profissionalizado; Redes Estaduais de EPT; Rede Federal de EPT. (SAVIANI, 2018b, p. 301).

Com Dilma, o investimento em educação superior continuou sendo uma das marcas dos governos petistas, mas, na visão de Marques, Ximenes e Ugino (2018, p. 538-539), essa marca é a da ambiguidade, pois

se, de um lado, o país conheceu uma ampliação sem precedentes no acesso à educação superior pública, com rápida elevação de vagas gratuitas para estudantes de escolas públicas, estudantes de baixa renda e autodeclarados negros, pardos e indígenas, por outro lado, nunca foi tão expressivo o domínio do setor privado lucrativo e de baixa qualidade na oferta educacional, assim como sua capacidade de influência na política educacional.

Esse viés privatizante denuncia que, assim como no anterior, as políticas educacionais do governo Dilma tiveram uma forte motivação econômica, sem manter a centralidade que o discurso oficial propagava, “[...] sendo residual e dependente da política macroeconômica fundada no tripé meta de inflação, superávit primário e câmbio flexível, que sempre esteve a serviço do cumprimento dos interesses dos credores da dívida pública” (MARQUES; XIMENIS; UGINO, 2018, p. 527).

Por outro lado, não há como negar que, assim como Lula, Dilma tratou de manter e/ou melhorar a transferência de renda, o que incomodou as classes dominantes pela dificuldade em contratar mão de obra a qualquer preço. Além disso, houve a elevação do preço da mão de obra, ocasionada pelo aumento progressivo do salário mínimo e pela trajetória do gasto social, considerada como descontrolada, impedindo a manutenção de um crescimento sustentável (MARQUES; XIMENIS; UGINO, 2018).

No fim do primeiro mandato de Dilma, em 2014, o Plano Nacional de Educação (2014-2024) já estava aprovado, a Lei n.º 13.005/2014

e a reeleição da presidenta obtida nas eleições de outubro permitia manter a expectativa de continuidade da política educacional então em curso. No entanto, exatamente quando se alimentou a esperança de algum avanço mais significativo com a aprovação do novo PNE, que finalmente incorporou a meta de 10% do PIB para a educação, reivindicada desde a década de 1980 por ocasião da Constituinte, e com a destinação de parcela considerável dos recursos do pré-sal para a educação, sobreveio o golpe e estamos diante de um retrocesso não de anos, mas de décadas, incidindo sobre vários aspectos a começar pelo próprio Plano Nacional de Educação que, com a instalação do governo ilegítimo, antipopular e antinacional, resultou totalmente inviabilizado (SAVIANI, 2018, p. 302).

O afastamento dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff das agendas construídas e acordadas no projeto democrático-participativo, e que direcionou as lutas nos anos 1980 e 1990, provocou rupturas de confiança e de apoio. Como dito, parte desses movimentos rompeu com tais governos, e outros incorporaram-se na administração federal, pela nomeação de seus líderes, substituindo o caráter reivindicatório pela ação conciliatória, transformando-se “[...] em meros apoiadores das decisões partidárias e programas governamentais, esvaziando as

possibilidades de uma relação baseada na crítica e na retroalimentação entre partido e movimentos” (FERRAZ, 2019, p. 359).

Foi na continuidade da resignificação das lutas sociais que, em 2013, manifestações espontâneas de repúdio à corrupção no país – nomeados por Gohn (2011) como “novíssimos movimentos sociais” – tomaram as ruas não apenas das principais cidades brasileiras, abrindo debaixo de um mesmo guarda-chuva conservador a “direita transante” – jovens de verde e amarelo numa alusão à defesa da pátria –, setores das classes média e alta, grupos Lesbicas, Gays, Bissexuais, Transgênero, Queer, Intersexo, Assexual e outros (LGBTQIA+), étnico-raciais, feministas, trabalhistas, educacionais e a favor do desarmamento militar. “Ou seja, não era um ato voltado para apoiar ou derrubar a então presidenta Dilma Rousseff, mas para repudiá-la, bem como a tantos políticos, envolvendo uma miscelânea de reivindicações e de palavras de ordem” (LIMA, 2017, p. 149).

Entretanto, a desconsideração político-social desse movimento espontâneo pelo governo Dilma Rousseff e pelo PT, aliada à estrutura reacionária dos partidos de oposição e até mesmo dos aliados do PT, dos grupos empresariais, industriais e financeiros, friccionou o desejo de derrotar o governo já fragilizado e sem apoio político e popular. Destarte, essas manifestações

[...] foram tomando outro rumo, arrebanhadas por conservadores, focaram o “fora Dilma”. Constituíram-se, da espontaneidade, para um alvo concreto, marcando o teor dos atos de 2014 e 2015, devido, principalmente, à falta de respostas imediatas do governo federal às questões, principalmente, vinculadas à corrupção e à reforma política. O governo de Rousseff mostrou-se bem atabalhado, sem rumo, sem sustentação no congresso e alijado pelo próprio Partido dos Trabalhadores. Entidades até então combativas como MST, CUT e sindicatos progressistas não entenderam o recado das ruas [...] (LIMA, 201, p. 19-150).

Debaixo de contundentes críticas e movimentos contra o que se figurava como golpe, e que na análise de Lima (2017) tratou-se de uma “quebra das regras do jogo democrático” e de crescentes protesto a favor do “fora Dilma”, apoiados pelo vice-presidente Michel Temer, em agosto de 2016, o Congresso Nacional aprovou o impedimento da Presidente.

O impedimento da Presidente Dilma Rousseff representou um retorno ao passado, com características contemporâneas. Saviani (2018b) explica essa passagem histórica a partir de dois componentes: a intensificação da ofensiva dos aparelhos privados de hegemonia, objetivando derrubar o projeto de sociedade em vigor, e a vazão do ódio de classe, temendo o usufruto

sociocultural e a participação da população nas decisões políticas. Assim, sem que ficasse caracterizado o crime de responsabilidade, ele foi articulado pela burguesia internacional, especialmente as ligadas ao setor bancário/financeiro, com vistas a barrar a política neodesenvolvimentista do governo, caracterizando-se

[...] como um golpe jurídico-midiático-parlamentar. Em consequência, *rompeu-se a institucionalidade democrática*, abrindo margem para todo o tipo de arbítrio. Assim, estamos vivendo um verdadeiro *suicídio democrático*, ou seja, as próprias instituições ditas democráticas golpeiam o Estado Democrático de Direito pela ação articulada da grande mídia, do Parlamento e do Judiciário, que, pelo golpe, se apossaram do Executivo (SAVIANI, 2018b, p. 781, grifos nossos e do autor).

O recrudescimento das forças de direita no mundo, como reação e estratégia à crise do sistema de capital, intensificou-se no Brasil em função de que o seu sistema democrático sempre foi de risco, porque os governantes populares sempre estiveram na mira de um golpe. E essa “guinada ideológica radical” desdemocratizante

[...] constitui uma reação intempestiva exatamente contra a *relativa conscientização das camadas populares e a participação dos movimentos sociais atuando em função de suas demandas específicas*. A esse avanço das forças populares no processo de redemocratização do país após a ditadura militar correspondeu a reação das forças conservadoras difundindo versões ideológicas orquestradas pela mídia ancorada nas camadas médias, que tenderam a ver nos programas sociais dos governos do PT um favorecimento dos setores populares em detrimento de seu sentimento de superioridade diante das massas. Criou-se, assim, um *caldo de cultura favorável a um conservadorismo* que, em suas versões mais radicais, se aproxima de atitudes nazifascistas. *E a educação pouco pôde fazer para se contrapor a esse caldo cultural, à vista de sua precarização e das pressões constantes para se ajustar, ela própria, aos mecanismos de mercado que estão na base dessa onda reacionária* (SAVIANI, 2018b, p. 784, grifos nossos).

O Movimento Escola sem Partido e a reforma do Ensino Médio são exemplos dessa investida da direita ultraconservadora, com apoio de igrejas cristãs, impelida pelo projeto de superação da crise do sistema de capital. Daí a grande importância da força de mobilização coletiva dos movimentos sociais e sindicais, com propositivas alternativas a tais medidas para resistir e mudar esse panorama (SAVIANI, 2018b).

Com a destituição da Presidente Dilma em 2016, assumiu o cargo o vice Michel Temer, e

[...] as primeiras medidas anunciadas pelo interino [...] objetivam desconstruir todo o empreendimento político-institucional que, ancorado na Constituição Federal de 1988, permitiu-nos avançar em termos de igualdade e de reconhecimento, ainda que lentamente (EDITORIAL EDUC. SOC. 2016, p. 329).

As investidas contra os direitos, mesmo que ainda elementares, dos trabalhadores, já se encontravam em desenvolvimento logo no início do governo interino Temer, provocando rupturas e perdas

no desmonte anunciado das políticas sociais voltadas aos setores populares, antecipa-se a drástica redução de recursos voltados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e à Educação, e a ampliação das desvinculações de receitas para 30%, passando a alcançar estados, municípios e o Distrito Federal, com graves consequências para saúde e a escolarização da população brasileira, excluída do direito democrático de acesso à educação, e prováveis retrocessos para a valorização dos profissionais, em processo de construção. Mais graves são as medidas contidas na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) apresentada por Temer com o propósito de reduzir os gastos sociais durante os próximos 20 anos. A limitação de gastos impedirá o cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE), entre elas e, sobretudo, a efetivação da educação obrigatória para todos os jovens entre 4 e 17 anos, o estabelecimento do CAQ/CAQI (Custo aluno qualidade/Custo aluno qualidade inicial) e a valorização do magistério da educação básica como política obrigatória em todo o território nacional. Caso aprovada e implementada essa PEC, veremos retroceder o acesso às escolas e universidades públicas, como correspondente incrementando de sua privatização (EDITORIAL EDUC. SOC. 2016, p. 330)¹².

No Ministério da Educação, a exoneração de assessores técnicos afetou as atividades do Fórum Nacional de Educação (FNE), fragilizando a participação de segmentos da sociedade civil na construção e monitoramento de políticas públicas e da implementação do Plano Nacional de Educação.

Antevia-se, já nesse momento, o acirramento de políticas de cunho conservador-reacionário envolvendo a utilização de sistemas de ensino pré-fabricados, a redução do protagonismo do professor na sala de aula, a padronização do ensino pela instauração da Base Nacional Comum Curricular, a fixação das avaliações externas como mensuração quantitativa dos resultados da escola, isto é, a presença e internalização de práticas da iniciativa privada na administração da educação. Dessa forma, houve a instalação da racionalidade econômica do setor privado, processo deflagrado nos governos FHC e mantido pelos governos do PT (EDITORIAL EDUC. SOC. 2016).

¹² Essa Proposta de Emenda à Constituição 55, conhecida como a PEC do Teto dos Gastos, foi aprovada em dezembro de 2016.

No entanto, essa nova gestão pública educacional e sua ofensiva contra a esfera pública, hegemônica nos governos tucano e petistas, não esteve isenta de tensões, disputas e contradições nos períodos Lula e Dilma. Muitas delas se encontram expressas no texto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela Presidente: o Plano Nacional de Educação (PNE). Se os reformadores empresariais e seus prepostos nunca deixaram de atuar no âmbito governamental, impedindo reformas estruturantes e promovendo suas reformas privatistas, também é verdade que sofreram no último período, dentro e fora do aparato estatal, o enfrentamento permanente por parte de projetos educacionais em defesa da escola pública de qualidade, construídos na luta resistente de movimentos sociais populares e das organizações de educadores democráticos contra as políticas neoliberais de educação. Muitas dessas lutas alcançaram conquistas institucionais, como a ampliação do financiamento via Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Piso do Magistério, as Conferências e os Fóruns de Educação, o PNE 2014-2024, os Indicadores de Qualidade na Educação, as políticas de cotas sociais e raciais combinadas à expansão do acesso às universidades e instituições públicas de Ensino Superior, a elevação significativa dos investimentos federais em educação e outras mais (EDITORIAL EDUC. SOC., 2016, p. 332).

Nesse contexto, a participação popular e o poder consultivo e/ou deliberativo em qualquer Conselho de Educação encontravam-se paralisados pela força dos novos integrantes representantes do governo.

[...] a descaracterização da identidade do projeto educacional do Partido dos Trabalhadores (PT), na prática recorrente do governo Dilma de fazer do MEC “moeda de troca” na negociação política partidária, acabou por enfraquecer os representantes remanescentes da defesa da escola pública, laica, gratuita, democrática e de gestão pública, e por restituir a hegemonia aos reformadores empresariais e setores políticos conservadores, possibilitando o recrudescimento das estratégias privatistas e facilitando sua realização pelo interino e ilegítimo governo de Temer (EDITORIAL EDUC. SOC. 2016, p. 334).

Nesse momento, os movimentos sociais, que desde os anos 1980 optaram por formas de lutas particularistas, encontram-se acuados diante das inúmeras investidas do Estado contra as organizações populares da sociedade civil.

Não sem embargo, as eleições presidenciais de 2018 mostraram as novas formas de atuação do sistema de capital e já apontavam para o desmonte das políticas públicas, especialmente as sociais, que se processariam pela chegada do bolsonarismo como

[...] fenômeno político que transcende a figura de Jair Bolsonaro, e que se caracteriza por uma visão de mundo ultraconservadora, que prega retorno aos “valores tradicionais” e assume uma retórica nacionalista e “patriótica”, sendo

profundamente crítica a tudo aquilo que esteja identificado com a esquerda e o progressismo (FERREIRA, 2019, s./p.).

Assim, os rumos das políticas públicas, no Brasil, assumiram uma profunda e íntima relação com as políticas de extrema direita, colocando às classes trabalhadoras e aos movimentos sociais novas velhas demandas de articulação, luta e confronto com o Estado capitalista.

Destarte, é importante sublinhar que as pautas econômicas e políticas postas pelo Estado, ao longo da história, e ora acatadas, ora combatidas pelos movimentos sociais, refletem as disputas e negociações engendradas no campo social, que vão incidir diretamente na forma como esses movimentos organizam-se e nos conteúdos que eles pautam para as lutas. Essa circulação de formas e conteúdos se apresentam na trajetória histórica dos movimentos sociais quando combatem a organização da sociedade de classes ou quando adotam modelos que reúnem forças grupais. Nesse bojo, a própria concepção de lutas, Participação, Cidadania e Controle Social estão em disputa e ressignificando-se, o que vai incidir diretamente no âmbito dos Conselhos, espaço de decisões e controle, repercutindo na organização e pautas sobre o que vai ser definido e como o será.

No contexto atual de ataque e fragilização da Democracia brasileira, por exemplo, com os movimentos sociais refratários às causas mais amplas, diretamente ligadas à garantia da Democracia participativa e à luta de classes, de modo geral, os CMEs passam a assumir uma função burocrática-diretiva para a garantia dos repasses relativos ao financiamento da educação. Configura-se, assim, um modelo hegemônico de Democracia “[...] hostil à participação ativa dos cidadãos na vida política e, quando a tem aceitado, a tem confinado em nível local” (SANTOS; AVRITZER 2002, p. 73).

Reafirma-se, assim, que os movimentos sociais são evidências da organização social capitalista e retratam o modelo de sociedade da qual se pautam, podendo inclusive se dobrar diante das investidas de ideários, como os liberais. Contudo, mantém-se no seu cerne o gérmen da mudança. E a sua trajetória histórica, no Brasil, mostra isso.

3 PELO DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE: OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO COMO MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL

As compreensões, organizações, estruturas, tônicas, paradoxos, tensões e contradições que cercam os Conselhos de Educação, no Brasil, e as respostas práticas que deles se exigem, têm como pano de fundo a organização social capitalista. Originalmente, o capitalismo contrapõe-se a quaisquer perspectivas que envolvam a constituição de direitos plenos, igualdade, sociabilidade e trabalho como meio de humanização do homem. Mas, em geral, como estratégia hegemônica de/para dominação, defende tais pautas, assim como a da Participação da classe trabalhadora em organizações coletivas, o que é totalmente contrário aos seus princípios originais.

Para a realização dessa estratégia de dominação, o capitalismo também tem se apropriado de ideias, perspectivas e ações progressistas e emancipadoras, modulando-as em função dos propósitos de superação das suas crises cíclicas. No entanto, as ações e retóricas colocadas a favor das demandas apresentadas pelas classes trabalhadoras são superficiais, vulgares e sustentam-se em ideologias de dominação e contrarresistência. Para Kuenzer (2005, p. 78), trata-se da nova pedagogia em curso: a toyotista, que

[...] se apropria, sempre do ponto de vista do capital, de concepções elaboradas pela pedagogia socialista, e com isso, estabelece uma ambiguidade nos discursos e nas práticas pedagógicas. Essa apropriação tem levado muitos a imaginar que, a partir das novas demandas do capital no regime de acumulação flexível, as políticas e propostas pedagógicas passaram a contemplar os interesses dos que vivem do trabalho, do ponto de vista da democratização.

No intento de garantir essas práticas e discursos, as (re)invenções concretas e simbólicas do capitalismo trazem novos mecanismos para a “dissolução” dos conflitos com a classe antagônica. Com esse objetivo, no contexto de uma Democracia liberal representativa, como no Brasil, a ampliação dos modos e espaços de representatividade, Participação e deliberação plural ganharam impulso a partir da década de 1990, com a reforma do Estado. Os Conselhos de Educação são exemplos desse processo: de órgãos de assessoramento superior, de caráter eminente técnico, hoje mantêm dimensões política e social, aproximando a classe trabalhadora dos circuitos de poder institucionalizados, ao mesmo tempo em que criam subterfúgios para cercear a sua Participação e influência nesses espaços.

Não obstante, no bojo das reformulações desses espaços colegiados, objetivos referentes à adequação lógica do comando e posse do poder sobre a organização social geram

embates sobre a natureza e as funções precípua dos Conselhos entre os representantes das classes burguesa e trabalhadora. Hoje, com mais veemência, tendo em vista o processo de amadurecimento democrático do Brasil, sob a tônica dos movimentos sociais, os Conselhos são fóruns disputados pelo Estado/mercado e a classe trabalhadora. E, mesmo sob uma multiplicidade de composição, funcionamento e ideologias, eles mantêm uma premissa fundante básica: exercer o Controle Social das ações e não ações dos poderes públicos sobre a vida do cidadão.

Nesse caso, nos municípios, os Conselhos de Educação têm proeminente papel social e político, tanto em função dos altos percentuais de financiamento dessa pasta, como pela destacada importância que a educação exerce na formação do trabalhador, indivíduo que congrega a força de trabalho e adquire mercadorias e serviços no mercado.

Este capítulo ocupa-se das configurações desses Conselhos, discutindo considerações teóricas sobre eles – formas e conteúdos – como estratégias para reflexão sobre a sua estrutura e organização legais. Além dessas considerações, traz o estudo documental das leis de criação e regimentos dos Conselhos Municipais de Educação dos três municípios em estudo – dados administrativos, estruturais e de funcionamento legal –, na tarefa precípua de exercer o Controle Social para a constituição do direito à educação pública de qualidade social e politicamente referenciada.

3.1 Os conselhos na estrutura da organização social capitalista: lógicas e espaços de democratização social

No capítulo 2 deste trabalho, a retomada histórica da constituição dos fóruns de Participação e de democratização da sociedade brasileira destacou a importância e o relevo das lutas empreendidas pelos movimentos sociais nesse processo. Enfatizou, também, que somente a mobilização e a organização da classe trabalhadora são capazes de frear e reverter as investidas do capital sobre a determinação de direitos, manutenção e melhoramentos dos já conquistados e institucionalizados, bem como ascender a novos direitos.

No bojo dessa marcha, a titulação da Democracia como princípio, meio e fim das ações do Estado, a partir da Constituição de 1988, levou à criação de arenas e fóruns para essa Participação pela via dos Conselhos, que foram se constituindo como espaços abertos à inclusão da sociedade civil no campo do poder instituído e dominado, em sua maioria, pelo Estado e pelos representantes do capital. No nível municipal, três Conselhos são obrigatórios à gestão da educação: O Conselho Municipal de Educação, o Conselho de Alimentação Escolar e o

Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB).

Se “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição” (BRASIL, 1988), os Conselhos passaram a representar uma célula vital de exercício desse poder. No Brasil, além da Constituição Federal de 1988 e das Emendas Constitucionais n.º 30 e 31, de 2000, que estabeleceram a Participação de trabalhadores, comunidades, sociedade civil e usuários em órgãos gestores e constitutivos, os processos de descentralização, em diversas áreas da política social, determinaram a criação de Conselhos nas três instâncias governamentais. Essa determinação vinculou a transferência de recursos à criação de fóruns organizados de acordo com as proposições legais e as regulamentações administrativas. Nesse âmbito, os Conselhos configuram-se como fóruns públicos e institucionalizados de Participação social e política, que devem avaliar constantemente o papel que desempenham e suas vinculações com as demais instâncias públicas do país (CORTÊS, 2005).

Nas três esferas governamentais, os Conselhos foram tornando-se “[...] espaços públicos de composição plural e paritária com membros representantes do Estado e da sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja finalidade é a formulação e controle da execução das políticas públicas setoriais” (SOUZA; CARDOSO, 2018, p. 334). Como gestores de políticas públicas, eles são

[...] canais efetivos de participação, que oportunizam instalar uma sociedade onde a cidadania, para além do direito, seja uma realidade, ainda que sob a diretiva de uma gestão democrática numa perspectiva de autonomia relativa. A importância dos conselhos centra-se no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas (ALMENARA; LIMA, 2018, p. 4).

Por outro lado, os Conselhos devem ser olhados, também, como espaços educadores de Participação e Cidadania. Ao se forjarem pela disputa, debate, tensão, diálogo, negociação e síntese de todos esses processos, eles educam o homem a viver em sociedade, ampliando os seus princípios democráticos. Assim, a organização de um Conselho tem o poder de irradiar-se para além do seu espaço circunscrito, tanto pela promoção de políticas que atendam às demandas da sociedade, quanto pela formação democrática direta, aos seus membros, e indireta, para a sociedade, quando as ações desse fórum são amplamente publicizadas. Assim,

[...] oportunizar a participação direta ou indireta, não deixa de ser uma forma importante de desenvolvimento de cultura fundamental ao desenvolvimento

da democracia, pois é uma forma de a população interferir no Estado, por meio de embates que expressem seus problemas enfrentados. Dessa maneira, abrem-se possibilidades de *priorizar ações que irão ao encontro das reais necessidades da classe trabalhadora* (RAIMANN; SANTOS, 2018, p. 11, grifo nosso).

Inversamente, essas premissas também são verdadeiras. Consolidando-se pela ausência de representatividade popular, pelo personalismo, pelas disputas partidárias e pelo autoritarismo, os espaços colegiados cumprem papel contrário aos princípios democráticos: alienam os sujeitos, exacerbam o individualismo, quebram o sentido de coletividade e de partilha, afastando-se dos princípios basilares que o geraram. Assim, acompanhar o funcionamento e as ações desenvolvidas pelos Conselhos é função da sociedade civil, ou pelo menos, do grupo ou área que eles representam, e de outras instituições que respondem pelo Controle social, como o Ministério Público. Não sem embargo,

a identificação dos atores envolvidos no processo participatório, e a análise do modo como atuam, pode ajudar a elucidar a natureza desses conselhos como espaço de confluência da ação coletiva, em que se legitimam decisões já tomadas, ou se negociam o estabelecimento de consensos, disputam propostas conflituosas, ou simplesmente arregimentam forças para disputas que ocorrem em outros lugares (CORTÊS, 2005, p. 170).

Pela sua representatividade e funções delegadas, um Conselho paraamenta-se como cogestor na administração de cidades, estados e do país, dado que “[...] o objetivo do Estado de Direito supõe tanto a limitação do poder estatal para que esse não se torne arbitrário, quanto a elevação da consciência e da participação dos cidadãos” (CURY, 2006, p. 42). Entretanto, quanto ao desempenho institucional dos Conselhos, sublinham Souza e Cardoso (2018, p. 338-339), a partir de Carneiro (2002¹³), que há uma

[...] assimetria informacional e falta aos conselhos apropriar-se e usar instrumentos ensejadores da efetivação de sua dimensão normativamente deliberativa. Em virtude de o Executivo desconsiderar o conselho cogestor da política certamente enfraquece o poder constitucionalmente sancionador dos conselhos. Quase a totalidade dos conselhos locais pesquisados tem representantes desconhecedores das condições dos fundos, dos recursos que possuem, como também desconhecem a que se destinam. Essas informações permanecem no âmbito do Executivo municipal, ou são apenas conhecidas pelo prefeito.

¹³ CARNEIRO, C. B. L. **Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização**. Rio de Janeiro: UFV/EBAPE, 2002.

Nas palavras de Madec e Murard (1998, p. 95), “o clientelismo é, por excelência, a redução do político ao social”. Não obstante, pode-se afirmar que o patrimonialismo também o é. Nesse sentido, os regimentos internos dos Conselhos precisam cuidar da paridade, representatividade e garantia de isenção dos seus membros. No cotidiano, esse papel é tanto dos conselheiros quanto da sociedade civil.

3.1.1 Representação, formação e articulação no âmbito dos conselhos

Cortês ressalta (2005, p. 148) que “as políticas sociais têm importância diferenciada, no contexto geral da administração pública, tendo em vista a parcela da população para a qual a provisão – de benefícios, bens e serviços – se destina e o modo como ela é financiada, produzida e distribuída”. Entretanto, é preciso considerar que as políticas sociais, ao contrário do que se possa entender, são estratégias próprias da organização capitalista, dado que representam modulações do capitalismo às demandas ensejadas pelas lutas sociais, servindo como respiro aos trabalhadores para que possam continuar a vender a sua força de trabalho.

Na proposição e oferta dessas políticas sociais, ainda cabe ao Estado a maior parcela da sua oferta e regulação, que, na configuração social capitalista, atende aos marcos regulatórios dessa configuração, assegurando a propriedade privada e a acumulação crescente do capital. Nesse sentido, o Estado, como analisa Faleiros (2009, p. 52),

[...] não é um árbitro neutro, nem um juiz do bem-estar dos cidadãos. Nem é um instrumento, uma ferramenta nas mãos das classes dominantes, para realizar seus interesses. O Estado é uma relação social. Nesse sentido, *o Estado é um campo de batalha, onde as diferentes frações da burguesia e certos interesses do grupo no poder se defrontam e se conciliam com certos interesses das classes dominadas* (grifo nosso).

Destarte, quando se trata de alargar a Participação da classe que vive do trabalho, nos espaços de poder, como nos Conselhos, há em curso planejamentos de como essa Participação deve se dar, de forma a não se apresentar como ameaça ao controle da classe de comando do Estado. Nesse sentido, os Conselhos também são um campo de disputa, nos quais a Participação vai configurar-se em modelos alternados de forma e conteúdo, atendendo aos interesses das classes que controlam o poder, mesmo sem fugir das ordenações legais. E, nesse campo, os conselheiros assumem um papel decisivo no encaminhamento de propostas, na interlocução com a sociedade e, principalmente, na realização do Controle Social. “A vida coletiva não é um

automatismo previsível” (CURY, 2006, p. 52), daí a importância de a sociedade fiscalizar e controlar os próprios Conselhos.

O poder de mobilização e a importância social dos Conselhos variam em função da área que representam, além de influenciar na conformação e possibilidades de Participação. Assim, quanto maior o apelo social e o tipo de provisão – financiamento, produção e distribuição – mais complexo e mais disputas esses fóruns agregam. Cortês (2005) diferencia esta relativização da importância e visibilidade dos fóruns comparando os Conselhos Municipais de Saúde, que envolvem a destinação de verbas significativas, e os do trabalho que, além de uma dotação financeira menor, são gestados pelos governos estaduais. Por outro lado, também, mais tensões e disputas os forjam, permeadas, principalmente, pelas relações que se travam entre os entes públicos e os privados.

No campo da educação, as expressões mais relevantes de Participação vêm de Conselhos como os de classe, colegiados e de pais (no interior das escolas), os municipais, estaduais e o nacional. Entretanto, Lima (2010, p. 35) analisa que os mecanismos de Participação expressos em canais como colegiados e conselhos, que se baseiam na Democracia representativa,

[...] substituem a atuação direta da comunidade escolar, das organizações sociais, enfim, reduzem a participação. Tais “canais” deixam de ter o cunho político para estabelecer uma relação “pró-forma”, o que denota que sua existência só tem efetividade assessoria, suplementar, adjetiva, pois, sem eles, a escola, a assistência social, a merenda escolar não seriam subvencionadas.

Dessa forma, mecanismos legais que deveriam fomentar a Participação popular nas decisões, legitimando os encaminhamentos da vida cidadã, ao contrário, tendem a configurar-se como meios legalistas para a garantia do financiamento da educação, desconsiderando as vozes, segregando a Participação e reafirmando modelos hegemônicos de organização do poder na sociedade. Nesse sentido, mascaram a concentração de poder de uma determinada classe sob a égide da legitimidade participativa e, como consequência, quebram o direito basilar da CF/88 (BRASIL, 1988) que reza que “todo poder emana do povo”, uma vez que não é a voz desse povo que se faz ressoar.

Outrossim, ao relacionar a criação e o funcionamento de tais fóruns nas escolas para recebimento e uso de verbas, como ocorre com o Programa Educação Integral, força uma relação casada entre as formas de funcionamento das ações colegiadas democráticas na escola e o seu financiamento. Destaca-se, também, a ilusão que tais determinações criam nas comunidades escolares de estarem realmente participando e gerindo a escola.

Salienta-se, mais uma vez, que esse processo tutelado atribuído à Participação na gestão da escola, porque assim ela se faria democrática, estende seus tendões para além dela, influenciando na sociedade de modo geral. Dessa maneira, a gestão democrática tutelada da escola vira parâmetro para a Participação social e política do indivíduo na sociedade, e esta acaba reafirmando a primeira. Completa-se, assim, um ciclo (des)educativo com amplas projeções e consequências para a vida humana.

Entretanto, Souza (2016, p.195) avalia que, embora sejam criados por força e determinação da lei, os Conselhos são de

[...] importância fundamental para o planejamento da educação, quer de modo a reafirmar o valor da participação sociopolítica nesses órgãos colegiados, contribuindo para o processo de desenvolvimento da gestão democrática, quer com vistas à garantia do acompanhamento e controle social da aplicação dos recursos públicos destinados à educação, concorrendo assim, para a promoção de maior transparência na gestão pública.

Nesse sentido, cabe à classe trabalhadora ocupar esses espaços como forma de resistência e contra-hegemonia às determinações advindas dos espaços hierarquicamente superiores. Deles podem derivar encaminhamentos contrários à institucionalização da educação de qualidade referenciada, defendendo-a e exigindo que, de fato, ela se torne a tônica orientadora da educação, nas escolas públicas.

3.2 Os Conselhos de Educação no Brasil

A educação é uma síntese entre igualdade e diferença (CURY, 2006). Ao acolher igualdades e diferenças, indivíduo e coletividades, desejos e necessidades, utopias e realidades, possibilidades e desafios, a educação coloca-se como um dos processos mais complexos da vida humana. A diversidade da humanidade congrega-se nos espaços educacionais e, pelas suas características e finalidades, as diferenças tornam-se mais latentes, e, frequentemente, a igualdade é negada. A existência de escolas públicas e privadas comprova essa tese.

Essa fragilidade da igualdade – há escolas de diferentes qualidades para realizar um mesmo direito – exige olhar e ação vultuosos para a defesa da educação como direito, no âmbito da escola pública, potencializando a importância da existência de arenas e fóruns de debate e Controle Social internos e externos a ela, como os Conselhos de Educação. Eles representam, na atualidade, um espaço imbricado de trocas, disputas e tensões entre as classes, o que ressignifica as ideias de Participação, coletividade, autonomia e governança local. No seu

interior, forças conservadoras e progressistas disputam pautas que, muitas vezes, representam interesses particularistas, permeados por influências político-partidárias, quando não por *loobies* defendidos, muitas vezes, pelo próprio Estado e seus governos em nome de um determinado segmento ou classe.

Na visão de Lima (2010, p. 36), os CMEs, assim como outras instâncias colegiadas imbrincadas em espaços orientados pelo neoliberalismo, “[...] submetem-se a postulados e referenciais que indicam uma possibilidade de mudanças de caráter progressista ou procuram adequar-se à manutenção do *status quo*”. Essa particularização do *status* público dos Conselhos, ao expressar possibilidades de enredos conservadores e antidemocráticos, sinaliza aos defensores da escola pública de qualidade que a luta não está vencida na criação dos Conselhos e eleição dos seus membros. Até aí, uma etapa está cumprida, apontando para a continuidade das lutas e disputas que precisam ser travadas no contexto diário de reuniões, deliberações e bastidores.

Outra questão relevante é que os Conselhos não podem estar à mercê da rotatividade político-ideológica dos governos. Cabe a eles, “[...] traduzir em normas próprias, aclimatadas às especificidades locais, as diretrizes nacionais, entre as quais a base curricular” (PERBONI, 2018, p. 44). Dessa forma, poderão ser evitadas as descontinuidades dos programas e projetos, como é comum nos governos personalistas. Outrossim, o papel de um Conselho de Educação

[...] não deve ser entendido como o governo falando à sociedade, mas a sociedade falando ao governo. A função dos Conselhos de educação é atuar como pontes, mediadores do diálogo entre governo e as aspirações da sociedade. É importante serem constituídos de representações que abranjam os vários setores, trabalhadores, professores, funcionários, alunos e pais, assim como os representantes da educação particular (LIMA, 2017, p. 8).

A Participação democratiza a Democracia, e os Conselhos são os guardiões de direitos e rompem com o isolamento da comunidade frente aos rumos do projeto de educação (CURY, 2006). Eles são espaços de voz e de voto da sociedade civil, das comunidades escolares, dos profissionais da educação. Contudo, não bastam os membros terem consigo a consciência dessa representação, é preciso que os representados assumam seu papel e acompanhem as discussões e as decisões dos conselheiros, fazendo valer deliberações que prezem pela valorização da escola pública e pelo direito à educação sócio-política popular. É necessário que a relação Conselho e cidadãos seja dialógica, multidirecional e que agregue força política e social a esse fórum, imprimindo-lhe legitimidade. Fortalecer os Conselhos de Educação significa fortalecer

a escola pública. Significa retirar das letras das leis o direito subjetivo à educação e fincá-lo na realidade.

A dialogicidade, contudo, não pode se restringir a representantes e representados, pois, como analisam Almenara e Lima (2018, p. 15), ela também se manifesta

[...] claramente na relação entre os contextos macro e micro nos debates, ou seja, não se pode afastar as questões imediatas e pontuais do universo escolar das macroquestões sociais, tampouco se pode ignorar a cultura local e sua história, trazendo, de cima para baixo, diretrizes gerais.

Nesse sentido, os pontos de partida e de chegada são as realidades locais nos quais as escolas se inserem, com todas as dimensões que agregam as problemáticas que as sustentam, e que não podem ser pensadas fora de um contexto nacional e internacional. Mantendo um movimento em espiral, é possível pensar a educação da classe trabalhadora imbrincada nas multiplicidades universais.

Um Conselho de Educação é um órgão público voltado para a garantia de um direito constitucional e a sua existência encontra respaldo na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), na LDB 9.394/96 (BRASIL, 1996) e, também, na meta 19.5 do atual Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 (BRASIL, 2014), como ação para a operacionalização da gestão democrática da educação:

[...] [deve-se] estimular a *constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização* na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo [...] (BRASIL, 2014, grifo nosso).

Na avaliação de Cury (2006, p. 65), programas e projetos implementados pelos governos, nas três instâncias, têm remetido à importância e ao papel dos Conselhos de Educação, “[...] na busca de uma inovação pedagógica que valorize a profissão docente e incentive a criatividade. por outro lado, ele pode e deve ser um polo de audiências, análises, reflexões e estudos de políticas educacionais do seu sistema de ensino”, mesmo que tais governos não garantam a implementação do trabalho desses fóruns democráticos.

A LDB (BRASIL, 1996) incumbe estados, Distrito Federal e municípios a criarem órgãos normativos nos seus sistemas de ensino e, “por força de suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas, por continuidade do que era exigido pelo art. 10 da Lei n.º 4024/61, no caso

dos Estados, tais órgãos se denominam Conselhos (Estaduais/Municipais/Distritais) de Educação” (CURY, 2006, p. 46).

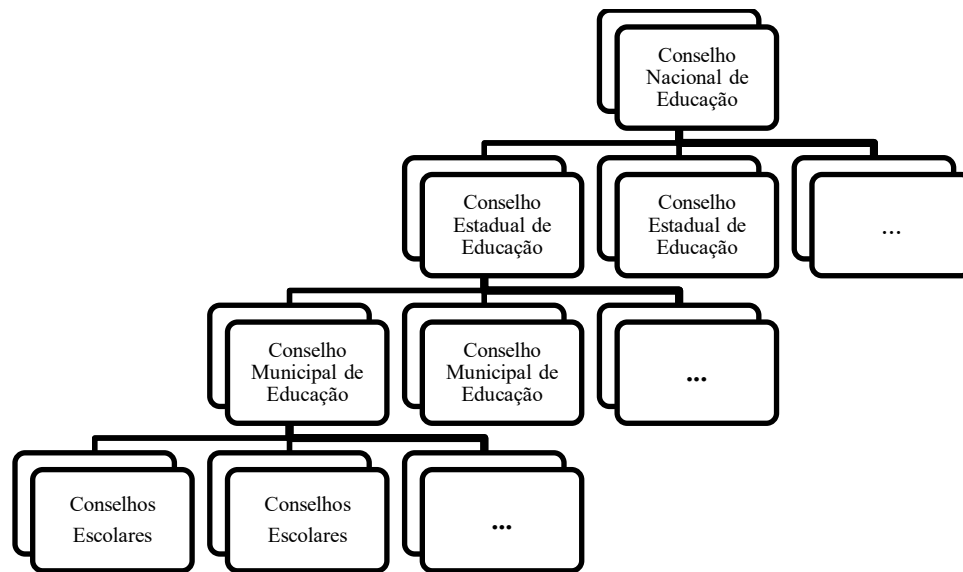
Almenara e Lima (2018, p. 4) avaliam como essencial o papel dos Conselhos na organização dos sistemas educacionais brasileiros ao contribuírem para “[...] a formalização estrutural dos sistemas e a uniformização do modelo de escolas consagrado no país, a normatização do processo de ensino, estabelecendo as bases para os seus princípios, acompanhamento e avaliação, dentre outros”.

Cury (2006) sublinha que, além da legalidade, um Conselho deve buscar a sua legitimidade, atuando no campo legal, a partir de realizações do direito, do estudo dos problemas educacionais e da relação entre ambos. Daí nasce o cerne do papel de um conselheiro: “[...] estar apto tanto a *velar pelo cumprimento das leis* quanto a *assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional*” (CURY, 2006, p. 54, grifos do autor). Não obstante, a dimensão da função normativa de um Conselho projeta a responsabilidade dos conselheiros na garantia do direito à educação:

O entendimento do processo que articula a função normativa com força vinculante é complexo e exige um raciocínio não mecanicista envolvendo a legalidade própria de administração pública e a legitimidade posta pelo Estado Democrático de Direito no qual se postula a participação ativa do cidadão na garantia e defesa dos seus direitos (CURY, 2006, p.47).

Como explicitado, na estrutura geral da educação brasileira, os Conselhos de Educação estão presentes nas três esferas públicas (Figura 2). Todos têm o mesmo princípio fundante: garantir o direito à educação de qualidade, por meio do Controle Social das ações e não ações do Estado. Entretanto, a sua formação/composição varia de acordo com a instância de atuação, respeitada a hierarquia legal e institucional.

Figura 2 - A organização hierárquica e legal dos Conselhos de Educação no Brasil



Fonte: organizado pela Autora.

A composição paritária dos Conselhos é considerada desde 1995, quando o CNE passou a adotá-la, devendo contar com representantes do sistema de ensino, de associações comunitárias, dos poderes legislativo e judiciário, contemplando a pluralidade das ideias sem, contudo, representar classes ou categorias, mas, sim, os interesses coletivos que perpassam pelo direito à educação pública. Essa representatividade social “[...] tem como fundamento a busca da visão de totalidade a partir dos olhares dos conselhos desde os diferentes pontos de vista da sociedade. Um ator, situado em seu ponto de vista, verá apenas uma parte da realidade, nunca o todo” (BORDIGNON, 2013, p. 74-75).

Quanto à composição quantitativa dos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, Bordignon (2013) avalia que são as características geográficas, históricas, sociais e culturais que devem servir de parâmetro para tal decisão. O Brasil é muito diverso, há municípios, por exemplo, que não têm instituições privadas de educação, ou de ensino superior. Uns têm milhares de estudantes, outros apenas algumas dezenas. Tudo isso deve ser pensado com o intuito de orientar a decisão coletiva para essa formação. Contudo, segundo esse autor (2013, p. 87), a média nacional de vagas dos CMEs, em 2013, era nove, variando entre 2 e 35 membros, entretanto é preciso considerar que “Conselhos muito pequenos não chegam a se caracterizar como Conselhos, uma vez que o diálogo da pluralidade social ficaria muito limitado. Cada município saberá dosar o número de vagas e sua representatividade de acordo com a sua realidade”.

Outra questão importante na composição dos Conselhos é o tempo de duração dos mandatos, que não deve ser tão curto a ponto de impedir o encaminhamento e sequência dos trabalhos, nem tão longo que impeça a oxigenação de ideias e oportunidades de Participação. Não obstante, “o diálogo interconselhos municipais e a troca de experiências ajudarão a iluminar a caminhada dos que vão iniciá-la e dos que já estão a caminho” (BORDIGNON, 2013, p. 88).

3.2.1 O Conselho Nacional de Educação

Em nível federal, “[...] intérprete das leis de educação dentro de sua competência administrativa para o exercício de um direito da cidadania” (CURY, 2006, p. 55), o Conselho Nacional de Educação (CNE) é um órgão colegiado normativo que delibera, por meio de atos administrativos, os pareceres e portarias que

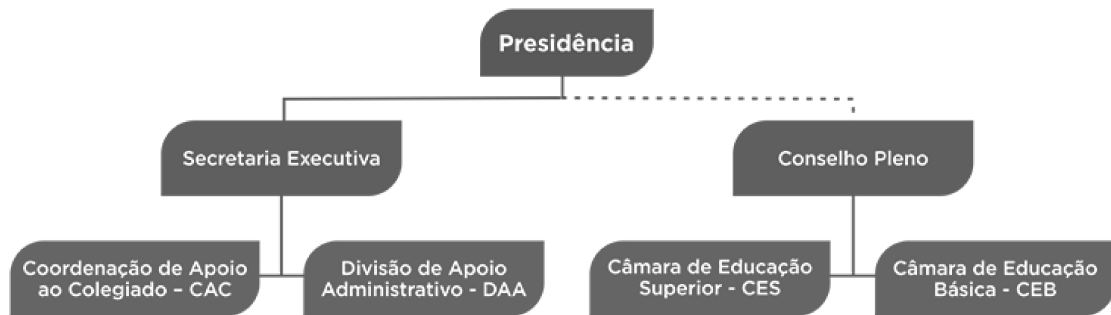
[...] destinam-se a regulamentar a aplicação das leis, com força de lei e com apoio direto em lei quando assim ela o determinar. [...]. As leis valem por força própria em virtude do mandato popular, já Pareceres e resoluções existem para dar maior precisão relativa ao conteúdo da lei existente, e, portanto, são regidos pelo ordenamento jurídico do país [...] (CURY, 2006, 50-51).

A atual configuração do CNE foi criada em 1994, pela medida Provisória n.º 661, substituindo o Conselho Federal de Educação – conforme tratado no capítulo 1 –, com o objetivo de ser o conselho gestor do Ministério da Educação, composto, em sua maioria, por indicações de confiança do ministro. Pela Lei n.º 9.131, de 1995, ele foi instituído e instalado em 1996, avançando na representatividade democrática na sua composição.

Dividido em duas câmaras, de educação básica e superior, a composição do CNE introduziu nos conselhos o princípio da paridade, com a metade dos conselheiros de livre escolha do governo e outra metade dentre listas tríplexes indicadas por entidades nacionais da sociedade civil (BORDIGNON, 2013, p. 57).

A Figura 3 ilustra a atual estruturação do CNE.

Figura 3 - Estrutura Organizacional do Conselho Nacional de Educação – 2021



Fonte: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>

3.2.2 Conselhos Estaduais

Previstos na Constituição de 1934, os Conselhos Estaduais de Educação e o do Distrito Federal só foram criados e implementados após a promulgação da primeira LDB brasileira, Lei n.º 4.024/1961, e, “entre 1962 e 1965, todos os estados criaram seus Conselhos de Educação. Antes, além da Bahia, haviam criado Conselhos de Educação, no início do século 20, no Acre e Alagoas e, em 1946, no Rio Grande do Sul” (BORDIGNON, 2013, p. 57).

Nesses atos,

os conselhos estaduais de educação, quase que invariavelmente, na sua criação, reproduziram o modelo do então Conselho Federal de Educação. Quando o CFE foi extinto e o novo Conselho Nacional de Educação adotou nova organização, alguns conselhos estaduais se adaptaram ao novo modelo. Muitos conselhos municipais também tiveram como referência a estrutura e as funções dos respectivos conselhos estaduais (BORDIGNON, 2013, p. 86).

Ao analisar o papel dos Conselhos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nos Planos Estaduais de Educação (PEE), Souza (2016, p. 196) evidencia problemas no funcionamento institucional e sociopolítico desses

[...] seja em função de determinadas características estruturais desses conselhos, *a priori*, constantes do ordenamento jurídico que baliza a sua criação, seja em decorrência da sua ressignificação local, quando incorpora as virtudes e os deméritos da cultura política que o contextualiza, seja a partir de constatações relativas ao adensamento de fraudes sobre os recursos correlatos ao FUNDEB e ao PNAE.

Sem dúvida, tais problemas, também, refletem a própria inexperiência dos conselheiros e Secretarias de Educação em lidar com um canal de Participação democrática. Incluem-se nessa inexperiência os representados que, em geral, não têm retorno dos seus representantes sobre os encaminhamentos do Conselho e nem buscam essas informações.

Dessa forma, mesmo estando os Conselhos mais afastados do espaço onde as escolas/municípios se localizam, é vital que os representantes da área e das categorias se mantenham vigilantes e ativos no trabalho como conselheiros, assim como publicizem seus atos. Outrossim, ter representações por microrregiões poderia ser uma alternativa para maior Controle Social dos próprios Conselhos Estaduais e do executivo estadual.

3.2.3 Conselhos Municipais de Educação

O estímulo à instituição de Conselhos Municipais de Educação, com funções próprias, veio após a criação de sistemas municipais de educação pela Constituição Federal de 1988, mesmo sem que essa, ou a LDB de 1996, tenha mencionado esses Conselhos, ação coerente com o princípio constitucional que afirma a autonomia dos estados e municípios para criarem os seus próprios sistemas de educação (BORDIGNON, 2013).

Após a reforma do Estado, na década de 1990, baseada nas premissas da descentralização, focalização e privatização, os Conselhos assumiram papel destacado, especialmente nos municípios, dada a exigência legal da criação de canais de Controle Social para o repasse dos recursos financeiros. Essa determinação favoreceu, portanto, a implantação e desenvolvimento dos Conselhos Municipais, instaurando uma nova dinâmica na forma de se governar os municípios e, por outro lado, na maneira de envolver o cidadão comum nas decisões políticas.

No entanto, o que legalmente se conceitua como descentralização, na realidade organizada pelo neoliberalismo, e que está presente, segundo análise de Lima (2010, p. 34), nos principais documentos que fazem referência às políticas sociais e organizam a educação brasileira, realiza-se como desconcentração:

[...] marcos legais de regulação na implementação das *políticas de desconcentração*, e não de descentralização, visto que esta requer autonomia de gestão financeira, administrativa e pedagógica, enquanto que a primeira é a passagem/atribuição das responsabilidades de manutenção de serviços e de aparelhos, para os demais entes federativos.

A descentralização implica na total e irrestrita partilha de poderes, como ação de emancipação e empoderamento, distanciando-se

[...] de um simples deslocamento de competências, atribuições e encargos *desvestido de poder político-decisório*, como no caso da desconcentração [...], embora se mostrando dependente do contexto histórico e sociopolítico de cada realidade, definidor, em última instância do grau de amplitude da descentralização (SOUZA, 2016, p. 183, grifo nosso).

A existência de Conselhos de Educação, como Participação política da sociedade civil, é ponto fulcral para a discussão do direito à educação, com padrões que avancem para a qualidade social e politicamente referenciada. Nesse caso, ascende-se à educação como princípio de Cidadania.

Além do arcabouço institucional, Cortês (2005) destaca que, na Participação da sociedade civil, a existência de uma *policy community*, além da ação política do gestor público municipal, é imprescindível para a efetividade dos Conselhos nas decisões políticas. Por outro lado, avalia que, sob a denominação de sociedade civil, nos fóruns colegiados, como os da educação, podem ser encontrados representantes do mercado ou de escolas privadas que, consequentemente, poderão desviar as finalidades públicas da educação no município.

Mesmo tendo sua instauração marcada pela reforma da década de 1990, os Conselhos Municipais de Educação já figuravam no cenário municipal. Em 1925,

[...] Anísio Teixeira, inspirado na experiência americana, foi autor de criação de conselhos municipais na Bahia – proposta que embora contemplada em lei estadual, não chegou a ser implantada. Em 1936, inspirado na Constituição de 1934, o município de Candelária (RS) criou, pelo Decreto nº 1, de 05 de agosto, seu Conselho Municipal de Educação, de “caráter consultivo a tudo que relacione com o ensino público do município”. Em 5 de maio de 1958, o município de Nova Hamburgo (RS) também criou o seu Conselho Municipal de Educação. Em 1969, o Conselho Estadual de Educação de Pernambuco baixou uma resolução aprovando um estatuto padrão para os conselhos municipais, revogada em 1981, sem notícia dos seus efeitos. Nos anos de 1970 e 1980, com base na Lei nº 5.692/71, diversos municípios, especialmente nos Rio Grande do Sul, criaram seus conselhos de educação (BORDIGNON, 2013, p. 58)

Dado que as leis educacionais já têm suas orientações primeiras e gerais nos ordenamentos jurídicos nacional e estadual, cabe aos CMEs aclimatá-las de acordo com as demandas do município, respeitando, literalmente, as determinações postas. Isto quer dizer que o CME não poderá, jamais, deliberar ou interpretar uma lei que fuja, desconsidere ou contrarie uma lei maior. Assim, “os Conselhos Municipais de Educação contribuem de forma especial

para que as leis sejam contextualizadas, regularizadas em seus aspectos institucionais e específicos, pois nenhuma lei é suficientemente capaz de fazê-lo por si só” (ALMENARA; LIMA, 2018, p. 20). Este é o princípio da equidade,

[...] uma ação prudente, uma interpretação contextualizada dos fenômenos educativos que não tenham sido especificamente regulamentados ou por Pareceres e Resoluções do Conselho Nacional ou porque, dado o caráter amplo das diretrizes e de determinados aspectos legais, ficam então para as atribuições dos órgãos normativos dos entes federativos (CURY, 2006, p. 55).

Aristóteles (1973¹⁴ apud CURY, 2006) define equidade como “[...] uma correção da lei quando ela é deficiente em razão da sua universalidade”. Dessa definição aclara-se perfeitamente a função deliberativa do CME: estudar, refletir e adequar as leis para, a partir das múltiplas realidades que circunscrevem o município, decidir os melhores encaminhamentos/ações que, consonantes com a legislação, garantam a materialidade da educação escolar como direito de Cidadania e serviço público, a partir dos preceitos de qualidade social da oferta, manutenção e formação dos munícipes. Nesse sentido, toma forma e estabelece-se como mecanismo legal de funcionamento desse Conselho a promoção do diálogo, da comunicação clara, direta e respeitosa, pelo envolvimento das pessoas que, de alguma forma, estejam ligadas aos temas, situações e determinações em questão.

No Brasil, a função dos CMEs, na leitura de Lima (2018, p. 2), é

[...] articular e mediar as demandas educacionais junto aos gestores municipais desempenhando funções normativa, consultiva, deliberativa, mobilizadora e fiscalizadora, cabendo destaque para a função normativa. Nesta, ao cumprir obediência aos imperativos legais “na forma da Lei”, pode-se encontrar desafios de várias ordens ao deliberar em divergentes e diferenciados espaços educacionais brasileiros. Tais desafios não são respondidos de forma unívoca, mas ocorrem por tensões, subordinações, resistências, enfim, depende de cada Conselho.

Nesse sentido, sublinha-se o CME como “[...] um espaço fundamentado nos verbos ‘ver, ouvir e refletir’”, como sinaliza Lima (2017, p. 7), mas, também, nos verbos negociar, dialogar, debater, influenciar e decidir. Dessa forma, não há como negar embates presentes no seu interior. As articulações e as discussões que se dão no âmbito do CME permeiam-se por relações conflituosas, rupturas e tensões, agregadas de um elemento a mais que, talvez no espaço dos Conselhos Estaduais e do Nacional, pode-se fazer sentir, com menor intensidade, as

¹⁴ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores, n. 4).

apreensões geradas pela limitação do poder e do arbítrio de prefeitos, Secretários de Educação e, até mesmo, de vereadores. Pela proximidade do poder institucional nos municípios, as relações ganham outras nuances baseadas em amizade, companheirismo, personalismo, parentesco e correligionarismo.

Entretanto, como pontua Bordignon (2013, p. 53),

na gestão democrática, os conflitos, inerentes à diversidade social, são fatores construtivos, quando negociados e mediados em vista da finalidade comum do todo da educação. É no campo da negociação e mediação entre sociedade e governo, voltada para os interesses coletivos, com visão do todo, que os conselhos encontram sua natureza essencial, seu espaço próprio, sua função precípua.

Assim como o Conselho Nacional de Educação, os primeiros CMEs serviam aos governos municipais e exerciam suas funções a partir das orientações demandadas pelo executivo, e

a eles eram atribuídas funções de planejamento e gestão do ensino, como: colaborar com o governo na definição de normas, disciplinando matérias e métodos de ensino, elaboração de compêndios escolares, credenciamento e fiscalização de instituições de ensino, entre outras da mesma natureza. Para exercer essas funções, eram compostos, inicialmente, por funcionários públicos com cargos de chefia e diretores de estabelecimentos de ensino. Posteriormente, os Conselhos passaram a ser de livre escolha do governo, obedecendo o princípio de *notório saber*. No entanto, o critério de escolha, dos mais *sábios*, dos *melhores*, dos *homens bons* – que fluía do respeito, da liderança intelectual –, passou, gradativamente, à ser substituído, pelo poder de influência, seja intelectual, político, econômico ou militar (BORDIGNON, 2013, p. 60, grifos do autor).

Conselhos de sábios e não de representação popular. Esse caráter burocrático-patrimonialista – obediência à vontade da autoridade – dos CMEs, certamente, concedeu-lhes ideias e imagens de espaço hermético e não apropriado à presença e Participação do indivíduo comum. Essa visão ainda perdura no imaginário de muitas pessoas que não sabem que podem e devem integrá-los ou que, sabendo, não encontram motivação para tal; ou que integrando, sintam-se constrangidos em apresentar ideias e contrapor-se às de outros.

Os Conselhos constituem-se em “[...] instâncias institucionalizadas, nas quais setores populares têm conseguido espaço para expressão e representação dos seus interesses referentes ao ensino no nível do município” (TEIXEIRA, 2004, p. 707). Assim, pensar em transformá-los em espaços burocráticos de condescendência política de partidos e aliados é arrancar a raiz democrático-participativa que deve sustentá-los. A configuração atual e legal do CME reveste-

o como fórum democrático a serviço do interesse e das aspirações da sociedade e em nome dela deve agir, interpretando e deliberando sobre a aplicação da legislação vigente na área da educação, para garantir que o direito à educação, agora de qualidade referenciada, seja o princípio balizador dos seus atos.

Essa ascendência do cidadão comum a cogestor, na análise de Bordinon (2013, p. 60), foi dada pela Constituição Federal de 1998, que “[...] *situou o cidadão na condição de governante, não mais de mero governado*. O exercício da cidadania, inerente à democratização, requereu abertura de espaços de poder na estrutura de gestão do Estado” (grifos nossos).

Os CMEs agem “[...] frente a muitas competências como: a aprovação de propostas pedagógicas, equivalência de estudos, autorização de funcionamento de escolas de educação infantil da rede privada, aprovação de regimentos escolares e outros” (ALMENARA; LIMA, 2018, p. 21). Órgãos de Estado, eles são de natureza normativa e consultiva, cujas deliberações serão implementadas pelo poder executivo, na especificidade das Secretarias Municipais de Educação (SME¹⁵). Essa relação, assim como as que ocorrem no interior dos próprios Conselhos, é permeada por disputas, tensões e conflitos, tanto de ordem cultural como estrutural.

Os conflitos culturais, assinala Bordinon (2013, p. 66), advêm do histórico patrimonialista brasileiro que situa os dirigentes – dotados de poder e razão superior – como fontes centrais de poder, “é o poder fundado no paradigma idiossincrático da autoridade do dirigente. Assim, as políticas públicas tendem a assumir a visão de mundo singular da autoridade, culturalmente ‘autorizada’ a assumir o poder de definir os rumos das aspirações nacionais”. Dessa forma, a política pública deixa de ser coisa de Estado para tornar-se domínio e realização de ministros, secretários, prefeitos.

Decorre daí a descontinuidade de programas e projetos, mesmo quando impetrados como de Estado. Sob a cultura patrimonialista, cada “autoridade” que assume o poder instituído sente-se no direito de implementar suas ideias e não, necessariamente, as que atendem e representam as demandas e aspirações da sociedade. Esse fato é, em si, descabido, dado que se trata da administração e gestão públicas. Porém, tornou-se uma ação culturalmente “normal” da figura assumida como “autoridade”. Nesse cenário, emergem os conflitos culturais, quando um indivíduo ou grupo passa a questionar a posição assumida pelas autoridades, a reclamar por políticas e decisões democraticamente determinadas. Outrossim, pode haver, também, conflitos

¹⁵ Neste trabalho, utiliza-se o termo SME para todas as Secretarias Municipais de Educação, uma vez que elas, durante o período estudado, tiveram configurações diferentes, acrescentando, por exemplo, Esporte, Lazer e Cultura.

pela disputa entre “autoridades” de diferentes órgãos do governo ou de partidos e representações diversos, no próprio CME.

O segundo conflito que pode ocorrer no interior dos CMEs, o de natureza estrutural, advém do fato que, sendo os Conselhos Municipais de Educação espaços de poder próprio no âmbito dos sistemas de ensino,

não raras vezes, esse poder concorre, ou conflita, com as diversas instâncias administrativas do sistema. O poder deliberativo dos conselhos, e especialmente nele o normativo, limita o espaço de arbítrio dos dirigentes. Esta é uma das razões essenciais da existência dos conselhos e de sua competência normativa (BORDIGNON, 2013, p. 66-67).

Tais conflitos são próprios de espaços colegiados que agregam representações e interesses diversos, mesmo quando os propósitos legais estão voltados para o atendimento igualitário a todos. Nesse contexto, os Conselhos devem constituir-se como pontes entre governos e sociedade civil, mediadores, sem nunca querer “[...] constituir-se na síntese da vontade da sociedade, dada a impossibilidade da síntese do contraditório, cuja totalidade poderia vir a ser totalitarismo” (BORDIGNON, 2013, p. 68).

Um Conselho Municipal de Educação não pode reduzir-se a mero cumpridor das determinações legais ou como extensão de governo. Órgão de Estado, ele deve ser um profundo conhecedor do município (aspectos humanos, políticos, econômicos, sociais, culturais); ter a capacidade de pensar esses aspectos no bojo de uma conjuntura maior – estadual, nacional, mundial; conhecer as demandas e aspirações da sociedade e ter a capacidade de realizar proposições a serem executadas pelo governo local. E, na sua composição, como “caixa de ressonância”, avalia Lima (2018, p. 7), é importante o CME “[...] ser constituído de representações que abranjam os vários setores, trabalhadores, professores, funcionários, discentes e responsáveis por alunos, representantes tanto da educação pública quanto da particular”.

Cortês (2005, p. 144) alerta que os Conselhos Municipais de Políticas Públicas são fóruns institucionalizados que se diferem de experiências ocasionais de Participação em projetos ou programas isolados: “[...] eles apresentam uma vitalidade, em termos de envolvimento de participantes, e um nível de disseminação pelo país e pelas diversas áreas de política social [...]”. Outrossim, complementa o autor (2005, p. 159), o crescimento dos municípios como financiadores e gestores de políticas públicas, mesmo que com peso restrito, atraiu a Participação da sociedade civil nesses fóruns, “[...] vistos como espaços onde podem ocorrer decisões sobre planejamento e implementação dessas políticas”.

No início dos anos 2000, Teixeira (2004, p. 703) identificou que apenas nove municípios mineiros haviam constituído seus sistemas de ensino, dos quais oito já tinham instituído seus Conselhos de Educação. Caracterizados por uma diversidade de tipos, eles evidenciavam “[...] uma riqueza de expressões da autonomia municipal, no que diz respeito à organização adotada nos seus CMEs, para fazer face às suas responsabilidades na área do ensino”, seus objetivos variavam do favorecimento à Participação da sociedade civil ao assessoramento do governo municipal, assumindo um caráter político.

3.2.4 Conselhos Escolares

No âmbito da escola, os Conselhos assumem funções muito próximas da execução da atividade educativa, dado que é na escola que se realizam todas as ações e determinações dadas à educação desde o CNE, passando pelos CEEs e pelo CME. Assim, os Conselhos fundados e atuantes no âmbito escolar assumem relevo vigoroso, interferindo diretamente na ação fim da educação: a realização da formação do indivíduo, fazendo, ou não, valer o papel de representante da sociedade na garantia do direito à educação.

Inicialmente, avalia Paro (2001), havia temores de que os conselheiros pudessem “intrrometer” na gestão escolar, colocando em disputa o poder da organização da educação e inviabilizando uma direção equilibrada da escola. À medida que a escola foi conhecendo e habituando-se com a partilha de poder, esses receios foram atenuados e cederam espaço para o nascimento de outros que advêm das relações que se interpõem no interior de todo fórum democrático.

O colegiado escolar é o Conselho mais conhecido e recorrente nas escolas públicas. Porém, é, também, o mais difícil de constituir-se, manter-se e cumprir suas funções, na escala hierárquica dos Conselhos de Educação.

O maior dos problemas existentes é o fato de que o Conselho de escola tem sido tomado, em geral, como uma medida isolada, descolado de uma política mais ampla e séria de democratização da escola, evidenciando muito mais a sua face burocrática do que a sua inspiração democrática (PARO, 2001, p. 80).

Esse fato reveste-se de ampla significação política e social, pois, dado que a escola é a responsável pela atualização histórico-cultural dos indivíduos e, em grande parte, pela sua formação humana, a não efetivação de ações democráticas impedirá aos seus de conhecer e vivenciar esse processo, ampliando-o aos demais espaços da sociedade. É principalmente na

escola que o indivíduo aprende sobre Democracia, Participação e Cidadania, tendo oportunidades de, ao vivê-las lá, ampliá-las aos demais espaços sociais.

3.2.5 A representação da sociedade e dos governos nos Conselhos: os conselheiros

Os conselheiros são representantes dos diversos segmentos de uma área ou campo sobre o qual trata o Conselho. “Um conselheiro é [...] um particular que colabora com o poder público na prestação de uma função de interesse público relevante a cujo exercício legal não corresponde a cargo ou emprego”, define Cury (2006, p. 57). Por representarem segmentos de uma determinada área, conflitos e tensões podem emergir do trabalho desenvolvido pelos conselheiros, assim como a fragmentação dos objetivos, decisões que deixam de ser tomadas pela não compreensão do necessário atendimento a todos. Portanto, nem sempre decisões acordadas são a favor da coletividade social. “O conselheiro, como gestor normativo, deve encaminhar orientações necessárias que têm a ver com a cultura dos estabelecimentos escolares e do próprio sistema de ensino do município” (CURY, 2006, p. 56).

Organizado horizontalmente, os membros de um Conselho formam uma vontade majoritária ou consensual, a partir dos interesses que representam, sobre as demandas e tarefas que lhes são atribuídas. A sua função mais importante é a normativa, que não “[...] pode se dar contra *legem*, *ultra legem* ou *prater legem*. Ela só pode se dar *secundum legem* e *intra legem*” (CURY, 2006, p.42). Assim, cabe à própria sociedade acompanhar e exercer funções de Controle Social sobre os próprios Conselhos a fim de garantir que decidam a favor da coletividade.

Entretanto, Teixeira (2004, p. 693) avalia que, como “[...] a ideia de Conselhos de Educação no Brasil está fortemente ligada à sua concepção como órgão de governo, com a função de assessoramento e colaboração, que os caracterizou ao longo de grande parte da história educacional brasileira no século XX”, muitas vezes, os conselheiros não conseguem se enxergar como representantes da população, e não do Estado e seus governos.

[...] a função de conselheiro implica em ser um intelectual da legislação da educação escolar para, em sua aplicação ponderada, garantir um direito de cidadania. [...]. Espera-se dele estudos e investigações que o conduza a conhecimentos específicos para o exercício das tarefas próprias da função. A autoridade derivada que lhe é imanente pela função não pode ignorar o que o ordenamento jurídico dispõe e nem se contentar com um amadorismo ou com um certo diletantismo (CURY, 2006, p. 42).

Ao estudar a organização e o funcionamento do Conselho Municipal de Educação, em uma cidade mineira, Lima (2010, p. 41) concluiu que há uma Participação guiada e alienada dos membros desse fórum que se caracteriza como “[...] uma participação ‘pró-forma’, informativa, aparentemente democrática”. Tal experiência ressalta as análises de Souza e Vasconcelos (2006), que chamam a atenção para a complexidade das tarefas atribuídas aos conselheiros, corroborando as reflexões de Cury (2006), quando sublinha sobre a importância da formação teórica e política dos conselheiros. Dessa forma, não basta só compor os Conselhos, é preciso garantir a formação política e instrucional (aprendizagem sobre as leis que ordenam a educação e outros campos das políticas sociais) dos seus membros. Sem essa formação, corre-se o risco de, por meio dos Conselhos, se controlar a “[...] massa pelo pensamento, cultura e política institucional. Isso leva o controle social, para usar uma expressão popular, para o ralo” (LIMA, 2010, p. 42).

A pluralidade representativa nos Conselhos é condição irrestrita para que ele não se transforme em espaço hegemônico de algum grupo. Decorre daí a necessidade de se aliar saber acadêmico e saber popular em um mesmo patamar. A formação de um conselheiro torna-se, portanto, condição *sine qua non* para a sua inserção e atividade em um fórum de Controle Social. Além de pertencer à classe que representa, um conselheiro deve ter uma formação específica e disposição para estudar. Se representam determinados segmentos de classe ou área em um Conselho, é fundamental que “[...] tais cidadãos se amparem em elementos técnicos concretos para melhor desempenharem suas funções, o que transita pelo domínio das finalidades do órgão e conhecimento razoável dos instrumentos postos à sua disposição” (SOUZA; CARDOSO, 2018, p. 338-339).

Bordignon (2013, p. 77) também chama a atenção para a formação dos conselheiros, evidenciando que

a composição do Conselho, considerando a pluralidade das visões de mundo e de saberes, não significa que, ao serem escolhidos para o Conselho, os conselheiros estão prontos para exercerem as suas funções. A formação dos conselheiros torna-se requisito essencial para o exercício do papel de conselheiro. É fundamental que o conselho trabalhe em sintonia com a concepção de educação e com a natureza e os papéis atribuídos ao próprio conselho.

Nesse sentido, recorre-se ao Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), criado pelo Ministério da Educação, com o objetivo principal de “[...] qualificar gestores e técnicos das Secretarias Municipais de Educação e representantes da sociedade civil para que atuem em relação à ação pedagógica escolar, à

legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação” (BRASIL, s./d.).

Lima (2018, p. 2) avalia que, de 2015 a 2017, o governo brasileiro

[...] propositou diversas iniciativas a exemplo do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho) visando estimular a criação de novos colegiados e fortalecer os já existentes, bem como qualificar a participação da sociedade civil na avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais, especialmente as relacionadas à ação pedagógica escolar, à legislação e aos mecanismos de financiamento, repasse e controle do uso das verbas da educação.

Em 2006, pesquisa realizada por Souza e Vasconcelos (2006) relatou a incipiência de estudos sobre os Conselhos Municipais de Educação, cuja preocupação com a Participação da sociedade civil se constitui em uma temática recorrente nos trabalhos analisados, tomando a representatividade e a qualidade da Participação como foco principal¹⁶. Outrossim, avaliam como extremamente complexa a função que a lei atribui a esses Conselhos, exigindo dos seus

[...] membros elevado preparo, tempo e acesso a documentações detalhadas sobre a matéria, e que, na realidade, da maioria das localidades investigadas, a sua criação vem se dando por intermédio de nomeações realizadas pelos prefeitos, resultando no comprometimento da independência dos conselheiros e da autonomia do órgão. No caso específico dos CMEs, nota-se, ainda, a prevalência da função deliberativa em detrimento da função consultiva e, inclusive da função fiscalizadora (SOARES; VASCONCELOS, 2006, p. 51).

Contudo, ao avaliar o papel dos Conselhos de Educação, no Brasil, desde a sua criação formal, em 1961, mesmo tendo cristalizado nos seus textos modelos burocráticos e cartoriais, Teixeira (2004, p. 701) conclui que eles

[...] desempenharam um papel fundamental na organização do sistema de ensino no Brasil. Atuando na formalização do sistema e na uniformização do modelo de escolas consagrado no país, eles assumiram a tarefa de normatizar o processo de ensino, estabelecendo as bases para o seu acompanhamento e avaliação. Cumpriram o papel para o qual foram criados, construindo conhecimentos sobre a organização e a administração do ensino, definindo rumos, criando alternativas de ação.

¹⁶ Ressalta-se que, no Brasil, há grupos de pesquisa que têm os Conselhos de Educação como objeto de estudos, mas há lacunas nesses estudos, e temas como o Controle Social, conselheiros, organização dos Conselhos, papel e processo de cogestão ainda não são recorrentes, ao contrário dos enfoques sobre o processo democrático, qualidade e Participação.

Nesse sentido, não se trata de colocar a existência dos Conselhos na berlinda, mas de controlar a sua organização, estrutura e funcionamento, o que só pode ocorrer mediante atenta e ativa participação da classe trabalhadora no seu interior, dado que é sobre a sua escolarização que esses órgãos, preponderantemente, tratam.

3.3 Direito à educação de qualidade referenciada como fundamento das ações dos Conselhos Municipais de Educação

A educação é um direito garantido nas legislações em vigor (BRASIL, 1988; 1996; 2014), mas, em sociedades capitalistas como o Brasil, não podem prescindir de adjetivação propositiva e que, de imediato, apresenta-se substantiva: ser de qualidade.

Ao longo do tempo, e acompanhando as modificações instauradas pelo neoliberalismo, o termo qualidade também foi reapropriado pelo capital e modulado aos seus interesses. Isso fez com que as alas progressistas encontrassem especificações que pudessem demarcar a qual qualidade estavam se referindo quando da reclamação do direito da classe trabalhadora a acessar a educação escolarizada ou não. Atualmente, a qualificação para o termo passou a ser “social e politicamente referenciada”.

3.3.1 A natureza material, simbólica e ideológica da qualidade

Em si, o termo qualidade remete-se às propriedades, atributos ou condições que determinam a natureza de alguma coisa ou de alguém. Ela “[...] representa o que o objeto é e não outra coisa” (TRIVIÑOS, 2008, p. 65), daí pressupor parâmetros comparativos que estabelecem adjetivações positivas ou negativas à coisa em análise, variando com o tempo e a sociedade. Essa capacidade de estabelecer relações, comunicá-las e realizar opções advém da própria vida social: “ao fazer as escolhas, avaliamos, acionamos valores, visões de mundo, de sociedade e de educação, além de critérios que maximizam ou minimizam os benefícios individuais e coletivos” (SILVA, 2009, p. 218).

Assim, pode-se afirmar que qualidade se assenta

[...] em uma perspectiva polissêmica, em que *a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidencia e define os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis* de um processo educativo de qualidade social (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202, grifo nosso).

A definição e a determinação da qualidade encontram-se visceralmente ligadas, portanto, às condições materiais de vida, que as definem a partir de possibilidades, necessidades e desejos que variam conforme o tempo e o espaço de onde se fala. Assim, ao se demarcar critérios para se qualificar algo ou alguém, está em jogo um grupo de concepções, verdades, falsetes e crenças que é colocado à disposição do avaliador e que, em geral, vai encontrar ressonância nos seus pares, nos que operam e vivem na mesma classe. Assim, ao se decidir qual a qualidade de bens e serviços a ser perseguida para um determinado grupo ou classe, se quem o faz não pertencer àquela classe, não será capaz de eleger os critérios precisos e necessários a ela. Dessa maneira, também, pode-se concluir que os critérios que ele toma para o grupo devem pertencer somente a ele, e/ou não devem ser necessários a outra classe. Nesse sentido,

[...] o conteúdo conferido à qualidade está diretamente vinculado ao projeto de sociedade prevalecente em determinadas conjunturas. Como tal, se relaciona com o modo pelo qual se processam as relações sociais, produto dos confrontos e acordos dos grupos e classes que dão concretude ao tecido social em cada realidade (AZEVEDO, 2011, p. 422, grifo nosso).

Entretanto, como parâmetro de política pública, o termo qualidade precisa cercar-se de determinantes qualitativos e quantitativos para não cair na retórica da exclusão e/ou do privilégio. Daí serem o direito e as finalidades educativas os pontos nodais de partida, essencialmente conjugados a partir dos substantivos/adjetivos “público”, laico e “todos”.

No campo do “público”, laico e “todos”, entendendo a educação

[...] como elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas, contribuindo, contraditoriamente, desse modo, para a transformação e a manutenção dessas relações, [...] [situa-se] a escola como espaço institucional de produção e de disseminação, de modo sistemático, do saber historicamente produzido pela humanidade (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 203).

Destarte, dimensões, fatores e indicadores cercam a prática e a retórica sobre uma educação de qualidade, evocando grandes desafios para a escola pública brasileira. Acesso, permanência, aprendizagem, Cidadania, formação são alguns desses desafios que compõem “[...] um conjunto de determinantes que interferem, nesse processo, no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, educação como direito, entre outras” (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 202).

Por outro lado, ao se considerar que, como qualquer outro conceito, o de qualidade é histórico e geograficamente situado, é imprescindível se discutir as dimensões, fatores e indicadores da educação e da escola pública de qualidade.

Historicamente, há que se fitar quais são as políticas que têm encaminhado o processo educativo público – e as breves considerações tecidas no Capítulo 1 deste estudo apresentaram alguns aspectos – e, geograficamente, há que se refletir sobre as disparidades que dividiram e dividem as regiões brasileiras, numa perspectiva macro, e as diferenças que circundam as cidades e os campos brasileiros. Não obstante, é preciso sublinhar a incidência das políticas dos organismos internacionais multilaterais na educação brasileira e se considerar

[...] que não há uma qualidade universal, neutra, sem intencionalidades políticas que refletem, por sua vez, diferentes visões de mundo. O que se encontra em choque, por trás da disputa da ‘qualidade’, são diferentes modelos de ‘sociedade’ e do ‘homem’ que se deseja formar [...] (ALMENARA; LIMA, 2017, p.40).

Assim, como construção histórica,

os próprios conteúdos do atributo qualidade, na medida em que resultam da reflexão/ação humanas, historicamente, vêm se construindo e têm variado de acordo com os interesses de grupos e classes sociais. Por conseguinte, *seu significado predominante* – mas não unívoco – *varia de acordo com os projetos hegemônicos em distintos contextos históricos, sem, no entanto, deixar de expressar uma contaminação de elementos oriundos de outras significações, peculiares às forças sociais em luta* (grifos nossos) (AZEVEDO, 2011, p. 423-424).

Esse complexo encadeamento multidimensional de disputas em torno do termo e da sua materialidade e materialização acaba por imprimir nuances diversas que impedem falar, muitas vezes, em uma educação ou uma escola pública brasileira, tantas são as diferenças constituídas nesse espaço continental. Uma das referências desse pensamento pode ser encontrada nos dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que variam significativamente, por exemplo, entre estados mais ricos e mais pobres¹⁷. Outra referência pode ser os Planos Nacionais de Educação (PNE) que vêm, reiteradamente, quase que repetindo quantitativos para as metas, indicando que o que havia se previsto para o decênio anterior não foi cumprido.

Dessa forma,

¹⁷ Em 2017, São Paulo alcançou média de 6,5; e Sergipe, 4,3, no IDEB. Disponível em: <https://www.qedu.org.br/brasil/ideb-por-estados>. Acesso em: jul. 2020.

um ponto de suma importância é quanto à complexidade dos parâmetros de qualidade para os sistemas e para as instituições básica e superior em âmbito da união, estados e municípios em sistemas educativos próprios, requer observação do cenário brasileiro desigual – desigualdades regionais, estaduais, municipais, locais, normas e redes nem sempre conectadas, diferentes atores (potencialidades individuais e grupais), a dinâmica pedagógica (processo de ensino-aprendizagem), o currículo, e a avaliação (LIMA, 2010, p. 12).

Outrossim, não se pode desconsiderar que

[...] a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 205).

Esse complexo cenário nacional tem se caracterizado, na avaliação de Dourado e Oliveira (2009, p. 205), pela “[...] ampliação das oportunidades educacionais, por meio da inclusão de etapas e modalidades educativas, *sem fazer avançar, contudo, a adjetivação da qualidade pretendida*” (grifo nosso). Há que se considerar, também, que no Brasil há duas concepções de qualidade da educação pública em franca disputa.

3.3.2 Qualidade mercadológica e qualidade social e politicamente referenciadas como fundamentos do direito à educação

No contexto brasileiro, desde os anos 1990, pela via da reforma do Estado e da educação, qualidade vem sendo ora colocada como sinônima, ora como substituta, dos termos eficiência e eficácia, sendo assim possível de ser analisada a partir de dois campos de significação, conforme Azevedo (2011). O primeiro abrange uma perspectiva relacional que polariza a qualidade da educação pública comparativamente à privada.

Isto implica considerar e questionar a própria função da escola para a maioria da população, a adequação dos programas e projetos ao atendimento das suas necessidades educacionais e, portanto, a estrutura dos equipamentos sociais, a natureza e característica dos currículos, os métodos de ensino, o tratamento reservado aos professores, dentre outros elementos que configuram a relação entre as práticas educativas e o projeto de sociedade prevalecente. Trata-se de uma compreensão que toma a qualidade como “qualidade social” e que se articula, no nosso binômio, diretamente à noção de gestão democrática da educação e da escola [...] (AZEVEDO, 2011, p. 424).

Essa concepção relacional nasceu no bojo das lutas dos anos 1980 e passou a se figurar como o mote de qualidade defendido pelas forças progressivas, pressupondo “[...] uma educação escolar com *padrões de excelência e adequação aos interesses da maioria da população*, apoiada em valores como solidariedade, justiça, honestidade, autonomia, liberdade e cidadania” (AZEVEDO, 2011, p. 424, grifo nosso), sobre a alcunha de “educação de qualidade social e politicamente referenciada”.

O segundo campo de significação pauta-se pelas orientações neoliberais, que colocam a qualidade como sinônimo de eficiência e eficácia, inserindo padrões e metodologias empresariais para constituir a qualidade total das escolas.

Nesses marcos, a busca da qualidade na educação *implica superar a crise de eficiência, eficácia e produtividade presentes nos sistemas de ensino e, por conseguinte, corrigir a improdutividade que perpassa a prática pedagógica e a gestão das unidades escolares, de modo que haja retorno dos recursos investidos nas escolas*. A exclusão e a discriminação educacionais decorrem, nessa ótica, de problemas adstritos à própria escola, a exemplo da ineficiência e da incompetência dos que nela atuam, causas pelas quais são explicados os fenômenos da evasão, da repetência e, enfim, da improdutividade dos seus resultados (AZEVEDO, 2011, p. 425, grifo nosso).

A centralidade que a gestão assume nesse campo conceitual coloca-a como causa (gestão ineficiente do Estado) e solução (novo modelo de gestão do Estado) de tais problemas, dado que, ao adotar o sistema gerencial das empresas, a metodologia da qualidade total será capaz de desobstruir os canais que impedem a escola pública de realizar seus objetivos e metas.

Essa perspectiva vem do campo da economia, no qual “[...] o conceito de qualidade dispõe de parâmetros de utilidade, praticidade e comparabilidade, utilizando medidas e níveis mensuráveis, padrões, *rankings*, testes comparativos, hierarquização e estandarização próprias do âmbito mercantil” (SILVA, 2009, p. 219). Ao ser transferido para o campo educacional, ele carrega consigo tais parâmetros e mecanismos de medidas.

A mensuração dos resultados das escolas públicas tornou-se o eixo de distinção da qualidade e da não qualidade, estabelecendo a competitividade entre alunos, professores, escolas e sistemas de educação. A implantação do sistema de avaliação padronizada externa garantiu que o Estado, tendo repassado parte das suas funções administrativas e financeiras às escolas e aos sistemas – e a algumas instituições do terceiro setor –, assumisse o papel de regulador e avaliador da educação. A criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), já em 1990, anunciava a adoção dessa política mercantil na educação, que após a reforma da educação, foi consolidando-se nos estados e municípios. Inclusive, passaram a

constituir seus próprios sistemas avaliativos, premiar escolas e professores e usar dados como estratégia de *marketing* político. Essa política quantitativista, frisam Almenara e Lima (2017, p. 40), promove “[...] discriminação, exclusão social e aprofundamento das desigualdades, instaurando, assim, a ênfase no resultado, no produto escolar, e não mais no processo”.

No bojo dessas transformações, o currículo escolar, a formação dos profissionais da educação – principalmente os professores –, o financiamento e a gestão dos sistemas de ensino não ficaram imunes a essa lógica gerencialista destinada à criação do capital social necessário ao desenvolvimento do capitalismo, à minimização da exclusão, segregação e marginalização social das classes trabalhadora, contribuindo com a preservação da ordem social. Não sem embargo, forma-se, ao mesmo tempo, mão de obra e consumidores (SILVA, 2009).

Essas questões interferem no âmbito das relações sociais mais amplas e resultam na forma como a sociedade capitalista administra “[...] o direito à educação, que se diz ser de todos, mas que na prática não acontece, porque esse direito tão falado também está vinculado aos diferentes espaços, atores e processos formativos a depender dos entendimentos desses atores sociais” (LIMA, 2017, p. 11). Dessa forma, pode-se afiançar a estreita consonância entre as concepções de homem, sociedade e educação que se propagam e a concepção de qualidade que se vincula a elas. Assim, é imprescindível diferenciar qualidade total de qualidade social e politicamente referenciada.

Enquanto a primeira remete-se às deliberações neoliberais toyotistas, acionando uma proposição mercantil do termo, a segunda encerra um compromisso unívoco com a educação popular, a das classes que vivem do trabalho. Dessa maneira, como assevera Lima (2010), é preciso decifrar a concepção de qualidade que permeia os textos oficiais, institucionais e legais. Ao afirmar a “educação como direito de todos”, é preciso interrogar: qual educação?, com qual qualidade?, atendendo às necessidades e objetivos de quem?

Como sublinhado por Lima (2010, p. 12),

[...] a educação, também em sentido amplo é elemento partícipe das relações sociais mais amplas, esta contribui, contraditoriamente, para a transformação e a manutenção das relações sociais, ou seja, está dentro de um projeto de nação, que pode atender as orientações mercantilistas da organização social capitalista que é a que existe hoje ou visualizarmos outro projeto de nação que não seja capitalista, isto é, que o centro de tudo não seja o “econômico”, mas o ser humano.

Essa lógica evidencia, também, duas situações na escola

uma inibe os esforços da instituição para definir coletivamente o seu projeto político-pedagógico, pois é conhecida a luta histórica em defesa do direito da escola de construir seu projeto, de fazer suas escolhas, num movimento em que todos se educam. Outra fortalece os instrumentos de controle, de fiscalização e de pressão externa nas decisões da escola. Pouco importa os saberes, se a escola como um todo desenvolve valores humanos, se caminha para o entendimento da qualidade no sentido social, se desenvolve projeto com aqueles que têm limitações. O que conta são os números e não a forma ou o processo de como os números foram gerados (SILVA, 2009, p. 221, grifos nossos).

Em contraposição a tal racionalidade, a Conferência Nacional de Educação de 2010 (CONAE, 2010¹⁸), conforme Azevedo (2011, p. 426), incorporou a concepção de “qualidade socialmente referenciada” como parâmetro para a construção de políticas de Estado, a partir de debates que remetam

[...] à apreensão de um conjunto de variáveis que interfere no âmbito das relações sociais mais amplas, envolvendo questões macroestruturais, como concentração de renda, desigualdade social, garantia do direito à educação, dentre outras. Envolve, igualmente, questões concernentes à análise de sistemas e instituições de educação básica e superior, bem como ao processo de organização e gestão do trabalho educativo, que implica condição de trabalho, processos de gestão educacional, dinâmica curricular, formação e profissionalização. É fundamental, pois, ressaltar que a educação se articula a diferentes dimensões e espaços da vida social, sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. A educação é, assim, perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica pedagógica, econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade (grifo nosso).

Pensar sobre as perspectivas pedagógica, econômica, social, cultural e política, que dimensionam os tempos e os espaços da educação e tomam a realidade concreta como ponto de partida para a construção de critérios de qualidade, para a educação da classe que vive do trabalho, compreendendo-a, sempre, incrustada na realidade brasileira construída a favor do capitalismo neoliberal, é que este trabalho acrescenta a adjetivação *política* a essa qualidade. Nesse sentido, reforça a dimensão humana da vida em sociedade, fundada no trabalho e nas trocas realizadas.

Outro fator concernente, que resvala na definição e consecução da qualidade da educação, é o financiamento, quase sempre referente aos custos básicos da sua manutenção e desenvolvimento, e nunca ao necessário. Priorizar a educação como política pública que resguarda e promove um direito subjetivo implica no

¹⁸ CONAE – Conferência Nacional de Educação. **Documento Final**. Brasília: MEC, 2010.

[...] aumento dos recursos destinados à educação, regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, otimização e maior articulação entre as políticas e os diversos programas de ações na área; efetivação da gestão democrática dos sistemas e das escolas, consolidação de programas de formação inicial e continuada, articulados com a melhoria dos planos de carreira dos profissionais da educação etc. (DOURADO; OLIVEIRA, 2009, p. 205).

Ao se ressaltar a importância e a necessidade da definição de padrões de qualidade de ensino, e compreendendo a diversa realidade das escolas públicas brasileiras, Dourado e Oliveira (2009, p. 207) concluem que

[...] é fundamental estabelecer a definição de dimensões, fatores e condições de qualidade a serem considerados como referência analítica e política no tocante à melhoria do processo educativo e, também, *à consolidação de mecanismos de controle social da produção, à implantação e monitoramento de políticas educacionais e de seus resultados, visando produzir uma escola de qualidade socialmente referenciada* (grifo nosso).

Citando Darling-Hammond e Ascher (1991¹⁹), Dourado e Oliveira (2009, p. 207) apresentam as relações que as dimensões e os fatores de qualidade da educação devem expressar:

[...] a) *validade* – entre os objetivos educacionais e os resultados escolares, não se reduzindo a médias ou similares; b) *credibilidade* – tendo em vista elementos que possam ser confiáveis em termos do universo escolar; c) *incorruptibilidade* – ou melhor, fatores que tenham menor margem de distorção; d) *comparabilidade* – ou seja, aspectos que permitam avaliar as condições da escola ao longo do tempo (grifos dos autores).

As relações que perpassam essas dimensões e fatores indicam fortemente que: a qualidade não deve se basear em médias, uma vez que estas invisibilizam os que estão abaixo delas; os elementos destacados, ou escolhidos como expressões qualitativas, devem estabelecer uma relação intrínseca com as necessidades totais das escolas, e não apenas às básicas; não deve haver distorção nem de fatos nem de dados; o processo de regulação existe para avaliar quanti e qualitativamente o alcance de objetivos e metas e servir de base para a adoção de novas políticas.

¹⁹ DARLING-HAMMOND, L.; ASCHER, C. *Creating accountability in big city schools*. Urban Diversity Series, n. 102, 1991.

Almenara e Lima (2017, p. 40) relacionam diretamente a constituição da qualidade socialmente referenciada à gestão democrática da escola, respaldada tanto pelo seu projeto político-pedagógico quanto pela existência de Conselhos de Educação, e ressaltam que

[...] é importante que se tenha clareza de *qual qualidade se busca na educação*, pois esta pautará, em grande medida, *os objetivos do projeto educativo* (formar para o mercado ou para a vida), *seu modo de formação* (mais ou menos democrático), *sua abrangência e escopo* (isolada nas questões internas da escola ou conectada ao seu entorno e às questões da política nacional de educação).

Nesse cenário, não há como desconsiderar que fatores externos incidem diretamente sobre essa qualidade, e que não cabe à escola resolvê-los diretamente. A educação há que se inserir no rol dos movimentos que se não resolverão, pois, ao menos, abrandarão esses fatores. Contudo, repassar essa responsabilidade às escolas tem sido uma redundante forma de desviar suas práticas e objetivos de ensino e aprendizagem. A escola passa a funcionar como espaço de assistência social e não como local de formação humana e científica.

Silva (2009, p. 224) apresenta alguns fatores externos à escola que refletem na qualidade da educação escolar:

a) *fatores socioeconômicos*, como condições de moradia; situação de trabalho ou de desemprego dos responsáveis pelo estudante; renda familiar; trabalho de crianças e de adolescentes; distância dos locais de moradia e de estudo. b) *Fatores socioculturais*, como escolaridade da família; tempo dedicado pela família à formação cultural dos filhos; hábitos de leitura em casa; viagens, recursos tecnológicos em casa; espaços sociais frequentados pela família; formas de lazer e de aproveitamento do tempo livre; expectativas dos familiares em relação aos estudos e ao futuro das crianças e dos jovens. c) *Financiamento público adequado*, com recursos previstos e executados; decisões coletivas referentes aos recursos da escola; conduta ética no uso dos recursos e transparência financeira e administrativa. d) *Compromisso dos gestores centrais com a boa formação dos docentes e funcionários da educação*, propiciando o seu ingresso por concurso público, a sua formação continuada e a valorização da carreira; ambiente e condições propícias ao bom trabalho pedagógico; conhecimento e domínio de processos de avaliação que reorientem as ações.

Há, também, fatores internos que incidem diretamente sobre a qualidade social e politicamente referenciada da educação e que devem ser pensados pelas políticas de educação, pelos Conselhos, pelas escolas e pelos profissionais da educação, tais como

[...] a organização do trabalho pedagógico e gestão da escola; os projetos escolares; as formas de interlocução da escola com as famílias; o ambiente saudável; a política de inclusão efetiva; o respeito às diferenças e o diálogo como premissa básica; o trabalho colaborativo e as práticas efetivas de funcionamento dos colegiados e/ou dos conselhos escolares (SILVA 2009, p. 224).

Ao se separar fatores externos e internos, não se objetiva, é claro, desconectá-los ou negar as idiossincrasias que permeiam suas relações. Trata-se de resguardar a escola das armadilhas impostas pelas políticas públicas de cunho capitalista neoliberal que visam quebrar os elementos realmente pedagógicos, inserindo demandas de outras áreas como responsabilidades dos trabalhadores da educação e das famílias dos estudantes.

Ainda sobre a composição necessária, “qualidade social e politicamente referenciada”, ressalta-se que ela, também, implica em

[...] assegurar a redistribuição da riqueza produzida e que os bens culturais sejam socialmente distribuídos entre todos. A qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos. *A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas* (SILVA, 2009 p. 225, grifo nosso).

Por outro lado, é preciso campear que qualidade é um termo que, mesmo tendo existência própria, mantém unidade e interdependência com a quantidade, sem que uma ou outra percam suas características em si, mesmo que, em um dado momento, elas possam mudar suas características. Não existe qualidade sem quantidade e vice-versa.

Inversamente, é comum as políticas de educação quebrarem essa unidade, focalizando ora uma, ora outra. Na década de 1990, por exemplo, a tônica era a inclusão pela via do aumento das matrículas no Ensino Fundamental, sob o discurso de que, depois que todas as crianças e adolescentes estivessem nas escolas, iria se pensar em como atender às demandas pedagógicas. Lida no contexto histórico e geográfico dos anos 1990, essa lógica respalda-se nas proposições descentralizadoras e focalizadoras da reforma do Estado brasileiro.

Nesse sentido, para falar em qualidade é preciso considerar as dimensões (indicadores de qualidade), intra e extraescolares, socioeconômico e cultural, custo aluno-qualidade, qualidade social (para todos), processos educativos (práticas curriculares, planejamento pedagógico, processo de participação, dinâmica da avaliação), relação numérica discente-docente-técnico administrativo, financiamento público, estrutura e características de cada sistema ou instituição, livre organização sindical, formação inicial e continuada dos profissionais da educação, valorização e planos de carreira, satisfação e engajamento dos diferentes segmentos da educação (LIMA, 2017, p. 12).

Outrossim, tais indicadores devem ser acompanhados de critérios claros e passíveis de serem anuídos e referendados a partir do que se entende por qualidade social referenciada. A exemplo, quando se fala de “formação inicial e continuada dos profissionais da educação”: sobre qual formação se pronuncia?, a quem cabe oferecê-la?, em quais circunstâncias e instituições?, com qual periodicidade?, com quais objetivos?, quais as metas propostas?. Pode-se pensar que os planos nacional, estaduais e municipais de educação deem conta dessa tarefa, mas é preciso atentar-se para tal fato, e, principalmente, para a implementação e avaliação das ações e estratégias desenvolvidas. Caso contrário, corre-se o risco de se ter planos organizados a partir da concepção de qualidade social e política e ações serem implementadas a partir de outras vertentes como a da qualidade total.

Ressalta-se, mais uma vez, que o termo “qualidade total” está vinculado a uma noção de educação mercantilizada, em sintonia com o modo de produção capitalista, que toma a escola como espaço de reprodução social para atender às demandas do mundo do trabalho. Como tratam Almenara e Lima (2018), para além de um modelo universal, e, portanto, neutro, de qualidade, há intenções políticas, econômicas e sociais, representando visões de mundo que permeiam concepções de qualidade. Nesse sentido, pensar a qualidade da escola pública é tomar a complexidade social que a envolve e os seus objetivos formativos (ALMENARA; LIMA, 2018), a partir do seu compromisso com determinada classe social: a trabalhadora, pois é ela e seus filhos que ocupam os seus bancos e servem-se das lições aprendidas. Forjar uma escola de qualidade total, ao contrário, significa abrir-se para a concretização dos ideais e objetivos do mercado.

3.4 Os Conselhos Municipais de Educação do Norte de Minas Gerais, nas representações de Janaúba, Januária e Montes Claros

Como colocado na introdução deste trabalho, os princípios da administração pública são pouco evidenciados nas ações dos Conselhos de Educação dos municípios em estudo,

especialmente no que tange à transparência e publicidade das suas ações. Como exemplo, pode-se citar a divulgação irrestrita das ações pela via da disponibilização dos documentos. Essa questão evidenciou-se claramente nas buscas por esses documentos para a pesquisa – dificuldades de acesso, promessas de disponibilização não cumpridas, incompletude e/ou falta de clareza dos documentos – o que, de certa forma, mesmo que diga muito sobre a organização e estrutura desses Conselhos, impede que leituras diretas sejam feitas. Isso se deu tanto pelas atas das reuniões dos Conselhos, quanto pelas leis municipais de criação e seus regimentos.

Em Janaúba, teve-se acesso a apenas 2 leis: a que criou o CME, em 2005, e a que a alterou, em 2009 (JANAÚBA, 2005; 2009). Não se teve acesso ao regimento. No município januaense, foram disponibilizadas quatro leis: a que cria o Conselho e outras três que alteraram a organização do CME em 1997, 2010, 2013 e 2016 (JANAÚBA, 1997; 2010; 2013; 2016). Em Montes Claros, foram disponibilizadas a Lei n.º 3.885, de 20 de dezembro de 2007, que organizou o Sistema Municipal de Ensino de Montes Claros, na qual a seção III traz a natureza e funções do CME e suas competências, e o Regimento Interno deste, Lei n.º 3.809, de 05 de outubro de 2007.

Partindo dessas fontes, esta seção apresenta a estrutura, composição e funções desses CME, buscando delinear a sua organização nos municípios, a partir das orientações nacionais para a constituição desses fóruns colegiados.

3.4.1 O Conselho Municipal de Educação de Janaúba-MG

Em Janaúba, no site da Secretaria de Educação, no link “Conselhos²⁰”, não foi encontrado nenhum documento. No da Prefeitura Municipal²¹, foi localizada a Lei n.º 1.632, de 07 de junho de 2005 (JANAÚBA, 2005), que institui o Conselho Municipal de Educação, durante o governo do PSDB. O CME disponibilizou a Lei n.º 1.830, de 09 de novembro de 2009 (JANAÚBA, 2009), que alterou a anterior, durante o governo do Partido dos Trabalhadores. Salienta-se que, de uma lei para a outra, as alterações, mesmo “leves”, introduziram algumas nuances de democratização.

Os dois documentos são sucintos – 3 (três) laudas – e, em relação às alterações procedidas, a Lei 1.830 (JANAÚBA, 2009) manteve os objetivos e as competências do CME. Alterou-se, na sua composição, a obrigatoriedade do secretário de educação ser o presidente, “um presidente representado, necessariamente, pelo Secretário Municipal de Educação”, e

²⁰ <http://educacao.janauba.mg.gov.br/publico/conselhos>.

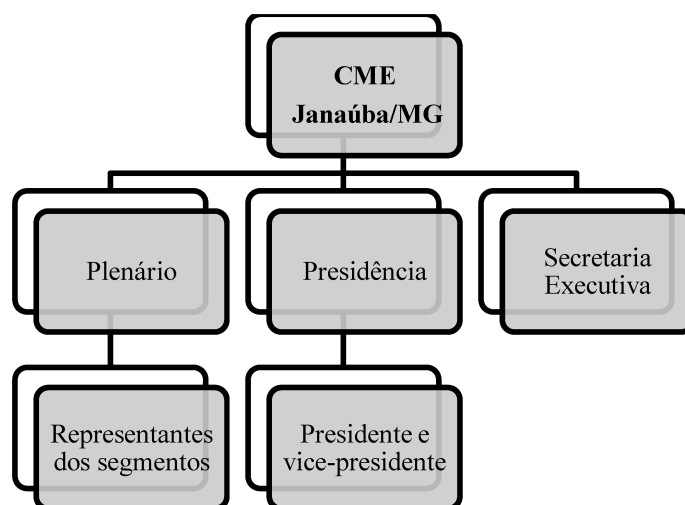
²¹ <https://janauba.mg.gov.br/legislacao/leis/2005-1632.pdf>.

acrescentou a representação (titular e suplente) do Conselho Tutelar e do FUNDEB. Outra mudança foi a reorganização do mandato do conselheiro, que passou de 2 anos com direito à recondução a mais um pleito, para mandato de 3 (três) anos, vedada a recondução.

Sobre o critério para afastamento dos conselheiros por ausência não justificada, manteve-se três sessões consecutivas e alterou-se de 10 (dez) para 6 (seis) sessões alternadas (JANAÚBA, 2005; 2009). Em nenhuma das leis é explicitado o processo de escolha do presidente e do vice, assim como qualquer menção à criação de comissões, deixando registrado, no art. 11, que “a estrutura e o funcionamento do Conselho são estabelecidos no Regimento próprio elaborado pelo Conselho e aprovado por Decreto” (JANAÚBA, 2009). Entretanto, esse Regimento não foi encontrado nos sites citados e nem disponibilizado pelo Conselho desse município.

A composição estrutural desse Conselho era básica (Figura 4).

Figura 4 - O Conselho Municipal de Educação de Janaúba-MG, em 2009



Fonte: Janaúba (2005; 2009).

O CME de Janaúba, de acordo com a Lei 1.830/2009 (JANAÚBA, 2009), tinha, na sua composição, um representante titular e o seu suplente dos segmentos (Quadro 2).

Quadro 2 – Representações no Conselho Municipal de Educação de Janaúba-MG e suas formas legais de ingresso

Segmento representado	Formas de ingresso no CME e outras observações
Secretaria Municipal de Educação	Indicado
Professor da Educação Infantil, da Rede Municipal	Eleito em assembleia, convocada por edital

Professor de 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental, da Rede Municipal	Eleito em assembleia, convocada por edital
Professor do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental	Eleito em assembleia, convocada por edital
Especialista de educação, da Rede Municipal	Eleito em assembleia, convocada por edital
Auxiliar administrativo, da Rede Municipal	Eleito em assembleia, convocada por edital
Representante da Rede Particular de Ensino	Indicado pelo Sindicato das escolas Particulares do Norte de Minas (SINEPE)
Representante de pais de alunos 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental	Escolhido pelos pais, em assembleia
Representantes de pais de alunos do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental	Escolhido pelos pais, em assembleia
Representante da Superintendência Regional de Ensino	Indicado pelo Diretor da Superintendência
Representante da Câmara Municipal de Vereadores	Indicado pelo presidente da Câmara de Vereadores
Representante de Diretor(a) da rede Municipal de Ensino	Indicado por seus pares em assembleia
Representante do Conselho Tutelar	Indicado pelo presidente do Conselho Tutelar
Representante do Conselho do FUNDEB	Não informada a forma de escolha

Fonte: elaborado pela Autora a partir de Janaúba (2009).

Em decorrência da falta de informações, não é possível registrar como esse Conselho representava os municípios gorutubanos. Em 2015, ano final desta pesquisa, nem mesmo pelas atas isso foi factível, pois estas registram apenas os nomes dos conselheiros, sem reportarem aos segmentos de representação e, também, não há atas de posse dos conselheiros.

3.4.2 O Conselho Municipal de Educação de Janaúria-MG

A década de 1990 é o período em que os canais de cogestão iniciavam a sua alvancada no Brasil, em função da promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e da LDB n.º 9.394/96 (BRASIL, 1996). É nesse período, também, que as alterações institucionais decorrentes da reforma do Estado começavam a difundir-se pelos entes federados. Em Janaúria, em 1997, durante o mandato municipal do Partido Progressista Brasileiro (PPB)²², foi criado o CME, ligado à Secretaria de Educação, apenas com a função consultiva no campo administrativo. As determinações sociais e políticas podem ser identificadas na Lei n.º 1.753 de 1997 (JANUÁRIA, 1997), que criou esse Conselho.

²² “Partido político nacional fundado em setembro de 1995 a partir da fusão do Partido Progressista Reformador (PPR) com o Partido Progressista (PP) e o Partido Republicano Progressista (PRP). Liderado pelo então prefeito de São Paulo, Paulo Maluf, teve como primeiro presidente nacional o senador catarinense Esperidião Amin, que presidira o PPR. Em 4 de abril de 2003, voltou a chamar-se apenas Partido Progressista (PP)”. (<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-progressista-brasileiro-ppb>).

No CME, em 1997, o prefeito era o presidente de honra do CME e o Secretário de Educação, quando presente, o presidente, ambas funções determinadas na Lei como natos. O art. 8º refere-se à eleição do presidente e do vice, por seus pares, “[...] em escritínio e votação uninominal” (JANUÁRIA, 1997). Contudo, tais cargos eram secundarizados, quando da presença do Secretário de Educação, que assumia, “por direito”, a função.

O plenário era formado por representantes de órgãos e entidades, escolhidos por seus pares, sem, no entanto, determinar representações de professores, pais de alunos, diretores e técnicos da educação. O item “h” do inciso II, do art. 3º, refere-se à “[...] outras categorias ou associações existentes, ou que vierem a se constituir legalmente” (JANUÁRIA, 1997), sem explicitar se, nestas, incluiriam-se o segmento pedagógico da escola e os pais.

Eram sete as competências do Conselho, prevalecendo as consultivas. A ele eram garantida dotação orçamentária própria e recursos necessários ao seu funcionamento (JANUÁRIA, 1997).

Durante o governo municipal do Partido Trabalhista Cristão (PTC), a Lei 2.220, de 05 de abril de 2010, alterou a Lei 1.753 (JANUÁRIA, 1997), nas suas atribuições, competências e composição. De órgão apenas consultivo, o CME passou a se constituir como órgão de caráter deliberativo, normativo e consultivo, com a finalidade de definir as políticas de educação (JANUÁRIA, 2010). De sete, as competências passaram para quatorze, e os membros natos – prefeito e Secretário de Educação – deixaram de existir.

A representação dos segmentos também foi ampliada, passando de sete categorias para onze, incluindo representantes de professores, diretores, pais de alunos e trabalhadores da Educação Básica pública (JANUÁRIA, 2010).

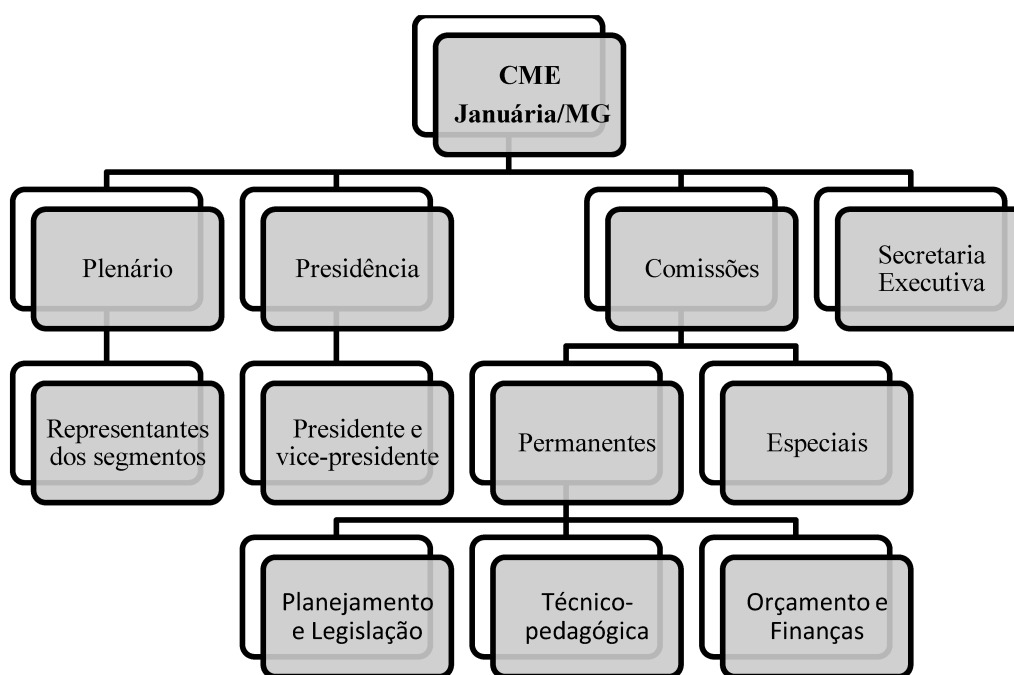
A terceira alteração da lei do CME aconteceu no ano de 2013, pela Lei n.º 2.362 (JANUÁRIA, 2013), mas apenas para reestruturar a organização do Conselho, criando comissões permanentes e especiais, apenas para tarefas determinadas, sendo extintas quando concluídas as atividades. As comissões permanentes eram de planejamento e legislação; técnico-pedagógica e orçamento e finanças. Para cada uma, foram estabelecidas competências gerais e específicas.

A Lei n.º 2.491, de 18 de outubro de 2016, reestruturou a organização e o funcionamento do Conselho, atribuindo-lhe caráter permanente e colegiado, “[...] com a finalidade de assegurar a participação da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas públicas para educação, no âmbito do Município”, no seu art. 1º (JANUÁRIA, 2016). Ela vincula o CME à Secretaria Municipal de Educação (SME), sem, contudo, perder a autonomia para exercer funções e atribuições, como traz o art. 2º. Foram mantidas previsão de

recursos orçamentários e instalações, dependências e materiais necessários ao funcionamento do Conselho (JANUÁRIA, 2016).

A estrutura do CME, a partir de 2013, constituía-se conforme expresso na Figura 5.

Figura 5 - O Conselho Municipal de Educação de Januária-MG, 2013/2016



Fonte: organizado pela Autora a partir de Januária (2013, 2016).

De 2010 a 2016, a composição da representação dos segmentos no Conselho não foi alterada, sendo um o quantitativo de cada um deles (Quadro 3).

Quadro 3 – Representações dos segmentos, no CME de Januária, de 2010 - 2016

Quantidade	Segmento
1	Secretaria Municipal de Educação
2	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
3	Instituições de Ensino Superior
4	Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
5	Professores das escolas municipais de Educação Básica
6	Diretores das escolas municipais de Educação Básica
7	Diretores das escolas estaduais de Educação Básica
8	Superintendência Regional de Ensino de Januária
9	Pais e alunos das escolas municipais

10	Trabalhadores da Educação Básica
11	Instituições filantrópicas comunitárias de ensino

Fonte: organizado pela autora a partir de Januária (2010; 2013; 2016).

De modo geral, pode-se perceber como, na sua legislação, o Conselho de Educação de Januária foi tendo composição, funções e atribuições ampliadas no decorrer do tempo. Foram também ampliados os segmentos com representação. Os resultados desse processo poderão ser analisados no trabalho desenvolvido pelo Conselho, por meio da análise de suas atas, no capítulo 5.

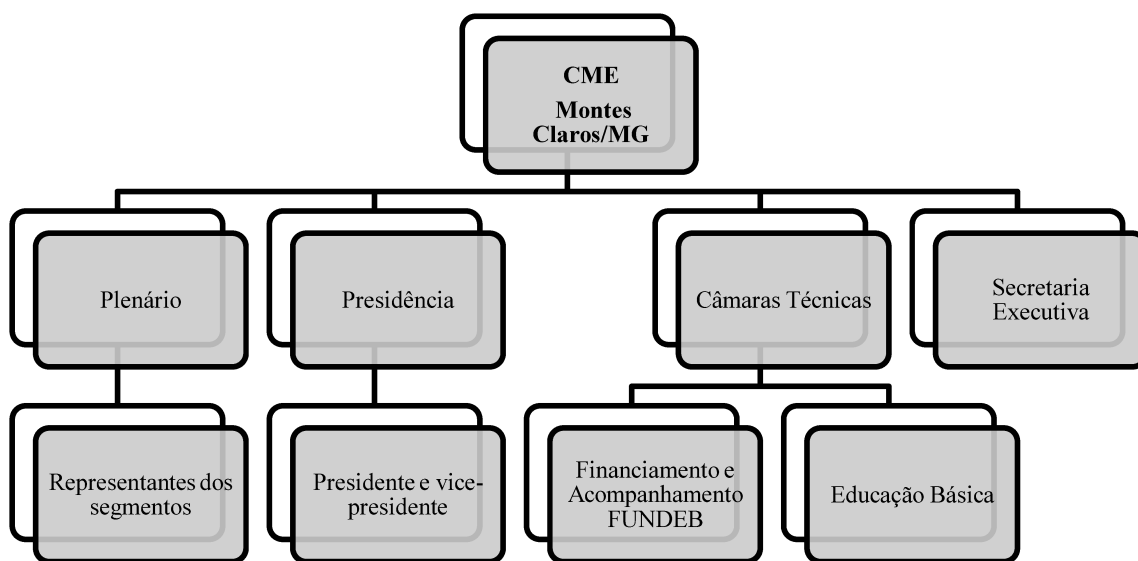
3.4.3 O Conselho Municipal de Educação de Montes Claros-MG

O CME de Montes Claros tem uma página na internet (<https://cme.montesclaros.mg.gov.br/>), na qual se encontram disponibilizadas algumas informações e o Regimento Interno (MONTES CLAROS, 2007a). Entretanto, não foram localizadas as leis de criação e de possíveis alterações do Conselho e, via Secretaria de Educação, teve-se acesso apenas à Lei 3.885, de 2007, que organizou o Sistema Municipal de Ensino de Montes Claros (MONTES CLAROS, 2007b). Os art. 12 e 13, da seção III, dessa Lei (MONTES CLAROS, 2007b), rezam sobre a natureza e funções do CME e as suas competências, respectivamente, texto reproduzido *ipsis litteris* no regimento (MONTES CLAROS, 2007a).

As finalidades e competências elencadas para o Conselho perpassam pelas funções consultivas, deliberativas e normativas (MONTES CLAROS, 2007a). As funções gerais dos conselheiros estão detalhadas em sete itens, e também são apresentadas as específicas dos membros do plenário, da presidência, das câmaras técnicas e da secretaria executiva.

A estrutura geral da composição deste CME está expressa na Figura 6.

Figura 6 - O Conselho Municipal de Educação de Montes Claros-MG, em 2007



Fonte: organizado pela Autora a partir de Montes Claros (2007).

Vinte e cinco membros compunham o CME, em 2007, representando 17 (dezessete) segmentos, conforme o Quadro 4.

Quadro 4 – Representações do Conselho Municipal de Educação de Montes Claros-MG

Segmentos representados	Quantitativo	Formas de ingresso e outras observações
Órgãos governamentais do Município, indicados pelo prefeito.	5	No mínimo, 03 representantes devem ser da SME. Indicados pelo prefeito.
Instituições de ensino público superior, localizadas em Montes Claros.	1	Em regime de alternância entre as respectivas instituições.
Instituições particulares de Educação Infantil localizadas em Montes Claros.	1	Não especificado no documento.

Quadro 4 – Representações do Conselho Municipal de Educação de Montes Claros-MG

(conclusão)

Segmentos representados	Quantitativo	Formas de ingresso e outras observações
Instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais de Educação Infantil localizadas em Montes Claros.	1	Não especificado no documento.
Estudantes, emancipados ou de maior idade, da rede pública municipal de Montes Claros.	2	Indicados em processo eletivo organizado para esse fim, pelos seus respectivos pares.
Pais de estudantes das escolas da rede pública municipal.	2	1 (um) das escolas urbanas e 1 (um) das rurais. Indicado em processo eletivo organizado para esse fim, pelos seus respectivos pares.
Conselho Municipal da Criança e do Adolescente de Montes Claros.	1	Indicado em processo eletivo organizado para esse fim, pelos seus respectivos pares.
Professores das escolas públicas municipais de Educação Básica, sendo 01 (um) das escolas rurais	2	1 (um) das escolas urbanas e 1 (um) das rurais.
Servidores técnico-administrativos das escolas públicas municipais.	1	Indicado em processo eletivo organizado para esse fim, pelos seus respectivos pares.
Servidores técnico-pedagógicos em educação das escolas da rede pública municipal.	1	Indicado em processo eletivo organizado para esse fim, pelos seus respectivos pares.
Diretores das escolas da rede pública municipal de Montes Claros.	2	Indicado em processo eletivo organizado para esse fim, pelos seus respectivos pares.
Associação dos Deficientes de Montes Claros (ADEMOC).	1	Não especificado no documento.
Professores/educadores das instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais de Educação Infantil.	1	Não especificado no documento.
Professores das instituições particulares de Educação Infantil, indicado pelo Sindicato dos Professores do Estado de Minas Gerais – Regional Montes Claros (SINPRO)	1	Indicado pela entidade sindicais da respectiva categoria.
Superintendência Regional de Ensino de Montes Claros.	1	Não especificado no documento.
Conselho Tutelar.	1	Não especificado no documento.
Câmara Municipal de Vereadores de Montes Claros, indicado pela Mesa Diretora.	1	Não especificado no documento.

Fonte: elaborado pela Autora a partir Montes Claros (2007a).

As dimensões geográficas e populacionais desse município possibilitam maior quantitativo de representações, o que não isenta os outros dois municípios de organizarem seus Conselhos com mais segmentos representados.

A presidência do Conselho montes-clarense é definida pela eleição entre os pares, em regime de alternância entre os representantes do poder executivo municipal e a sociedade civil organizada, sendo vetada, portanto, a ocupação do cargo por qualquer outro representante dos segmentos da rede municipal, como diretores, professores, servidores e pais (MONTES CLAROS, 2007a).

Concluindo, pode-se afirmar que há pontos convergentes na organização e estrutura desses três Conselhos, tais como previsão de recursos orçamentários e instalações, dependências e materiais necessários ao funcionamento, nomeação dos conselheiros pelo executivo local, participação de entidades da sociedade civil, função de conselheiro não remunerada, possibilidade de se recorrer a outros especialistas no caso de pautas específicas que não sejam de domínio dos conselheiros e critérios para dirimir sobre a perda de mandatos. Chama a atenção, a especificidade de Montes Claros, onde há revezamento na presidência – um pleito de representação municipal e outro da sociedade civil.

No decorrer dos períodos, os quais foram apresentados nos poucos documentos disponibilizados, registram-se alterações de ajustes dos CMEs às legislações maiores, e que vão, aos poucos, inserindo mecanismos de democratização desses espaços, tais como aumento de segmentos representados, presidência não restrita a prefeitos e secretários de educação e ampliação das funções dos Conselhos.

Entretanto, sublinha-se que questões legalistas, mesmo que nem todas estejam contempladas em um ou outro Conselho, não garantem a efetividade das ações, a democratização dos espaços e a realização do Controle Social. Isso fica claro na análise das atas e nas vozes dos poucos conselheiros que se dispuseram a participar desta pesquisa e que está registrada no próximo capítulo.

4 OS FUNDAMENTOS DO CONTROLE SOCIAL DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

A origem da palavra direito é latina, *directum*, e traz a ideia de retidão, do que é certo, adequado, correto. Etimologicamente, a sua definição tem sentido adjetivador de “qualidade daquilo que é regra” e, conforme Abbagnano (2007, p. 328), em sentido geral e fundamental, “[...] é a técnica que visa possibilitar a coexistência dos homens. Como técnica, o D. [Direito] se concretiza em conjunto de *regras* (nesse caso leis ou normas) que têm por objeto o *comportamento inter-subjetivo*, ou seja, o comportamento dos homens entre si” (grifos do autor).

Marx, na sua fase hegeliana, adotou a posição

[...] de que o “verdadeiro” direito é a sistematização da liberdade, das regras internas das atividades humanas coerentes “universais” e, portanto, nunca poderia confrontar os seres humanos de fora, como uma força de coerção, buscando determiná-los como se fossem animais (BOTTOMORE, 2001, p. 109).

Posteriormente, quando iniciou a sua crítica à sociedade baseada na propriedade privada (1844-1847), Marx passou a compreender o direito como “[...] uma forma de alienação que abstraía o sujeito jurídico e os deveres e direitos legais dos seres humanos concretos e das suas realidades sociais [...]”, levando à servidão do homem (BOTTOMORE, 2001, p. 109). Avançando nessa questão, na maturidade teórica, a posição desse autor era a de que o direito é uma forma de dominação de classe, organizada em um sistema de conceitos abstratos, por meio de um conjunto de mandamentos validado pelo Estado (BOTTOMORE, 2001) e, portanto, pela classe dirigente.

Nessa perspectiva marxiana, a alienação ocorre porque o conjunto das normas constituídas por uma classe vai determinar o que cabe e o que não cabe a cada um na sociedade, limitando a ação dos sujeitos, produzindo alienação política, econômica, religiosa e social. Não por acaso, a conquista de um direito pode apaziguar a luta de classes, arrefecer pautas e, como discutido no Capítulo 1, quebrar o sentido coletivo dos movimentos de defesa dos direitos da classe trabalhadora.

Históricos, os direitos vão variar, adequar-se ao tempo, aos espaços e às próprias condições humanas. E, numa sociedade de classes, a determinação de direitos se dá a partir de um longo processo que, se por um lado determina certas garantias a todos, acaba por subtrair outras. Daí a necessidade de poder ser pensado como uma técnica, tal qual apresentado por

Abbagnano (2007), ou como um ordenamento jurídico legitimado, como elaborado por Gramsci, sendo a ordem social o conjunto de direitos e deveres que relacionam Estado e sociedade (LIGUORE; VOZA, 2017). Esse é o direito positivo que, por conseguinte, exige normatizações, composição de regras e, essencialmente, fundamentos sociais e políticos que constituam a sua base de sustentação.

Este capítulo debruça-se sobre os fundamentos que constituem o Controle Social: a Soberania Popular, a Democracia, a Participação e a Cidadania forjados em unidade, o que afasta qualquer possibilidade linear ou hierárquica, uma vez que um inaugura o outro. Nas seções que se seguem, aspectos históricos, conceituais, sociais, políticos e econômicos desses fundamentos são discutidos como meio para se pensar, à frente, como os Conselhos de Educação desenvolvem o seu papel nos municípios.

4.1 Soberania Popular e direito à educação de qualidade

O termo público, em uma sociedade democrática, assenta-se sobre igualdade de acesso e usufruto a bens e serviços demandados pelas faces civil e política do Estado – com recortes e atendimento às diferenças –, o que garantiria a efetivação de direitos a todos os indivíduos. Tal igualdade somente se constitui pela dissolução das diferenças sociais, políticas e econômicas e/ou de qualquer discriminação, compreendida como desvantagem material ou simbólica a alguém, o que não se realiza sob preceitos capitalistas neoliberais; por isso a relevância do exercício consciente e responsável do Controle Social pelas instituições públicas criadas com esse fim.

A política é o espaço para a realização dessa igualdade, que também é a base da concepção de justiça, e “[...] de forma sintética, política e justiça se unem a partir do conceito de igualdade. Somente entre iguais é possível que homens, realmente livres, estabeleçam parâmetros para uma vida melhor em sociedade” (CORREIA, 2012, p. 187).

A justiça é maior e anterior ao direito, pois é ela que o define e o realiza. No capitalismo, o direito exprime a restrição da liberdade, dado que esta se encontra associada a interesses e, conseqüentemente, ao poder, cerceando a igualdade entre quem decide e quem se submete a tais decisões, mesmo em um sistema de democracia representativa, dado que “[...] os poderes de hoje são apenas um arremedo da vontade popular” (CORREIA, 2012, p. 188). Nesse jogo de desiguais, somente as lutas são capazes de quebrar as amarras da dualidade igualdade/liberdade posta pelo capitalismo e aventar uma sociedade justa, igual para todos nas suas diferenças, o que quebraria a dimensão privada de tudo que se particulariza, predominando

o acesso e usufruto público a escolas, restaurantes, hospitais, empresas, meios de transporte, lazer, dentre tantas outros.

A marca fundamental das diferenças sociais e da exploração aninha-se na distribuição de rendas, que irá compor o teor da nação. Carvalho (2013, p. 5) avalia que “o Brasil é um país consagrado pela desigualdade social e econômica, marcado por uma cultura de privilégios e do favor que se assenta sobre a consciência dos direitos”. Nele, a igualdade baliza-se na hierarquia entre “quem comanda” e “quem se submete às decisões”, “quem tem acesso” a determinados bens e serviços, e “quem vive alijado” deles, afrontando a dignidade da pessoa humana e limitando os princípios da soberania e Democracia. Nesse sentido, amplia-se tal limitação à própria concepção de Soberania Popular que, na avaliação de Cury (2011), nunca foi realmente plena no Brasil. Na Colônia, ela não existiu. Após a independência, era limitada em função dos determinantes internos e externos. Após a abolição, manteve-se parcializada. No início do século XX, em virtude dos antecedentes históricos, as legislações que expressaram tal determinação não foram realizadas em sentido literal (CURY, 2011), e no atual século XXI, mantém-se presa às investidas dos interesses privados.

O Estado, proclamado a garantir tal Soberania, mantém-se fiel às determinações das classes burguesas, eximindo-se, inclusive, da maioria das suas responsabilidades, como a proteção social do cidadão, amplamente reivindicada pelos movimentos sociais e realizáveis por meio de políticas públicas. Essas políticas são compreendidas como ações, regras e diretrizes basilares para as relações entre poder público e o povo, sendo também consideradas, nesse conjunto, as “[...] ‘não ações’, as omissões, como formas de manifestação de políticas, visto representarem opções e orientações dos que ocupam cargos” (CARVALHO, 2013, p. 5).

Esse conjunto de ações ou “não ações” designadas como políticas públicas

[...] tratam de recursos públicos diretamente ou por meio de renúncia fiscal (isenções), ou de regular relações que envolvem interesses públicos. *Elas se realizam num campo extremamente contraditório onde se entrecruzam interesses e visões de mundo conflitantes e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação.* Daí a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos e não nos gabinetes governamentais (CARVALHO, 2013, p. 7, grifo nosso).

Pode-se perceber a extrema relevância da Participação popular para democratizar e publicizar as decisões por meio de discussões, elaborações e ações propositivas de Controle Social, “[...] legitimadas por um amplo consenso e que tenham uma abrangência maior que os interesses corporativos ou setoriais” (CARVALHO, 2013, p. 8).

4.1.1 Sobre as origens e concepções de Soberania Popular

A Democracia funda-se na Participação de governados e governantes para a realização da vontade popular, legitimada pela Soberania Popular – termo derivado do latim *super e omnia* com o significado de poder supremo, que nesse caso é o do povo. Portanto, “[...] *a noção de democracia está umbilicalmente ligada à ideia de soberania popular* (fonte de todo e qualquer poder que legitima as autoridades e que se exerce nos limites pactuados no contrato social²³)” (CARVALHO, 2013, p. 10, grifo nosso).

O termo soberania – “[...] autoridade superior que não pode ser restringida por nenhum outro poder e, portanto, constitui-se como o poder absoluto de ação legítima no âmbito político e jurídico de uma sociedade” (BASTOS, 1994, s.p.) – foi criado no século XVI, pelo francês Jean Bodin, na sua obra *Os seis livros da república* (1576). Nela, ele definia, “[...] por um lado, a soberania como essência da república, sem a qual ela não poderia existir e, por outro, também raciocinou sobre os detentores legítimos da soberania”, que não poderia ser o povo (MALUSCHKE, 2000, p. 62). Mesmo considerando que há conflitos teóricos e práticos nessa teoria bodiniana, Maluschke (2000) considera que, dada a época histórica, ela é duplamente revolucionária por superar a ordem feudal medieval (vassalagem, interesses estritamente privados dos senhores feudais) e por rejeitar o postulado de plenitude de poder dos papas, presente na teoria da Igreja Católica. “Postulando a autonomia do poder temporal, isto é, do Estado leigo, Bodin elimina de vez a lei natural e divina como fundamento do poder político. O moderno Estado profano é criação da vontade humana” (MALUSCHKE, 2000, p. 63).

Inicialmente, o termo exprimia a representação do poder exercido pelo rei, independentemente da vontade de quaisquer outras pessoas, inclusive o povo, não conhecendo nada e nem ninguém superior, interna ou externamente, ao monarca. Posteriormente, Hobbes (1588-1679) associou o termo ao direito divino dos reis, sendo contraposto por Lock (1632-1704) com sua defesa ao respeito às leis natural e civil. Apesar disso, foi Rousseau (1712-1778) que transferiu o poder contido no termo soberania da pessoa do governante para todo o povo, como corpo político e sociedade (CARVALHO, 2013).

A Soberania Popular, em Rousseau, sustenta-se pelos princípios liberais de harmonia social e estabilidade consensualizada – opondo-se a perspectivas que se pautam no campo das contradições e tensões – e é caracterizada pela ênfase na Participação e na generalidade da

²³ Aqui, contrato social representa o poder determinado pelo povo aos representantes legislativos e executivos para atuarem a favor do, para e com o povo, e não como pacto de abdicação de poder como pensado por Locke, Hobbes e Rousseau.

vontade coletiva, o que atrela as decisões políticas ao detentor do poder (o povo) e ao seu conteúdo (a vontade geral), estando o poder e a legitimidade presos a algum tipo de unificação (ROSA, 2017).

Contudo, como expõe Maluschke (2000, 65), Rousseau (1964²⁴) apresenta uma novidade importante em relação à concepção de Soberania Popular de Bodin, pois coloca na concepção de “povo” o soberano – como legislador – e de súdito – como mero indivíduo. Esse *status* duplo reforça a ideia da coletividade presente na Soberania Popular.

Entretanto, no bojo da sua teoria, Rousseau (1964)²⁵ percebeu um problema: há divergências entre legisladores e destinatários em função das suas identidades. Esse fator levaria ao uso do poder coercitivo, passando a vontade geral a ser o mínimo denominador comum dos vários interesses e, nesse caso, a Democracia só se realizaria para um povo pequeno e bastante homogêneo.

Maluschke (2000, p. 62) destaca que por povo, normalmente, entende-se “[...] a totalidade concreta dos cidadãos, os quais possuem, cada um, uma parcela de soberania”. Müller (2000²⁶ apud CARVALHO, 2013, p. 10) apreende “povo” “[...] como o conceito de combate, enfrentamento que parte de toda uma evolução conceitual em torno de um povo atuante, âmbito global de atribuição de legitimidade e relevante destinatário da prestação civilizatória estatal”, afastando-o de qualquer formulação ideológica ou retórica liberal.

Rosa (2017) alerta para a dinamicidade que sustenta qualquer definição desse termo, o que tornam imprecisos apontamentos sobre os limites e qualidades de qualquer conceitualização sobre povo, o que coloca o termo Soberania Popular em xeque, enquanto poder que advém e se sustenta pelo povo, sendo esse “[...] a autoridade suprema no Estado, à qual outras autoridades são subordinadas” (MALUSCHKE, 2000, p. 61). Outra contradição presente nessa expressão, ainda de acordo com Maluschke (2000, p. 62), “[...] é a inconsistência lógica entre o substantivo (soberania) e o seu adjetivo qualificante (popular)”.

Kant (1724-1804), ao revisitar a definição de Soberania Popular de Rousseau, supera-a em consistência lógica, ainda conforme Maluschke (2000, p. 68-69), mesmo mantendo o povo como o único titular legítimo da soberania com a posse do poder legislativo, alçando a um radicalismo democrático. E, ao fazer a crítica às teorias rousseauianas e kantianas²⁷,

²⁴ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Du contrat social. In: Œuvres complètes III. Paris: Gallimard, 1964.*

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* São Paulo: Max Limonad, 2000.

²⁷ Maluschke (2000) apoia-se em Kant para realizar tais críticas, mas o faz, principalmente, por meio da análise da obra “Para Esclarecimento da Teoria da Democracia” (1992), de Ingeborg Maus, que, segundo o autor, foi capaz de recolher as análises implícitas de Kant sobre o tema.

Maluschke (2000) estabelece questões de extrema relevância, não apenas para a compreensão do termo Soberania Popular, mas também para os de república e Democracia. Primeiramente, esse autor (2000, p. 70) aponta que a concepção substancialista da união do povo, como unidade, é uma ficção, assim como o é o de cidadão,

[...] pois na sua função de cidadão, ou seja, de participante na legislação, *ele tem de abstrair de todos os seus interesses particulares* assim como de todas as convicções individuais, valores religiosos, tradicionais, ideológicos e aspirações pessoais, enfim, de todas as ideias acerca do bem-estar particular, *visando exclusivamente ao bem comum* (grifos nossos).

Essa perspectiva afasta-se do pensamento liberal ao apreender os dissonantes interesses que cercam a vida social humana. Numa sociedade capitalista, poder-se-ia dizer que ela é inconcebível, tanto pela quebra do lastro liberal, como pela acirrada competitividade que o sistema de capital encerra. Dessa forma, na sua realidade, cada homem comporta um conjunto de interesses que, nem sempre, compatibiliza-se com a ideia da vontade coletiva do bem comum. E pensar em abrir mão dos seus interesses em prol do que realizaria a coletividade, em tal sociedade, é inviável. Por isso é preciso a institucionalização de leis que demarquem o comum na disparidade.

São, portanto, os legisladores, representantes do povo, que mediam a seleção entre os interesses, o que lhes exigem características e uma gama de conhecimentos, posturas e competências de altíssimo nível, que, para Maus (1992²⁸), citado por Malushke (2000), não se encontra no próprio povo. Assim, esse não estaria apto a desenvolver o papel de legislador: “Estou convencido de que a ideia da autolegislação do povo é extremamente utópica e que nenhum procedimento, mesmo o mais refinado possível, jamais possa realizar uma aproximação dessa ideia, sem ao mesmo tempo destruir seu próprio conteúdo” (MALUSHKE, 2000, p. 73). Nesse sentido, “[...] a soberania popular é um enigma não resolvido da democracia”, conclui Malushke (2000 p. 78), ao mesmo tempo em que aponta para uma possibilidade vitalizada para o termo: “[...] só vale como conceito de luta política”.

Entretanto, se a concepção de Soberania Popular pode ser colocada como uma utopia, ela já é, em si, validamente necessária ao campo das lutas democráticas populares, pois aponta para uma idealização possível de uma sociedade que se interponha à capitalista. Assim, Soberania Popular seria um enigma resolvido no espectro socialista.

²⁸MAUS, Ingeborg. *Zur Aufklärung der Demockratieetheorie. Rechts-unddemokratietheoretische Überlegungen in Anschluss an Kant*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1992.

Essa multiplicidade de ponderações a respeito do termo Soberania Popular coaduna, também, com as múltiplas organizações históricas da sociedade, que consequenciam arranjos e rearranjos diversos. Emerge a justiça como elemento balizador de tal Soberania, para que as “vontades e necessidades” expressas pelo povo, e determinadas na forma de direitos, sejam viabilizadas por meio de políticas públicas, superando a mera vontade dos legisladores, mesmo que não de forma plena.

4.1.2 As materialidades da Soberania Popular

Os princípios de justiça e direitos são determinados pela sociedade, o que valida a teoria liberal rousseniana e encontra-se expressa na atual Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988):

art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a *soberania*; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. Parágrafo único. *Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição* (grifos nossos).

Na perspectiva liberal, a soberania nasce e expande-se, no âmbito do próprio Estado, como representação da sociedade e soberania estatal, traduzindo “[...] a superioridade de suas diretrizes na organização da vida comunitária. A soberania se manifesta, principalmente, por intermédio da constituição de um sistema de normas jurídicas capaz de estabelecer as pautas fundamentais do comportamento humano” (CARVALHO, 2013, p. 15). Nesse sentido é que, numa Democracia, a soberania de um Estado ou Nação (representada pelos poderes legislativo, judiciário e executivo) não pode ser maior do que a do próprio povo, sujeito coletivo que funda e move as Democracias.

Entretanto, fora da perspectiva liberal, a Soberania Popular coloca em pauta as constantes tensões entre o poder instituído pelo povo e o poder demandado pelo próprio povo, esse determinado pela sua capacidade de opor-se ou não às formas de dominação material e simbólica do Estado. Transcrevem-se, portanto, em oposição ao liberalismo rosseauniano, teorias sobre as possibilidades e potencialidades de contestação das regras do jogo democrático

a qualquer tempo e por qualquer um dos seus participantes (BENHABIB, 1996²⁹), ou sobre a “[...] circularidade comunicativa entre representantes e representados, o que fomenta uma política de ideias, e não de presença [...]”, frisando que é a multiplicação da deliberação no tempo e no espaço o elemento democrático essencial da soberania, e não a participação direta (URBINATI, 2006³⁰), ambas citadas por Rosa (2017, p. 15).

Versões mais contemporâneas, como as de Pettit (2012³¹) e Loughlin (2014³²), citados por Rosa (2017, p. 69), associam a Soberania Popular à constituição dos Estados nacionais, expressando as relações entre o poder constituinte e o poder constituído do povo, relacionando a forma e a natureza do poder político, entendendo que “[...] só é possível enfrentar o paradoxo da constituição do povo por meio de um esforço para conectar a fundação das sociedades democráticas e seu governo”. Nesse sentido, para Pettit (2012³³ apud ROSA, 2017, p. 69), a Democracia enseja dois momentos e formas de influenciar as decisões dos governantes: o eleitoral (que é caracterizado como momento curto) e o de Participação (longo prazo), quando “[...] os valores e ideias compartilhadas pela sociedade são mobilizados pelos cidadãos geralmente de modo não intencional, para direcionar a formulação das políticas”.

Manifesta-se, então, a ideia de legitimidade republicana como fundamento da interferência governamental na vida cidadã estritamente ligada ao poder compartilhado do povo, o que impossibilitaria a dominação, uma vez que os governos seriam forçados a promover o interesse público, agindo por meio das normas coletivamente estabelecidas. De tal forma, o povo participaria direta e indiretamente de todo o processo governamental, assim, se autogovernaria plural e singularmente.

Nessa tese, as deliberações são comungadas, decididas e aprovadas em comum acordo, com a participação direta ou indireta do povo – mandatário explícito dos desígnios democráticos – o que se daria sem conflitos, tensões ou lutas. Dessa forma, o bem comum é o fim e o consenso expresso pelo soberano que é sempre o povo, compondo um modelo de Democracia de poder ilimitado, porque é demandado pelo povo constituinte e constituído.

²⁹ BENHABIB, S. “*Toward deliberative model of democracy*”. ***Deliberative and Difference: contesting the boundaries of the political***. Princeton: Princeton University Press, 1996.

³⁰ UBINATI, N. *Representative Democracy: principles and genealogy*. Chicago: The University Press, 2006.

³¹ PETTIT, P. ***One the people’s termes***. Nova York: Cambridge University Press, 2012.

³² LOUGHLIN, M. “*The concept of constituent power*”. ***European Journal of Political Theory***, 201, v. 13(2), p. 218-237.

³³ *Ibidem*.

Loughlin (2014³⁴), abordado por Rosa (2017), aponta para o paradoxo constitucional que sustenta a tensão entre o soberano e a soberania que coloca poder constituinte e poder constituído juntos em movimento. E, ao contrário de Pettit (2012³⁵), aquele autor (2014³⁶) considera a contingência da política e a influência das condições materiais e culturais na interpretação das formulações constitucionais, admitindo o conflito como inevitável, entretanto, considera o “[...] povo como uma representação, *um símbolo que é invocado com o propósito de criar o poder político*” (ROSA, 2017, p. 71, grifo nosso). Outrossim, se a representatividade “povo” é o elemento constituinte e constituído, não se pode considerar mais a existência de um soberano, mas sim de um espaço da soberania – ou espaço do político.

Porém, mesmo considerando a existência de conflitos e a influência das condições materiais e culturais na formação da soberania, Loughlin (2014³⁷) afasta-se das mediações que geram as tensões e as lutas no espaço democrático ou na sua instauração. Assim, não elabora uma teoria dialética, mesmo que materialista. Ao desconsiderar a organização classista na configuração do “povo”, e as desigualdades geradas por ela, não alcança a compreensão sobre o processo de dominação – ideológica, material, política e cultural – que se institui como mecanismo para geração de consenso e estabelecimento de uma hegemonia dominante. Consequentemente, não chega aos movimentos contra-hegemônicos que disputam espaços e direitos, no âmbito do Estado – considerado povo constituído por esse autor.

Rosa (2017) recupera as ponderações rousseauianas que enfatizam os riscos das ações dos representantes, a necessidade de correção de quaisquer desvios dos governos em relação à vontade geral, a vigilância às iniciativas que tendam para a vontade individual, o controle do poder dos governantes, e, principalmente a consideração de que “[...] o povo nem sempre é capaz de tomar decisões que visam ao bem comum” (ROUSSEAU, 2006³⁸ apud ROSA, 2017, p. 3). Portanto, se por um lado ressalta-se o papel e a importância dos órgãos colegiados, como os Conselhos de Educação, para a garantia dos preceitos constitucionais e infraconstitucionais; por outro, aponta-se para as consequências das suas ações e negligências.

O materialismo histórico-dialético considera, em parte, essa afirmativa de Rousseau, partindo do pressuposto de que são as condições materiais de produção da vida humana que determinam tanto as decisões quanto a concepção de bem comum. Dessa feita, eclodem no âmbito do Estado as tensões e conflitos entre as classes que se querem manter dominantes –

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.*

³⁶ *Ibidem.*

³⁷ *Ibidem.*

³⁸ ROUSSEAU, J.J. *O contrato social*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

política, econômica e culturalmente – e as que, dominadas, querem ascender ao *status* de dominante ou quebrar a divisão de classes. Nesse contexto, a Soberania Popular, que cria e mantém uma sociedade dita democrática, tinge-se por outros matizes. Revisitando Marx e Engels (1998), sem generalizar, reafirma-se que as ideias dominantes no mundo são sempre as ideias das classes dominantes, proprietárias dos meios materiais de produção. Entretanto, as formas pelas quais tais ideias se propagam e consensualizam-se mudam constantemente, afetadas principalmente pelo desenvolvimento tecnológico que fornece novos meios para a sua propagação.

A disputa de poder pressupõe formas de dominação e coloca classes em competição para se firmarem como dominantes e exercerem poder sobre as dominadas. Decorre, assim, ampla subjugação da Soberania Popular, colocando em xeque a coexistência entre Democracia e dominação, isto é, em Estados democráticos não haveria processos de dominação. Contudo, partindo das considerações de Cruikshank (1999³⁹) de que “[...] relações democráticas ainda são relações de poder e, como tais, são continuamente recriadas”, Miguel (2018, p. 16) assinala que “[...] qualquer institucionalidade estabelece seu próprio regime de dominação”, e, em se tratando de regime concreto, e não de uma abstração, na Democracia “[...] se organizam formas de distribuição de poder, de atribuição de direitos e de regulação da intervenção política [...]”.

A dominação se institui e marca-se em todos os âmbitos de uma sociedade democrática concreta e pode, portanto, apresentar formações diversas e ensejar maneiras formais e informais de enfrentamento da dominação. Destarte,

se a democracia também se define como o enfrentamento da dominação e da opressão no campo da distribuição do poder político e do processo de tomada coletiva de decisões, [...], então *a dominação entra duplamente como categoria central no esforço de compreensão da democracia*, que se mede tanto pelas formas de dominação que ela produz, como institucionalidade, quanto por aquelas que ela combate, como prática emancipatória (MIGUEL, 2018, p. 17).

A dominação no âmbito do Estado encontra-se legitimada tanto na sociedade civil – responsável pela construção do consenso para a fixação hegemônica – quanto na política – responsável pela coerção dos que não se submetem aos padrões hegemônicos impostos via dominação. Este é, sem dúvidas, um grande desafio posto à Soberania Popular: como enfrentar os mecanismos de dominação fazendo prevalecer os direitos de todos e a vontade da maioria,

³⁹ CRUIKSHANK, Bárbara. *The Will to Empower: democratic citizens and other subjects*. Irtaca: Cornell University Press, 1999.

mesmo que essa vontade seja apenas a exposta no texto constitucional? Sem dúvidas, esse é um desafio posto aos Conselhos de Educação.

4.2 Democracia e direito à educação de qualidade

As provocações que a Soberania Popular interpõe aos Conselhos Municipais de Educação encontram-se visceralmente ligadas às questões que fundamentam e delimitam a Democracia, inquirindo-a também. De modo geral, desde a Modernidade, pode-se afirmar que os princípios democráticos só se realizam pela Participação efetiva dos indivíduos nos processos sociais, políticos, econômicos, administrativos e culturais da sociedade, bem como no acesso daqueles ao usufruto igualitário de bens e serviços públicos. Por outro lado, em uma sociedade organizada por preceitos capitalistas neoliberais, tais prerrogativas colocam-se, a todo tempo, em confronto e disputa, dado que têm proposições e objetivos inversamente proporcionais aos do capitalismo.

Assim, para além da metafísica que permeia algumas elaborações sobre a Democracia, independentemente das suas formas, compreende-a imbrincada no campo das condições socioeconômicas e culturais, e não apenas da política, determinando e sendo determinada pelas circunstâncias materiais em diferentes formas e intensidade nos tempos e espaços históricos distintos. Em tal contexto, direitos conquistados encontram-se sob as limitações impostas pelo capitalismo, e

conquistas políticas reais e significativas – são coaguladas pela disparidade do poder econômico, político, social e cultural que emana da grande propriedade. As lutas pela democracia, se não enfrentam o conjunto das determinações da vida social, podem alcançar relevantes vitórias parciais, mas também podem *se converter em formas de acomodação de alguns setores populares*, como muitas vezes ocorreu no processo histórico (FONTES, 2012, p. 190).

Quando se trata de analisar uma instância colegiada como um Conselho de Educação, no qual se instaura interesses divergentes, é necessário trazer ao debate a própria Democracia, como mecanismo para compreender tal processo na realidade dos municípios sobre os quais esta pesquisa lança foco. Contudo, dados os objetivos dessa, apenas uma síntese, que possa colaborar com a análise do seu objeto, é possível.

Para além da sua origem eurocêntrica-grega afirmada tradicionalmente pela História, já que povos como indígenas, Maias e Incas já viviam experiências de igualdade, cooperação e Participação que podem ter inspirado os pensadores gregos, a Democracia encontra-se

intrinsecamente ligada ao poder. Barreto (2010), Raimann e Santos (2018, p. 92) recordam que ela

[...] significa, literalmente, poder do povo. *Isso não quer dizer governo pelo povo.* O poder nem sempre se diz em última análise: não se confunde com administração dos assuntos correntes, nem mesmo com o governo atribuído a pessoa ou a um grupo. O que distingue, entre os gregos, a Democracia das outras formas de poder por eles concebidas – Aristocracia e Monarquia – é que nestas duas a decisão em última instância cabe a um grupo dos melhores (os *aristoi*, que tem *arete*, isto é, a excelência do caráter) ou a um só, o rei. *Na Democracia, decide o demos, povo, mas isso não quer dizer que toda e qualquer medida de governo seja sua*” (grifos nossos).

Tal constatação, no entanto, não retira de cena o povo e a sua importância, tanto na escolha dos seus representantes como nas formas de Participação posteriores. Numa sociedade orientada pelo capital, a Democracia assume nuances que lhe imprimem sentidos diversos e, às vezes, controversos.

4.2.1 Democracia e capitalismo: semânticas em disputa

No período pós-guerra, duas concepções antagônicas de Democracia passaram a permear os debates: a hegemônica do elitismo democrático e a contra-hegemônica dos movimentos de resistência. Ambas têm o mesmo pressuposto como ponto de partida: a forma de organização da sociedade e as suas relações com o Estado, apresentando, porém, propostas e respostas diferentes.

A concepção contra-hegemônica nega

[...] as concepções substantivas de razão e as formas homogeneizadoras de organização da sociedade, reconhecendo a pluralidade humana [...] [que] se dá não apenas a partir da suspensão da ideia de bem comum [...], mas a partir de dois critérios distintos: a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 51).

Nesse cenário, como o grande acontecimento do século XX, a Democracia emerge com uma clara aspiração revolucionária, *pari passu* ao esvaziamento do seu conteúdo popular ao tornar-se uma Democracia hegemônica liberal-representativa-elitista. Estabelecem-se assim dois debates principais: o primeiro aborda o encurtamento da ação democrática e luta pela sua ampliação. Não obstante,

se, por um lado, tal debate foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo, por outro, a proposta que se tornou hegemônica ao final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação e soberania ampliadas em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos (SCHUMPETER, 1942⁴⁰ apud SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 40).

O segundo trata das condições estruturais da Democracia e da viabilidade desta em estabelecer-se paralelamente ao capitalismo. Considerava-se, de início, que os países deveriam mudar sua constituição histórica, especialmente no que tangia às relações entre os setores agrário e urbano. Posteriormente, que deveriam se construir os requisitos estruturais necessários à efetivação da Democracia, dado os seus efeitos redistributivos tidos, nesse momento, como irreversíveis, que colocavam em pauta as contradições Democracia e capitalismo, uma vez que “[...] nas sociedades capitalistas não era possível democratizar a relação fundamental [em] que se assentava a produção material, a relação entre capital e trabalho” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 40-41).

Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que “a democracia é a construção de um projeto de superação do capitalismo, o que não se realiza por si só, ou por idealização, mas requer lutas que se empenhem em tal tarefa” (LIMA, 2009, p. 32). Entretanto, satisfazendo às demandas do capital, emergiram e continuam a se reinventar alternativas com configurações distintas ao modelo democrático tradicional.

[...] as sociedades capitalistas, sobretudo nos países centrais, consolidaram uma percepção hegemônica de democracia, a concepção de democracia liberal com a qual procuraram estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo. Esta estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não “sobrecarregar” demais o regime democrático com demandas sociais que pudesse colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 59).

Essa ideia de “sobrecarga democrática”⁴¹ incomoda as elites tanto pela ascensão social e intelectual que pode produzir, bem como pelo “desfalque” causado ao Estado, impedindo os

⁴⁰ SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism, and democracy*. Nova York; London: Harper & Brothers, 1942.

⁴¹ Esse termo foi cunhado no Relatório da Comissão Trilateral, organizado por Crozier, Huntington e Atanuki, em 1975, e referia-se à sobrecarga causada “[...] pela inclusão política de grupos sociais anteriormente excluídos e pelas demandas ‘excessivas’ que faziam à democracia” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 60).

repases necessários à manutenção das condições gerais de produção, acumulação e consumo do capital. “Por combaterem interesses e concepções hegemônicas, esses processos [democráticos] são muitas vezes combatidos frontalmente ou descaracterizados por via da cooptação ou da integração. Nisso residem a vulnerabilidade e a ambiguidade da participação [...]” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 60).

Para Cabral Neto (1997, p. 300), o grande desafio da Democracia não está na escolha entre o modelo direto e o representativo, mas sim em “[...] como articular os avanços da democracia política com a criação de condições mínimas de bem-estar para as grandes massas da população”. Dessa forma, procura alargar um processo já presente na esfera política – forma de governo – para a social, objetivando a redução das desigualdades sociais. Tal pressuposto envolve ressignificar na prática o sentido de governo do povo para o povo, retirando deste o sentido restrito de povo como classe social, política e economicamente dirigente. Nasce um desafio ainda maior: realizar tal façanha em meio a um cenário capitalista neoliberal.

Na segunda metade do século XX, a emergência de muitos países em fase de democratização levou à produção de novas teorias que davam conta de que um país não se prepara para a Democracia, mas, sim, se prepara por meio da Democracia. Outrossim, o desmonte de Estados de bem-estar social, nos anos 1980, invalidou a tese da redistribuição irreversível da Democracia, com denotada incidência nos países ao sul do globo (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Não sem embargo, nesse momento, emergiram discussões sobre a forma e a variação da Democracia, que originou uma concepção hegemônica que polariza, quando não antagoniza, mobilização e institucionalização; valoriza positivamente a apatia política; concentra o debate democrático na questão eleitoral; restringe o pluralismo na disputa entre partidos e elites e minimiza a Participação a questões numéricas. E mesmo assim, “todos esses elementos que poderiam ser apontados como constituintes de uma concepção hegemônica da democracia não conseguem enfrentar adequadamente o problema da qualidade da democracia [...]” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 42). Inflama-se o paradoxo da expansão da Democracia e degradação das práticas democráticas, mostrando que, na disputa entre elas, e o capitalismo é superior em ditar a forma de organização da sociedade, sublinhando a liberal-democracia, isso porque,

a democracia, quando realizada apenas no aspecto político, incluindo a liberdade e excluindo a igualdade, fragiliza-se, afinal, a democracia não se efetiva no capital, pois sua concepção não é ampliada para perspectivas da igualdade, da soberania popular e da socialização dos meios de produção, o que requereria democratizar as relações sociais e econômicas (LIMA, 2009, p. 30).

Ao mesmo tempo, eclode a crise da dupla patologia da Democracia: “[...] a patologia da participação, sobretudo em vista do aumento dramático do abstencionismo, e a patologia da representação, o fato de os cidadãos se considerarem cada vez menos representados por aqueles que elegeram” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 42).

Em termos gerais, na sociedade capitalista, a Democracia é apresentada como efeito da “globalização” do mercado, oportunizando a todos, por mérito, disputar espaços, desenvolver suas capacidades e participar dos processos decisórios na sociedade local e global (LIMA, 2010). Nega, portanto, as dimensões sociopolíticas, econômicas e culturais que permeiam o processo de Participação tutelada em tal contexto. Cumpre compreender que Participação, autonomia e Democracia não são entes abstratos a serem colocados à disposição de indivíduos para que se realizem. São, antes de tudo, resultados de movimentos reivindicatórios que chamam para si a responsabilidade de lutar pela (re)construção de uma sociedade balizada pela justiça social. Compreender as complexas determinações que envolvem esses termos implica em tomá-los no bojo das contradições que fundamentam a vida em sociedade.

Tais acontecimentos têm incidido sobre os pilares do Estado territorial soberano, elemento essencial da política democrática ou não, no início do século XXI, tornando-o mais fraco do que nas décadas anteriores, afetando as perspectivas da Democracia. Há também presente nesse processo a significativa participação da mídia moderna e a expressão da opinião pública por ação (ou inação) direta como os dois elementos do processo real da política democrática que vêm assumindo controle sobre as ações do governo. Nesse âmbito, a política midiática estabelece um vínculo crucial com a ação vinda de baixo, influenciando opiniões e ações (HOBSBAWN, 2007).

No início do século XXI, avaliam Santos e Avritzer (2002, p. 43) a partir de Anderson (1991⁴²), uma tripla crise permeia a Democracia tradicional: a do marco estrutural da possibilidade de organização democrática dos países; a da homogeneização do modelo democrático e o modelo de Democracia local e as suas possibilidades de “[...] variação no interior dos Estados nacionais a partir da recuperação de tradições participativas solapadas no processo de construção de identidades nacionais homogêneas”. Basicamente, poder-se-ia afirmar que as duas últimas crises dão origem à primeira, bem como se pode afirmar que o contrário, também, é possível, e que tal ambiguidade pode retratar a própria capacidade de

⁴² ANDERSON. *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London; Nova York: Verso, 1991.

reinvenção e disrupção do capitalismo, na busca de superação das suas próprias crises. O que está em disputa são, na verdade, duas concepções de mundo diametralmente opostas: uma liberal e outra marxista para a qual a autodeterminação no mundo do trabalho é o centro do processo de exercício da soberania por parte de cidadãos, indivíduos produtores (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 45).

Alcançada uma popularidade significativa entre as diversas formas de governo, a Democracia precisa ser inquirida pelas diversas perspectivas políticas e ideológicas a que atende, assumindo configurações distintas, redundando em contradições que afastam e aproximam a Participação do cidadão nos processos e no acesso aos bens e serviços públicos.

Ressalta-se que, por um lado, as Democracias liberais representativas vigentes nos países em desenvolvimento aspiram estender esse modelo a todos os países do mundo, como estratégia para consolidação do modelo de produção capitalista, hoje neoliberal. Do outro lado, há movimentos contra-hegemônicos cujas

[...] reivindicações democráticas não se limitam a um anseio genérico, mas remetem a lutas concretas de classes exploradas, de subalternos e oprimidos, em diferentes sociedades e em diversos períodos históricos. A história dos experimentos democráticos é complexa: muitas vezes reivindicações democráticas obtiveram melhores condições para alguns setores subalternos, ou a incorporação de alguns grupos na dinâmica social dominante, sem necessariamente colocar em xeque o conjunto da desigualdade e sem assegurar para todos as liberdades experimentadas por alguns (FONTES, 2012, p. 191).

Nos países desenvolvidos, os avanços para a realização da Democracia social vieram logo após a consolidação da sua versão política, pela força dos setores organizados de trabalhadores, resultando em conquistas significativas para a melhoria da qualidade e padrão de vida. Esse processo foi gerado pelo declínio de vagas no mundo do trabalho:

A modernização do processo de trabalho imposta pela chamada terceira revolução industrial resultou numa crescente desmercantilização da força de trabalho. Em decorrência de tal modernização, foi vetado a grandes parcelas da população transformar o seu potencial de trabalho em mercadoria, ou seja, elas não conseguiam mais fazer de sua capacidade de trabalho elemento de sua sobrevivência (CABRAL NETO, 1997, p. 301).

Por essa perspectiva, as políticas sociais vêm como resposta às demandas postas pelas classes trabalhadoras, concomitante à necessidade do capital de manter ativa a força de trabalho e assegurar sobrevivência aos que se encontram fora do mercado formal de trabalho. Nesse caso, as políticas sociais passaram a se configurar como tarefa do Estado; e a Democracia, no âmbito

social, como implementação de políticas de atendimento às demandas de saúde, educação e seguridade social.

Reafirma-se: políticas sociais são expressões do arranjo capitalista de uma sociedade. Elas só existem como remendo às mazelas provocadas pela exploração da força trabalhadora, adequando-se aos contextos e tempos, realizando-se com funções ideológicas; contratendência à baixa tendencial da taxa de lucro; valorização e validação da força de trabalho; reprodução dinâmica das desigualdades e manutenção da ordem social (FALEIROS, 2009).

Na composição de um quadro propício à vivificação do capital, a fórmula criada após a Segunda Guerra, conhecida como Estado de Bem-estar Social, promoveu o estágio de amplo desenvolvimento, historicamente conhecido como “tempos de ouro do desenvolvimento”. Isso assegurou a renovação do capital, garantindo as novas condições de produção, expansão e acumulação capitalista, abrandou os crescentes conflitos sociais, injetando dinheiro no mercado e elevando a produção industrial. Todavia, não eliminou o caráter classista do Estado, ao contrário, garantiu a manutenção da classe no poder, “[...] permitindo, em última análise, a reprodução de uma sociedade calcada na desigualdade e na exploração, mas que, aparentemente, é igualitária e harmônica, ao garantir um mínimo para ‘quase todos’” (CABRAL NETO, 1997, p. 303-304).

“Doando” ao trabalhador o que ele deveria conseguir adquirir e manter com a venda da sua força de trabalho, o Estado alivia os estágios de pobreza, sem nunca a eliminar. Justifica a sua existência como provedor do bem comum e emplaca socialmente uma perspectiva de ajuste social, dissimulando a incompatibilidade existente entre salário e condições reais de sobrevivência.

Nesses termos, a origem de políticas sociais amplas, próprias do Estado Social, deve ser entendida dialeticamente como *resultado da destruição das formas tradicionais de trabalho e de subsistência, decorrentes das mudanças estruturais verificadas nas sociedades capitalistas*; das lutas sociais que emergiram, naquele momento, clamando por justiça; e de uma *reposta do Estado no sentido de que tais demandas não ultrapassassem a proporções que colocassem em cheque (sic.) o essencial da estrutura social*, a qual vinha sendo questionada pelo campo socialista que lutava por transformações mais radicais, visando a eliminação das desigualdades sociais (CABRAL NETO, 1997, p. 302-303, grifos nossos).

A sobrevida calcada por esse modelo de Estado⁴³ só o é para a classe trabalhadora, visto que o capital não se curva a nenhuma possibilidade que lhe assegure algo para além do mínimo. Contudo, o brusco e crescente aumento nas contas do Estado por esse financiamento, *pari passu* com a redução da carga tributária dos grandes conglomerados industriais, a perda da sua capacidade de produção secundária e terciária, com significativo retorno à importação de matéria-prima e exportação de mercadorias industrializadas – além do aumento da sonegação de imposto, da renúncia fiscal e da corrupção – diminuiu substancialmente a capacidade estatal de promoção do bem-estar, repassando-a, inclusive, para o setor da sociedade civil denominado “terceiro setor”, no qual se realizam as parcerias público-privadas (LÉLIS, 2006).

Não menos significativa foi a crescente desconfiança das classes trabalhadoras e das em ascensão sobre as reais potencialidades do modelo de bem-estar social implantado no Brasil, visto que os bens e serviços oferecidos foram perdendo a amplitude e a qualidade. Outrossim, no interior dos grupos populares, o próprio capitalismo já tinha conseguido abrandar os interesses coletivos e inflar os individuais. “Esse padrão foi ‘exequível’ até o momento em que o processo de acumulação suportou financiar, em decorrência do grande crescimento econômico, um certo nível de bem-estar, sem ameaçar as taxas de lucro” (CABRAL, NETO, 1997, p. 305).

Nesse complexo quadro que envolve todas as áreas da sociedade, a Democracia é o sistema político que mais cresceu no século XX: de seis países, em 1990, a 70, no final desse século. Ela constitui-se como modelo político, em 2003, em 103 países, com diversas roupagens (DAHL, 2004). Em 2020, o Brasil decresceu 0,28 no *ranking* dos países mais democráticos do mundo, de 0,79, em 2010, a 0,51⁴⁴, expressando quão frágil pode ser um modelo político-socioeconômico de uma sociedade que não alimenta práticas democráticas, reafirmando a imprescindibilidade da Participação ativa do cidadão na vida pública das cidades, estados e países. Uma Participação que deve ser realmente efetiva, consciente e proativa e que tenha na sua base a presunção da igualdade intrínseca; isto é, que se interponha a modelos de acumulação de capital em detrimento da redistribuição igualitária social.

4.2.2 Democracia e educação na sociedade brasileira

⁴³ Nos países industrializados, esse modelo colocou a declinar nos anos 1970. No Brasil, alguns estudiosos afirmam que ele nem mesmo foi implantado. Mas poderíamos identificar alguns lastros dele nos governos populistas de Vargas e Lula.

⁴⁴ Nesse índice, 0 representa um regime ditatorial completo e 1 a democracia plena (www.bbc.com).

Nas últimas três décadas do século XX, com a expansão do modelo liberal democrático pelo planeta e consequente enfraquecimento de outras perspectivas democráticas, com ampla participação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), arrefeceu-se a demodiversidade, “[...] coexistência pacífica ou conflituosa de diferentes modelos e práticas democráticas” (SANTOS; AVRITZER 2002, p. 71). Esses autores (2002, p. 74) chamam a atenção, também, para a conversão de práticas democráticas, inclusive as participativas, pois “[...] elas, que visam ampliar o cânone político e, com isso, ampliar o espaço público e os debates e demandas sociais que o constituem, podem ser cooptadas por interesses e atores hegemônicos para, com base nelas, legitimar a exclusão social e a repressão da diferença”.

Essas formas de cooptação, ou perversão, como denominam Santos e Avritzer (2002), assumem vários vieses, às vezes mais diretos, às vezes mais sutis, a ponto de passarem despercebidos pela maioria da população: a burocratização da participação, a reinvenção dos mecanismos de clientelismo, a instrumentalização dos partidos (especialmente os de esquerda) e o silenciamento e manipulação dos espaços e das instituições participativos, excluindo, assim, as pautas das classes não hegemônicas.

Nos campos de disputa que aí se estabelecem, a recente Democracia brasileira vem tateando protótipos para efetivar-se, tendo predominado o modelo liberal representativo em meio às lutas de alguns movimentos sociais e sindicais, por se estabelecerem pautas em torno da garantia dos direitos. A chancela social que se deseja alcançar para essa forma de organização do cotidiano brasileiro é contra o reducionismo do modelo democrático e/ou econômico. No entanto, não basta que esse assentimento se dê pela forma de projetos e programas assistencialistas e focalizados que fixam a pobreza. É preciso deliberar a favor de uma reforma estrutural no sentido revolucionário e emancipador do termo, quebrando os parâmetros que sustentam o domínio da propriedade privada dos meios de produção a um determinado segmento de classe.

Nesse enquadramento, com o discurso da ampliação das políticas sociais como solução para as diferenças de classes, emerge o da ampliação da Participação popular como mecanismo de Controle Social, por meio de modelos de gestão compartilhada nos setores da educação, saúde e orçamento. Ao longo do país, algumas experiências de governos de esquerda implementaram projetos e programas como Orçamento Participativo (OP) (Porto Alegre-RS e Belo Horizonte-MG, anos 1990), considerado uma forma genuína de representação do modelo democrático participativo-popular, mas que se irromperam pela força das contrapropostas, assim como pela perda da eleições municipais, estaduais e nacional pelos partidos de esquerda.

Essas experiências que remetem à Democracia participativa-popular revelam um grande desafio: o de educar o cidadão para que modelos enraizados pela ampla Participação das classes não hegemônicas perpetuem-se como política de Estado, retirando dos governos a decisão de desenvolvê-las ou não. Com a saída da esquerda dos executivos municipais citados, os projetos de Orçamento Participativos foram enterrados, reestabelecendo-se o conservadorismo democrático. Há que se considerar, também, o tempo para tal aprendizado. Em Porto Alegre-RS e Belo Horizonte-MG, essas experiências foram implementadas somente durante a década de 1990, tempo demasiadamente curto para que a parcela contra-hegemônica da sociedade não apenas conseguisse aprender, mas, também, convencer-se da importância de garantir a sua continuidade.

Portanto, como anunciar Democracia como modelo estruturante a favor da igualdade, numa sociedade de capitalismo tardio, com altos índices de pobreza e miséria e com experiências de Participação popular descontínuas? Primeiramente, há que se reafirmar a contradição inerente à própria Democracia: ao mesmo tempo em que ela pode ser um mecanismo de produção da igualdade, ela pode, também, produzir e alimentar a desigualdade nas suas múltiplas facetas, o que põe em relevo a necessidade da consciência e Participação popular. Como registrado no Capítulo 2, a tradição de Participação popular no Brasil não foi capaz de provocar grandes rupturas político-sociais. E, quando se aproximou de fazê-las, remendos resignificaram seus objetivos e metas.

A herança da colonização, da escravatura, do patriarcalismo e das ditaduras é, ainda hoje, uma marca muito forte na constituição da sociedade brasileira, que se traduz em posicionamentos racistas, sexistas, machistas, e, principalmente, classistas/elitistas, que perduram pelas formas de como a educação, sistematizada ou não, se processa. Importante se torna, em vista disso, a educação democrática para a Democracia. É preciso aprender a ser democrático. É imprescindível aprender o respeito sobre o direito do outro e a conjugar, sempre no plural, os verbos referentes à igualdade, respeito e direito.

Na análise de Raimann e Santos (2018), a criação de espaços colegiados, no âmbito da sociedade, atenderia a reclamação social pela Participação direta nas estruturas do governo. Por outro lado, pode arrefecer os motes de luta dos movimentos. Apresentar-se-ia, assim, como um espaço de cooptação de força dos movimentos. Nesse sentido, faz-se tão importante a iniciação de uma vida democrática na escola, mesmo diante de tantos entropostos: aprender sobre Democracia e vivenciá-la cotidianamente ensina a enxergá-la e desejá-la para além de um modelo de governo. Essa experiência pode alargar a compreensão e o desejo de construção de outra sociedade. Pelo mesmo motivo, os governos não democráticos ou pseudo-democráticos

tratam de embaralhar esse processo na escola. Proclamam a gestão democrática, mas colocam impeditivos materiais e formativos que a inviabilizam, tumultuando o cotidiano escolar com tarefas, decretos, exigências, projetos e programas que retirem o foco e o tempo para tal exercício. Determinam a constituição de processos de ensino e de aprendizagem referendados em parâmetros de qualidade, mas subtraem as infraestruturas materiais, financeiras e pedagógicas necessárias. Infiltram nos espaços escolares e educativos a noção democrática da formação, mas utilizam subterfúgios que impedem que ela aconteça.

Dessa realidade apreende-se que o discurso democrático ou sobre a Democracia não garante a democratização da vida e dos bens materiais e culturais socialmente produzidos. Não obstante,

[...] é preciso reter que tal ampliação gera determinadas condições que favorecem a organização da sociedade civil, credenciando-a para encaminhar suas reivindicações de forma mais ordenada. Enfim, pode-se indicar [...] que *a ampliação da democracia coloca-se contemporaneamente como uma meta que deve ser buscada*. Tal ampliação requer a incorporação organizada dos atores sociais, tanto em processos políticos, quanto em processos administrativos. Aliado a isso indica-se, também, *a necessidade da criação de condições sociais aceitáveis para que a população possa se credenciar para participar de tais processos*. Isto significa que a democracia, contemporaneamente, não pode se consolidar, senão quando encerre em seus limites as dimensões que traduzem o social, o político e o cultural (CABRAL NETO, 1997, p. 310, grifos nossos).

É preciso atentar-se, também, para a possibilidade de que falsos indícios de Democracia na escola podem corromper as apreensões da comunidade escolar (famílias, alunos e funcionários) sobre o como agir e pensar sobre uma sociedade assim organizada. Uma escola é sempre formadora, seja do que for.

Os Conselhos e outros fóruns democráticos instaurados, assim como todas as relações que se estabelecem no cotidiano da escola, são genuínos espaços para a aprendizagem da Democracia, mas, em geral, na escola pública, o modelo democrático instituído também é o representativo. A Democracia na escola é uma aprendizagem que se estende por todos os demais espaços da sociedade, nos quais residem sua função e importância primeira. Aprende-se a ser e viver a Democracia na escola, para ser e agir assim na sociedade. Por outro lado, as dificuldades de realização das práticas democráticas na sociedade arrefecem a Participação ativa da comunidade na escola.

Santos e Avritzer (2002) veem perspectivas de fortalecimento da Democracia participativa no mundo a partir do fortalecimento da demodiversidade – que subverte a defesa

do modelo único de Democracia, a liberal, e sublinha o multiculturalismo e as experiências participativas como caminhos para tal empreendimento –; o fortalecimento da articulação contra-hegemônica entre o local e o global – o que presume o aumento da capacidade organizativa dos grupos e movimentos contra-hegemônicos para estabelecerem lutas pela implantação e desenvolvimento de modelos como o do Orçamento Participativo no Brasil; e, por fim, a ampliação do experiencialismo democrático – que se dá pela ação das novas gramáticas sociais. Mas, nenhuma dessas “novas gramáticas sociais” será mais educativa do que a da escola. Ou mais deseducativa.

4.3 Participação e direito à educação de qualidade

Como registrado na introdução deste capítulo, fragmentar a discussão sobre Soberania Popular, Democracia, Participação, Cidadania e Controle Social, mesmo que somente como estratégia didática, é sempre um risco de comprometer as relações intrínsecas existentes entre os termos, ou de tornarem repetitivas as abordagens. Nesse sentido, ao abrir-se essa seção para discutir elementos da Participação, faz-se necessário enfatizar, uma vez mais, que não é possível abordar essa categoria sem que os demais termos se façam presentes para configurar sentido.

A Participação assume um lugar estratégico na discussão sobre os Conselhos Municipais de Educação, pelos objetivos e funções que esses ensejam. Os Conselhos são, por sua gênese, espaço de realização da Democracia, independentemente do seu modelo, e esta se efetiva não só pela Participação dos envolvidos, mas, também, pela Participação que tais órgãos conseguem mobilizar da/na sociedade em torno do seu papel.

4.3.1 Outras reflexões sobre Participação

A Participação, que tenha como horizonte a instauração de uma sociedade igualitária para todos nas suas diferenças, não se realiza de forma isolada, mas articulada à luta e aos movimentos sociais, que devem ser espaços genuínos de aprendizagem.

Os movimentos sociais, sob o prisma crítico, referem-se a processos sociais reivindicatórios voltados para a transformação das condições existentes na realidade social cerceada pelas carências econômicas e/ou opressão sociopolítica e cultural, o que resultaria em emancipação do homem. Sem embargo, nessa sociedade, que é capitalista, a Participação também sofre ressignificações materiais e simbólicas, como mecanismo para a adequação das

forças produtivas à reestruturação do trabalho, incidindo diretamente sobre os seus correlatos Democracia e Cidadania.

Lima, Aranda e Lima (2003, p. 2013, p. 32) analisam esse processo na educação:

O movimento atual que rege a sociedade capitalista em termos econômico, social e político, (*sic.*) vem orientando a configuração da democracia no movimento educacional brasileiro, demonstrando que a participação, categoria imprescindível nessa configuração, nem sempre se sustenta num princípio que inspire um compromisso social e político que venha a assegurar uma concepção de educação que conceba o homem como sujeito da história e não subjugado a ela.

Essas ressignificações semânticas provocadas pela gestão societal do capitalismo estão imbuídas de intencionalidades que produzem o assujeitamento dos grupos organizados, como os movimentos sociais, das instituições públicas, das escolas, mas, também, de cada sujeito individualmente. Desta feita, padrões de comportamento e indução de ideias são definidos à revelia dos propósitos que almejam as aspirações democráticas populares de Participação ativa e emancipatória, quando não ao avesso das suas proposições.

Nelas, o discurso mantém-se pautado

[...] na participação popular, mas na prática se percebe uma inibição da percepção dos sujeitos históricos quanto ao autoritarismo crônico, atrelada à própria correlação de forças na busca do poder dentro das instituições, pontos que não deixam entrever limites impostos (LIMA; ARANDA; LIMA, 2013, p. 33).

Resgatar o termo Participação na história de um país do terceiro mundo é falar de lutas constantes não apenas para firmar o direito, mas, também, materializá-lo e mantê-lo. Como exposto no Capítulo 1, as lutas iniciadas já no Período Colonial, a exemplo da Confederação dos Tamoios (1562) e da Guerra dos Mascates (1710), foram ensinando ao povo sobre como inquirir o Estado e os seus governos. De manifestações locais e com objetivos particularistas, aos poucos foram se desenhando movimentos sociais e sindicais mais robustos, como a luta contra a escravidão, e a criação de movimentos sociais orgânicos, como o Movimento dos Sem-Terra.

Sob essa configuração, mas ainda com forte viés liberal, os movimentos sociais, nos anos 1970, começam a situar-se como movimentos contra-hegemônicos à ordem instaurada: “Guerra de posição e guerra de movimento eram duas categorias chaves que formavam e informavam o sentido e a direção que muitas lideranças imprimiam aos movimentos e organizações populares” (GOHN, 2011, p. 5).

O caráter pedagógico desses movimentos, que até os anos 1980 tinham uma capilaridade que envolvia classes, com a retomada da Democracia e o avanço das ideias neoliberais, foi alterando-se e, seguido uma tendência mundial, tornando-se mais particularistas e pluriclassistas. Abandonava-se o sentido de classe e unia-se em torno de defesas individuais, como gênero, mulher e negros. Desse processo histórico, para Gohn (2011, p. 52), o importante a ser extraído é a concepção instrumental que orientou tais ações e que foi, paulatinamente, firmando noções e aprendizagens sobre Participação, como incorporação dos indivíduos em ações de interesses comuns.

Nesse sentido, pode-se definir

[...] Participação como uma categoria histórica construída nas relações sociais, um princípio orientador de ações que precisam ser constantemente aprendidas e apreendidas de modo que o homem possa se constituir em sujeito da história, fazer a história, mesmo com a percepção de que nesta estrutura social as condições para esse fazer não lhe são dadas *a priori*, mas precisam ser conquistadas no movimento histórico presente nas relações sociais, políticas e econômicas, ou seja, possibilitadas pelas contradições e mediações presentes numa totalidade social [...] (LIMA; ARANDA; LIMA, 2013, p. 32).

A organização da Participação em movimentos, sejam os sociais ou os sindicais, demarcou o termo “Participação popular”, que, na década de 1980, era compreendido como

[...] *esforços organizados para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade*. Esses esforços deveriam partir fundamentalmente da sociedade civil organizada em movimentos e associações comunitárias. O povo, os excluídos dos círculos do poder dominante, eram os agentes e os atores básicos da participação popular. Foi um período de luta nacional pelo acesso e reconhecimento de direitos sociais, econômicos e políticos dos setores populares. [...]. *Tratava-se de mudar as regras do controle social e de alterar a forma de fazer política no país* (GOHN, 2011, p. 52-53, grifos nossos).

Além da busca por direitos, ajuizava-se também a constituição de fóruns de Participação nas diversas arenas sociais, políticas e culturais, garantindo a representação das classes trabalhadoras para a efetivação jurídica e material dos seus interesses. Nesse momento,

já começava a delinear uma discussão a respeito dos conselhos: que canais, com que qualidade e como participar. O debate denotava a *passagem de uma fase da participação como simples pressão pela demanda de um bem para outra fase, em que havia certa qualificação de participação* (GOHN, 2011, p.54, grifo nosso).

Essa fase de qualificação da Participação, no Brasil, delineou-se a partir da década de 1980 e, na análise de Gohn (2011), duas conquistas foram vitais para a afirmação da Participação popular na vida pública brasileira: a criação de um campo democrático, apartidário e com múltiplas inserções de demandas, e a criação de novos canais de Participação, fixando o envolvimento popular nas arenas de discussões, negociações e decisões. Não obstante, dificuldades e limites se impuseram nesse processo pela própria conjuntura política, econômica e social da época, bem como

[...] de problemas enraizados na própria cultura política nacional, em que predominavam valores como o clientelismo; o paternalismo; o método de resolução de negócios públicos por meio de procedimentos diretos, privilegiando interesses particulares; a descrença na eficácia das leis, porque, usualmente, elas só são aplicadas aos pobres e fracos como mecanismo punitivo; a mania nacional de uso da “lei de Gerson”, de só levar vantagem, gerando processos como a naturalização da corrupção como mais uma forma de levar vantagem; o machismo predominante nos países de cultura luso-espanhola; e a valorização das estruturas corporativas, nos aspectos de vícios e privilégios que elas carregam etc. (GOHN, 2011, p. 55).

Essa raiz cultural que permeou e mantém-se no Brasil, mesmo submetida a leis e ao Controle Social, dimensiona a amplitude e a complexidade que envolvem a Participação na vida pública, que exige longos tempos de aprendizado e dirradicação, e no país, essa fase é recente, daí estar ainda hoje, em fase inicial. Com idas e vindas, avanços, paralisias e retrocessos, o brasileiro aprende sobre o seu dever e o seu direito de participar da vida pública. Ainda muito preso à concepção liberal de representação por meio do voto, compreendido como principal mecanismo de Participação, a atividade consciente e presente de se incluir nos mais diversos canais e fóruns de ação pública neutralizam-se, quando não, ficam esquecidos. Não sem embargo, alguns partidos políticos e a mídia presam por direcionar a opinião pública para a ideia de que votar nas eleições é o maior e, talvez, o único espaço legítimo de ação cidadã, além da atual alegoria da filantropia social. Nesse sentido, a Participação deixa de ser

[...] entendida como um princípio orientador de todas as ações, no caso, das ações que no seu conjunto dão corpo à política educacional, que é uma área específica da “política social”, distinta da democracia e participação induzidas em nome da gestão democrática que mais contribui para a conservação de aparências do que a sustentação de sua real essência (LIMA; ARANDA; LIMA, 2013, p. 34).

Lima, Aranda e Lima (2013) entendem que a verdadeira Participação aciona a consciência coletiva do indivíduo e exige-lhe leituras de mundo, de classe e de contextos.

Entretanto, como processo de extensa aprendizagem, nos anos 1980, o ponto alcançado foi muito mais o da ocupação de espaços físicos e políticos, com baixíssima intersecção e interação, preparando o cidadão comum e os movimentos sociais para alçarem voos mais contundentes a partir dos 1990.

Com a chegada de partidos de esquerda aos centros de poderes, principalmente municipais, o termo Participação popular foi cedendo espaço a outras perspectivas de inserção participativa na vida pública: Participação cidadã e Participação social, influenciadas, também, por outros cenários como a reforma do Estado brasileiro e as novas relações entre o público e o privado (GOHN, 2011).

Nesse caso, a Participação cidadã parece ser a aprendizagem mais complexa, pois

[...] a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo e passa a ser a sociedade. [...]. O conceito de participação cidadã está lastreado na universalização de direitos, na ampliação do conceito de cidadania e em uma nova compreensão sobre o papel e o caráter do Estado, remetendo à definição das prioridades nas políticas públicas a partir de um debate público. A participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública, porque toda a ênfase passa a ser dada nas políticas públicas (GOHN, 2011, p. 59-60).

Esse caráter contínuo atribuído, a partir daí, à inserção permanente do indivíduo na vida pública pode ter contribuído para a reconfiguração dos movimentos sociais nas últimas décadas do século XX. Lutar pela causa dos negros pode parecer, para um determinado segmento da sociedade, algo mais concreto e plausível do que empreender um projeto contra a estrutura capitalista. Outrossim, pode-se pensar que, ao mudar a situação de exclusão do negro e do racismo, de certa forma, abalaria o capitalismo. Ou, também, o racismo pode ser a única ou principal perspectiva de mudança político-social desejada pelos sujeitos e movimentos sociais que se formam para esse fim.

Já a vertente da Participação social assenta-se na redefinição dos conceitos de solidariedade sistêmica e de voluntarismo que se firmam, no terceiro setor, no âmbito das relações público-privadas. Filantropia social, filantropia empresarial, trabalho voluntário, empresas socialmente responsáveis, Organizações Não Governamentais (ONG), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) são agentes sociais formados por grupos de indivíduos com característica de assistencialismo social em substituição à solidariedade sistêmica de responsabilidade estatal. E, em grande parte, a vertente social da Participação incide diretamente sobre a Participação cidadã, contribuindo para o seu arrefecimento. Preconiza-se, avalia Gohn (2011, p. 63), “[...] o desenvolvimento de comunidades atuantes,

compostas de organizações autônomas da sociedade civil, imbuídas de espírito público, com relações sociais igualitárias e estruturas fincadas na confiança e na colaboração, articuladas em redes horizontais”. Assumindo funções e empreendimentos que se firmam como deveres e funções do Estado, ao mesmo tempo em que carimbam a ineficiência deste, promovem positivamente indivíduos e empresas no imaginário social.

[...] este cenário conturbado e contraditório, em que as experiências alternativas já não se restringem à criatividade do campo democrático popular e se institucionalizam também como políticas focalizadas, muitas vezes manipulatórias ou compensatórias, *participar de fóruns, espaços e canais de intermediação dos processos de parceria entre o governo e a população tem o significado atual de participar de lutas de resistência*. Mas, o grande fator dinamizador das forças de resistência aos efeitos devastadores da globalização da economia advém de uma categoria de múltiplas dimensões, no passado, considerada símbolo de conservadorismo social, que é a categoria local e no seu interior o poder local [...] (GOHN, 2011, p. 65, grifos nossos).

No campo de tais ressignificações semânticas e sociais, sob forte influência do movimento da globalização, o local ascende à categoria primeira como espaço de onde emergem e iniciam-se as lutas, mesmo quando elas têm estreitas relações com demandas mundiais.

Gohn (2011) busca, em outros estudiosos, formas, tipos, graus e classificações sobre Participação, mostrando a diversidade de interpretações e análises possíveis para o termo, o que ressalta a importância deste para a compreensão e organização de uma sociedade. Paterman (1992⁴⁵) traduz a Participação em: pseudoparticipação, Participação parcial e Participação total. Arnstein (1969⁴⁶) fala de graus de Participação que denomina de manipulação (baixíssima Participação), terapia, informação e consulta. Fajardo (1981⁴⁷) classifica-a em instrumental e desenvolvimentista. Castells (1975⁴⁸ apud GOHN, 2011a) distinguiu em quatro tipos de situação sociopolítica. Diante dessa diversidade morfológica, este texto ocupa-se de analisar algumas teorias sobre modelos de Participação que auxiliam esse estudo nos Conselhos Municipais de Educação.

⁴⁵ PATERMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

⁴⁶ ARNSTEIN, Sherry. **Ladder of citizen participation**. AIP Journal, p. 216-224, 1969.

⁴⁷ FAJARDO, José Carlos. **Teorías de la participación política: un análisis conceptual**. Socialismo u participación. Lima, n. 16, p. 447-69, dez.1998.

⁴⁸ CASTELLS, Manuel. La nueva estructura de la dependencia y los procesos políticos de cambio social en América Latina. In: PIZZORNO, et al. **Participación y cambio social en la problemática contemporánea**. Buenos Aires: SIAP, 1975. p. 11-173.

4.3.1.1 Modelos de Participação

A Participação, como elemento de regimes políticos, tem uma vasta capilaridade adaptativa, podendo atender modelos extremamente democráticos bem como autoritários. Participação e autoritarismo parecem, num primeiro momento, termos inconciliáveis. Entretanto, como já explicitado, a reconversão de significados de termos e os seus fins é uma prática constante e que subverte, especialmente, termos utilizados pelos campos progressistas, além do próprio sentido etimológico da palavra.

A versão autoritária da Participação “[...] é orientada para a integração e controle social da sociedade e da política”, e, apesar de ser comum em regimes autoritários de direita e de esquerda, pode figurar em

[...] regimes democráticos representativos como um derivativo, que é a participação de natureza 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).

Essa investida autoritária-cooptativa da Participação tem o claro assentimento “pacificador” para a harmonia social que esconde as diferenças de classes, os privilégios pessoais ou corporativos, mantendo os indivíduos afastados das decisões importantes a serem tomadas. Nesse caso, podem existir fóruns e arenas de Participação, mas serão regulados e modelados pelos interesses de quem comanda esses espaços, e, antecipadamente, as decisões já foram tomadas e a realização de assembleias, reuniões e encontros servem apenas para a chancela de tais decisões. Não obstante, os assuntos que são colocados em pauta pouco ou nada influenciam nas questões essenciais e efetivas, isto é, nas que realmente vão demandar a vida coletiva. Tratam-se de questões acessórias, superficiais e, quando não, supérfluas. Para tanto, o uso da persuasão pode usar de métodos de força e coação física.

No bojo dessa multiplicidade capilar do termo, a concepção liberal de Participação tem destacada presença, sustentando os preceitos neoliberais capitalistas, principalmente como elemento preponderante nas Democracias liberais representativas. Outrossim, tal perspectiva aproxima-se, deliberadamente, dos usos e funções da Participação autoritária, tendo em vista a negação do direito do indivíduo de ser e fazer parte dos processos que envolvem e decidem sobre a sua vida e a da coletividade.

Entretanto, a versão liberal da Participação é mais sutil e dissimulada, uma vez que forja uma representação cênica do envolvimento e da ação dos indivíduos. Ao contrário da

autoritária, ela coloca os termos e as pautas em debate, insufla ações diretas e indiretas, utilizando-se de mecanismos simbólico-ideológicos. A retórica comunicativa assume papel decisivo nessa versão, convertendo pensamentos e práticas para o campo dos interesses de um determinado grupo. Se, na versão autoritária, os mecanismos de indução são muitas vezes diretos e transparecem-se abusivos; na liberal, a sutiliza e o uso ideológico da fala e da ação sublimam os resultados pré-determinados. Nesse caso, os indivíduos que ocupam os cargos e desempenham funções de lideranças (como no caso dos dirigentes, presidentes de conselhos ou associações, líderes de partidos etc.) estão comprometidos com um lado que não é o da maioria, não é o da classe trabalhadora. Elas, as lideranças, já foram envergadas nos cargos com um objetivo preciso: defender a causa de quem a conduziu a ele, daí a importância da escolha dos membros de um fórum de decisões.

A Participação, na concepção liberal,

[...] objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que esta (*sic.*) participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar a interferência na vida dos indivíduos. A interpretação liberal objetiva sempre reformar a estrutura da democracia representativa e melhorar a qualidade da democracia nos marcos das relações capitalistas (GOHN, 2011, p. 18).

Essa funcionalidade da Participação, mesmo indiciando a mobilização da sociedade civil, não se apresenta como Participação efetiva, mas, antes, como forma de regular as ações do Estado na vida do cidadão, interferindo nas suas escolhas. Basicamente, concilia-se a liberdade da sociedade civil com os interesses do mercado para agir de acordo com os seus princípios. Possui, portanto, caráter utilitarista para a reafirmação da liberdade do indivíduo, não como cidadão, mas como representante individual das necessidades e desejos a serem realizados no âmbito do mercado. Não há, portanto, nenhuma conexão com o engajamento político-social do coletivo e nem da defesa dos direitos que atendam a todos.

Derivando-se dessa perspectiva liberal, a versão corporativa da Participação caracteriza-se pelo movimento espontâneo dos indivíduos, mas tem sua origem na adesão do espírito. “Há um sentimento de identidade e concordância com uma certa ordem social que cria algo superior chamado ‘bem comum’, [...] núcleo articulador dos indivíduos, portanto, a razão do impulso para participar está fora dos indivíduos, além dos seus interesses pessoais” (GOHN, 2011, p. 18).

Nesse sentido, poderia transparecer contraditório lincar as perspectivas liberal e corporativa, desde esquecida a retórica liberal da defesa do bem comum. Daí, também, ser necessário frisar que a Participação corporativa se limita a um grupo específico que, mesmo

colocando-se a serviço do bem comum, o faz em função da imagem de benevolência e filantropia do próprio grupo. Associações e organizações sem fins lucrativos emergidas do campo empresarial e comercial são exemplos desse modelo.

A Participação popular tem a Soberania Popular como princípio regulador, como fenômeno comum à sociedade civil e às instituições políticas formais, tendo o sistema da delegação de poder representativo, pela via do processo eleitoral, como uma das formas de Participação dos indivíduos na vida cidadã.

Tendo a justiça social como fim, a versão popular da Participação objetiva fortalece a sociedade civil para ações via partidos políticos, movimentos sociais e sindicais, dentre outros que possam ser estruturados, marcando, por meio do poder associativo dos indivíduos, a pluralidade como forma de expressão e Participação plural.

A comunidade, parceira corresponsável permanente, participa ativamente das lutas por direitos, acesso a bens, serviços e informações. Nesse caso, os movimentos sociais, na sua versão atual, também encabeçariam esse modelo de Participação. Há desejos e objetivos comuns de transformação, mas não de emancipação.

Por outro lado, os movimentos sociais originais, como os que se consubstanciaram nas lutas pela abolição da escravidão ou pelas causas operárias – os que tinham como metas quebrar modelos políticos, sociais e econômicos que produzem exclusão e uma cadeia de benefícios particularistas – promovem um tipo de Participação considerada revolucionária, estruturada “[...] em coletivos organizados para lutar contra as relações de dominação e pela divisão do poder político” (GOHN, 2011, p. 20). O sistema partidário assume um papel de extrema relevância dado que a ele cabe formar os quadros para uma Participação qualificada nos espaços políticos e sociais, para além dos aparelhos burocráticos do Estado. Porém, nem todos os partidos se pautam por tal prática. A Participação revolucionária tem como meta substituir a Democracia representativa pela participativa, garantido o poder nas mãos das comunidades política e socialmente organizadas.

No rol desses modelos de Participação, a Democracia, pela sua capacidade adaptativa, serve a qualquer um deles, podendo ensinar tanto as perspectivas liberal e corporativista, quanto a participativa popular ou revolucionária. Outrossim, é preciso destacar que nem todas as configurações ou instituições sociais, por si mesmas, incluem-se em uma ou outra versão de Participação. O que vai determinar essa classificação é como a Participação se realiza no seu interior. Dessa forma, é preciso analisar a materialidade da Participação nos espaços, o que pode ser feito segundo três níveis: o conceitual, que é ambíguo e varia de acordo com as concepções teóricas em que se fundamenta; o político, associado à democratização ou como

“[...] discurso mistificador em busca da mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social”, e o da prática social ligado às “[...] ações concretas engendradas nas lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento” (GOHN, 2011, p. 16-17).

4.3.2 Participação e capitalismo na sociedade brasileira

No Brasil, a partir dos anos 1980, as definições sobre os modos de Participação da sociedade civil avançaram no sentido de democratizar esses espaços pela atuação direta dos sujeitos. Isso ocorreu, principalmente, por meio de movimentos que traziam em suas pautas as demandas populares, mesmo que, na maioria das vezes, eles não representassem em essência as aspirações contra-hegemônicas necessárias à reestruturação social. É o caso dos chamados “novos” movimentos sociais que congregam aspectos particularistas, sem atingir a essência do problema que é a extinção do capitalismo.

Por outro lado, tentando retirar de cena esses movimentos e quaisquer outros sujeitos que não comungassem dos objetivos particularistas da classe burguesa, o discurso do despreparo do povo para a Participação foi, e ainda continua sendo, propagadíssimo. Aliás, “[...] a tese da imaturidade e do despreparo das camadas populares para a participação e para a cidadania sempre fora uma constante na história do pensamento e da prática política no país, isto desde a fase imperial” (GALVÃO, PINTO, 2006, p. 1). Comungando com tal análise, Lima (2010) apreende que o discurso da complexidade participativa, que permeia a sociedade capitalista, tem a função de conformar, reduzir e justificar a não participação efetiva dos indivíduos nas decisões do Estado. Tal discurso cerca-se da ideia de que a participação direta é inviável diante das dimensões que as sociedades complexas têm atingido, assim, “[...] referendam as formas virtuais e indiretas de atuação dos chamados ‘atores sociais’” (LIMA, 2010, p. 31).

No Brasil, historicamente, o povo brasileiro foi submetido a um perverso processo de exclusão política, educacional e social. O escravo, o liberto, os homens de cor, as mulheres, os colonos, os peões e a classe popular sempre foram colocados à margem dos processos decisórios do país. O direito ao voto e à voz só se outorgou em 1821, na forma de direito concedido, por via da lei, de forma improvisada, com objetivo eleitoral. Esse ato, por si só, já anunciava a trajetória da fundação da Cidadania no Brasil: um ato consentido, improvisado, doado, indo contra a perspectiva original do termo: conquista. Claro que tal ato, além da

intenção de aumentar as bases eleitorais, cumpriu-se também pelo movimento da sociedade em reclamar o direito a participar da vida das cidades, mas ganhou o sentido da doação.

Entretanto, essa permissão foi caçada sob a justificativa da inabilidade de participação do povo, só retornando com a proclamação da independência. Durante 300 anos, no Brasil,

o povo que elegia e que era eleito nessa época, o povo que gozava o direito de elegibilidade ativa e passiva, constituía uma classe selecionada, uma nobreza, a nobreza dos “homens bons”, estes eram os grandes proprietários de terras. Havia um monopólio dos cargos eletivos. Certamente não houve democracia na colônia (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 2).

Nessa fase, “conquistado o direito ao voto”, mas não à voz, o povo tutelado pelos latifundiários do café e do açúcar mantinha o “voto de cabresto”. Mas é preciso se considerar que

é certo que ao povo de então a história não havia proporcionado a oportunidade de acumular experiência cívica. De tal modo, imposições como o voto obrigatório, soavam distantes dos interesses da maioria da população. O exercício democrático e as práticas cidadãs, tudo era novo (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 3).

Despolitizado e desorganizado coletivamente, cabia ao povo “acompanhar” as decisões dos patrões e senhores. Galvão e Pinto (2002, p. 4) avaliam que os processos de cerceamento e bloqueio das aprendizagens sociais sobre Participação para a construção da Cidadania, no Brasil, tiveram início com a catequese jesuítica durante a Colônia, dado que “[...] o trabalho dos jesuítas abria caminhos para a exploração econômica da mão de obra indígena, na medida em que civilizava os aborígenes, tornando-os dóceis e submissos”. Nasce aí as dificuldades em constituir verdadeiros cidadãos, fator que acompanhou o povo brasileiro por toda a sua história.

A exclusão social do povo sempre se deu em razão dos requisitos que separavam as classes: propriedade, poder, escolaridade, dinheiro e *status* social. E foi durante o Império que a instrução começou a ser considerada como diferencial nesse processo, compreendida como elemento de desenvolvimento social e político. Em 1878, sob a tutela do Conselheiro Leônicio de Carvalho, no Ministério do Império, foi que teve início a difusão do mito da educação como salvaguarda da sociedade. “As ideias do Conselheiro demonstram bem as raízes da concepção equivocada sobre o potencial da instrução. Isto (*sic.*) contribuirá para a sedimentação do vínculo histórico entre educação e cidadania no Brasil” (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 5).

Se, por um lado, a educação foi colocada como panaceia social e moral, “elemento vital das sociedades modernas”; por outro, quando a massa alçou a escolarização, percebeu-se que esta podia se constituir em ferramenta para a dissolução das hegemonias que sustentavam determinada classe no poder, e, portanto, perigo à manutenção do *status quo*. Tutelar a escolarização, oferecer o mínimo do básico, barrar as possibilidades de Participação e, conseqüentemente, de construção da efetiva e real Cidadania, passaram, então, a se constituir fito das classes dominantes contra a educação popular.

Há, também, fortes marcas históricas que decantam a vulnerabilidade e a ambiguidade dos processos de Participação, como ocorre no Brasil, como já dito, com os atuais movimentos de ativismo social e empresarial, substitutivos de movimentos sociais de contestação, reclamação, luta e resistência para a afirmação dos direitos sociais, políticos e civis das classes trabalhadoras no Estado. Esse ativismo social dos empresários “[...] mostra como o ideal da participação da sociedade civil pode ser cooptado por setores hegemônicos para cavalgar o desmonte das políticas públicas, sem o criticar, e, pelo contrário, aproveitando-o para realizar uma operação de ‘marketing social’ (SANTOS; AVRITZER 2002, p. 63-64).

Tais desvios, entretanto, não apagam a força potencial existente no âmbito da Participação, como nos exemplos das experiências brasileiras com o citado Orçamento Participativo, em cidades onde a esquerda assumiu o poder no final do século XX, como “[...] formas efetivas de combinação entre elementos da democracia participativa e da representativa, através da intenção das administrações do Partido dos Trabalhadores de articular o mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local” (SANTOS; AVRITZER 2002, p. 65). No Brasil, de 1997 a 2000, foram 140 gestões municipais que adotaram o OP, sendo 127 delas em cidades de até 500 mil habitantes. Destas, 71 administrações eram ligadas ao PT (SANTOS; AVRITZER 2002).

4.4 Cidadania e direito à educação de qualidade

Refletem Madec e Murard (1998): a Cidadania repousa sobre a Participação nas questões públicas (acesso e decisão) e não sobre o estatuto inscrito num bilhete de identidade (nacionalidade e naturalidade sociais). Nesse sentido, tem-se o acesso aos bens e serviços (partilha do que é público) e poder de decisão sobre tudo que se refere a eles. Assim, uma vez mais, entrelaçam-se Cidadania, Participação, Democracia e direitos garantidos pela Soberania Popular.

A ideia de Cidadania nasceu da Revolução Francesa (1789) como modo de operacionalizar a igualdade e a liberdade ensejadas pelo movimento, em um contexto em que tomar o poder não bastaria, era preciso destruir a antiga ordem e as hierarquias de nascimento:

[...] se uma pessoa pode estar acima de todas as outras, a igualdade não é mais do que uma palavra vã. [...]. A cidadania é, pois, a pertença a um conjunto de indivíduos que “nascem e permanecem livres e iguais em direitos”, tal como afirma a Declaração do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789 (MADEC; MURARD, 1998, p. 79, grifo nosso).

Cidadania corresponde diretamente à igualdade e à liberdade como direitos primordiais do homem já no seu nascimento, não podendo, portanto, ser-lhe subtraídos sob o risco de se constituir uma ditadura. Dessa forma, só pode efetivar-se no Estado-nação, daí que, se o poder desse Estado é reduzido, acareado, minimizado no seu campo de ação, a natureza e o acesso aos direitos são afetados e reduzidos, minimizando a constituição da Cidadania.

Como avalia Cury (2002, p. 255),

a igualdade é o princípio tanto da não-discriminação quanto ela é o foco pelo qual homens lutaram para eliminar os privilégios de sangue, de etnia, de religião ou de crença. Ela ainda é o norte pelo qual as pessoas lutam para ir reduzindo as desigualdades e eliminando as diferenças discriminatórias. Mas isto não é fácil, já que a heterogeneidade é visível, é sensível e imediatamente perceptível, o que não ocorre com a igualdade. Logo, a relação entre a diferença e a heterogeneidade é mais direta e imediata do que a que se estabelece entre a igualdade e a diferença (grifos nossos).

Assegurada a configuração do Estado como indutor e regulador de políticas públicas, ele cumpriria o dever de proteger e garantir que os direitos fossem efetivados na vida do indivíduo que habita a cidade, igualitariamente. É, portanto,

[...] do reconhecimento da igualdade essencial de todas as pessoas do gênero humano que se nutriram todas as teses da cidadania e da democracia. Sem esse reconhecimento e respeito por ele, estão abertas portas e janelas para a entrada de todas as formas de racismo e correlatos de que o século XX deu trágicas provas (CURY, 2002, p. 255).

A Cidadania, como direito de habitar e desfrutar dos bens e serviços e participar politicamente da cidade, além de ter sua liberdade assegurada, não pode ser fatiada pelos privilégios de classe. “É como ser humano que eu tenho direitos” (MADEC; MURARD, 1998, p. 89), ou, como pontua França (2008, p. 151), a consideração de homem “[...] significa que todos os indivíduos devem estar incluídos nesse conceito”. Daí a grande contradição posta à

realização da Cidadania em uma sociedade de privilégios, com poucos elementos sociais e econômicos em igualdade e com os preceitos de dignidade fortemente atacados pela exclusão que classifica e separa os homens. “[...] o valor da pessoa humana é vinculado à sua cidadania, seja nacional ou internacional”, conclui França (2008, p. 151) ao analisar os aspectos da dignidade humana. Dessa maneira, é possível deduzir que, em sociedades nas quais a frequência da Cidadania é baixa, ou inexistente, essa dignidade não encontra correspondência e, portanto, a pessoa, e por consequência o coletivo, perde a característica humana. Nesse sentido, a Cidadania reafirma-se como o princípio que, ao garantir a igualdade de acesso a todos de tudo que “pertence à cidade”, resguarda a humanidade dos indivíduos, com todas as suas exigências.

A história da Cidadania, no Brasil, fez-se por caminhos tão distintos que nem sempre seguiram uma linha reta (CARVALHO, 2003), fazendo com que o termo ganhasse nuances, relevo e compreensões diferentes em diversos momentos e espaços, mesmo que o seu sentido original não se alterasse: garantia efetiva – legal e material – dos direitos não somente sociais, mas, também, políticos e civis. No país, alocada à Democracia e à Participação nas pautas reivindicatórias dos movimentos sociais e sindicais, ela também gerou dissensos e pretensas reformulações por parte dos grupos que ocuparam o poder, como estratégia para barrar o acesso das classes populares à totalidade dos bens e serviços públicos.

Nessa composição histórica, Carvalho (2003) identificou três tipos de direitos que se autocomplementam/autodeterminam e devem obedecer a uma ordem para que um seja resultado conquistado a partir do outro: os direitos civis (relativos à liberdade individual), os políticos (indicativos da Participação política no governo e na sociedade) e os sociais (que acessam os bens e serviços públicos). No Brasil, entretanto, na leitura desse autor (2003), os direitos sociais vieram antes dos políticos e como “doação-permissão” do Estado, o que gerou uma “Cidadania passiva”.

4.4.1 Cidadania, direitos e educação no Brasil

Se, no Brasil, uma percepção de Democracia e Participação só começou a se configurar a partir de 1822, com o ato da independência, com a Cidadania, o processo foi ainda mais lento e insípido, dado que ela responde mais diretamente a questões materiais ligadas à igualdade e liberdade. Como ressalta Carvalho (2003), no Brasil, a Cidadania tem ainda um longo percurso a se percorrer.

Com a Cidadania, e subsidiando-a, a realização da educação cumpre também uma extensa trajetória. Já

na Carta Constitucional outorgada pelo império no ano de 1824, fica patente a vinculação entre educação e cidadania. Em seu artigo 179 a Lei Magna assim dispõe: “a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império”, entre outras formas, pela “instrução primária gratuita a todos os cidadãos”. A educação vai sendo apontada como promotora da cidadania. Aparece associada à inviolabilidade de direitos fundamentais dos cidadãos (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 6).

Contudo, nessa época, o acesso à educação continuava a figurar-se como direito de alguns. A exemplo disso, quando se impediu o voto do analfabeto no Império – Lei Saraiva, 1881 –, o número de eleitores caiu de 10,8% para 1%, demarcando quantos ainda não acessavam a instrução básica. Em 1889, quando se tornou República, o Brasil ainda tinha 50% da sua população analfabeta (GALVÃO; PINTO, 2006).

Posteriormente, as legislações e o imaginário social foram sedimentando-se a partir da crença de que “[...] a causa do atraso e da miséria social do país estava associada à ausência da educação popular”, o que, de certa forma, pressionava o Estado a investir na escolarização pública, mesmo que com objetivos nem sempre democráticos (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 6).

Mas, foi mesmo com a proclamação da República que começaram a erigir ações e defesas em torno de questões que pontuam a Cidadania com mais evidência, principalmente as relacionadas com o direito à educação e de Participação por meio do voto. E se o acesso à instrução e o direito ao voto significavam Participação e Cidadania, nos primeiros anos da República, a Constituição de 1891 acabou por extingui-los ao retirar o direito ao voto dos analfabetos e isentar o governo da oferta de instrução primária. Esse fato ratifica “[...] o quão enraizado está o interesse histórico da elite em manter afastados do poder – por intermédio de artifícios legais ou ilegais – todos aqueles que pudessem interferir nos privilégios da classe dominante, que reluta em abrir mão do seu *status*” (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 7). Retirar o direito do analfabeto ao voto revoga a condição cidadã do indivíduo em duplicidade, pois tanto reforça a negação do direito à instrução quanto o culpabiliza por uma condição que não foi criada por ele: ser analfabeto. No Brasil,

[...] a educação primária, durante mais de meio século após sua independência em 1822, será proibida aos negros escravos, aos índios, e as mulheres enfrentarão muitos obstáculos por causa de uma visão tradicionalmente discriminatória quanto ao gênero. Mesmo com declarações e inscrição em lei, o direito à educação ainda não se efetivou na maior parte dos países que sofreram a colonização. As consequências da colonização e escravatura, associadas às múltiplas formas de não-acesso à propriedade da terra, a ausência de um sistema contratual de mercado e uma fraca intervenção do

Estado no sistema de estratificação social produzirão sociedades cheias de contrastes, gritantes diferenças, próprias da desigualdade social. A persistência desta situação de base continua a produzir pessoas ou que estão "fora do contrato" ou que não estão tendo oportunidade de ter acesso a postos de trabalho e bens sociais mínimos (CURY, 2002, p. 258).

Foi a partir da década de 1920, com a disseminação das ideias escolanovistas, que (re)ascendeu-se a ideia da educação como promotora do desenvolvimento do país, pela necessidade de se ter um povo “instruído”, pronto para habitar e produzir a cidade.

Ganha ênfase a ideia de que a instrução do povo, sobretudo das classes menos favorecidas, seria o instrumento indispensável para o desenvolvimento do país. A condição precária em que se encontrava a educação no Brasil era entendida como responsável pela miséria e pelo subdesenvolvimento nacional (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 8).

Sob o “entusiasmo da educação”, no período dos 1930, era de se esperar que as condições de ampliação da Cidadania chegassem a toda a sociedade. A Constituição de 1934 determinou a obrigatoriedade do ensino primário e defendeu a gratuidade do secundário e superior, proposta que foi suprimida da Carta de 1937, sob a ditadura varguista que restaurou a implementação do capitalismo no Brasil. A centralização do poder no governo e a supressão dos direitos políticos no país acompanhavam a onda internacional de extinção da Democracia liberal, como ocorria na Itália, em Portugal, na Alemanha e na Espanha (GALVÃO; PINTO, 2006). Tem-se, assim, o cancelamento da chancela do Estado para qualquer movimento em prol da Participação democrática que constituiria a formação da Cidadania do povo brasileiro, sob um discurso pseudo-democrático. Por outro lado, o gérmen da mudança já se fazia presente no campo social e político da sociedade civil, na forma de movimentos sociais, que mesmo com o silêncio imposto aos opositores do governo, ganharam as ruas.

De 1930 até a queda do Estado Novo, em 1937, o projeto liberal desenvolvimentista promoveu a urbanidade das cidades, dando novos contornos para os bens e espaços públicos, à medida que ruíam os privilégios dos barões agrícolas do café. Crescia o trato com a vida urbana e com as suas necessidades básicas de sobrevivência, e

as classes populares começam a emergir como atores históricos sob novos prismas. Paulatinamente vão deixando de ser apenas casos de polícia e se transformando em cidadãos com alguns direitos, como os trabalhistas. Ainda que tenham ocorrido mais no papel, essas mudanças são marcos históricos significativos. Simbolizam o coroamento de etapas de lutas dos trabalhadores, e, embora tenham sido promulgadas como dádivas governamentais, foram conquistas das classes subordinadas em geral (GOHN, 2008, p. 82).

Paulatinamente, a estratégia do governo Vargas passou a conjugar autoritarismo e ideologização midiática, com destaque para a educação sob forte perspectiva de panaceia do desenvolvimento e da preparação para o trabalho que definiria o fim da pobreza, a elevação do *status* social e o enobrecimento da nação, mesclada com culto ao patriotismo, à disciplina e à moral. Contudo, manteve-se o dualismo do ensino: secundário, para as elites, e profissionalizante, para a classe trabalhadora, atrelando a este o valor do trabalho (GALVÃO; PINTO, 2006). Assim, a ideia de Cidadania reverbera-se em duas lógicas: a do privilégio para uma classe e a do trabalho para outra, sob a ideia de que preparar para o mercado de trabalho tornaria os indivíduos cidadãos. Não sem embargo, “a política de proteção do trabalhador dava ênfase à educação, pois só pelo ensino se poderia construir um povo integral, adaptado à realidade social do país e preparado para servi-lo. Vivendo para o Estado, o homem tinha que ser educado para o Estado” (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 11).

Sob tais paradigmas, a Cidadania varguista, pautada na obediência e nos princípios educacionais da moral e da servidão ao Estado, tornou o alistamento e o voto obrigatórios às vésperas da queda do governo. Após o golpe que destituiu Getúlio Vargas da presidência do Brasil, o país elegeu o general Eurico Dutra, candidato de Vargas, que se tornou deputado federal. E o panorama da educação escolarizada, símbolo da Cidadania à época, junto com o trabalho, chegou aos anos 1950 com 60% da população brasileira analfabeta e sem direito a participar dos pleitos eleitorais.

Em 1956, Juscelino Kubitschek assumiu a presidência do país, restaurando a euforia populista, com a educação ainda fazendo parte da composição da Cidadania; contudo, ela não avança substancialmente. À época,

[...] aproximadamente, 45% dos professores do ensino primário não tinham formação específica para o exercício do magistério. No ano de 1963, metade da população do país continuava analfabeta, excluída, portanto, do direito à cidadania, posto que prevalecia a tese da incapacidade política dos não-instruídos (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 12-13).

Nos anos seguintes, as bases de sustentação da educação e, conseqüentemente, da Cidadania, mantiveram-se inalteradas até a promulgação da LDB de 1961, que determinava o investimento de 12% dos recursos da União para a educação, o que, todavia, não reverberou qualitativamente sobre as desigualdades de oportunidades do povo brasileiro.

À época a crise social se alastrava, sobretudo, na zona agrária. As Ligas Camponesas, sob o comando de Francisco Julião, reivindicavam uma ampla

Reforma Agrária. Havia no Brasil e em parte da América Latina um clima de revolução, instigado pelos fatos recentes ocorridos em Cuba. No ano de 1959 o país caribenho se tornara socialista com a vitória da revolução promovida por Fidel Castro e Ernesto “Che Guevara” (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 13).

Sob o golpe do “fantasma do comunismo”, instaurou-se, em 1964, o regime ditatorial militar, iniciando uma das fases mais tenebrosas do país, com cassação de direitos e partidos políticos, perseguição aos movimentos sociais considerados subversivos, deportação de “indivíduos perigosos” para o exterior e apelo ideológico extremo nas escolas. Nas ruas, qualquer manifestação que se opusesse às ideias do governo era brutalmente eliminada. No entanto, mesmo sob risco e cassação, nos “galpões da Cidadania”⁴⁹, os coletivos sociais continuavam organizados e organizando-se para o combate à ditadura, mesmo sob repressão, tortura e morte.

Se o Brasil viveu, no período de 1920 a 1960, uma frágil Democracia intercalada por ditaduras, a partir de 1964, esta foi dizimada no cenário público, passando a representar o utopismo das forças divergentes/opponentes ao governo instaurado. Nos mais de 20 anos de ditadura, a Participação dos indivíduos e movimentos sociais foi considerada como ato contra o país e “[...] nem aos cidadãos escolarizados seria permitido opinar ou divergir. Foram suspensas as eleições majoritárias, ninguém votava. A consequência óbvia da ditadura militar foi a despolitização da sociedade, em especial da juventude” (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 14). Também, nesse momento, a educação foi colocada a serviço do governo, embutida, na sua forma e conteúdo, pelas pautas e metodologias tecnicistas, pelo pensamento utilitarista importado dos Estados Unidos da América, via acordos, mantendo a forte relação educação e trabalho.

Consonante a esse panorama,

o decreto 477 de 1969 enquadrava como subversivo qualquer aluno ou professor que promovesse passeatas, movimentos ou críticas à ordem instituída. [...]. Reitorias de algumas universidades públicas foram ocupadas por oficiais das forças armadas. Até o Ministério da Educação estivera sob o comando de um general, Ney Braga (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 14).

Não por acaso, *pari passu*, o governo militar abria concessões para a implantação massiva de escolas e faculdades particulares, por entender que a educação pública, como função e dever do Estado, provedor principal,

⁴⁹ Termo utilizado, neste trabalho, para se opor à expressão “porões da ditadura”.

[...] abre espaço para a garantia dos direitos subjetivos de cada um. E como nem sempre o indivíduo pode sistematizar esse impulso, como nem sempre ele é, desde logo, consciente desse valor, *cabe a quem representa o interesse de todos, sem representar o interesse específico de ninguém, dar a oportunidade de acesso a esse valor que desenvolve e potencializa a razão individual* (CURY, 2002, 248, grifo nosso).

Novos ares de retomada da construção da Cidadania se deram a partir dos anos 1985, com a redemocratização do Brasil e a criação da Assembleia Constituinte que deveria originar a nova Carta Magna do país.

A Assembleia Constituinte visou ampliar o conceito de cidadania, promovendo a expansão dos meios de participação política do povo brasileiro. Havia fortes resquícios de autoritarismo em leis e práticas sociais que limitavam o implemento de uma democracia plena no Brasil. Com a nova Carta, apelidada de “Constituição Cidadã”, o analfabeto ganhou o direito de votar (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 15).

Sob a nova aura democrática, o povo voltou às ruas, reclamando a concessão e implementação de direitos, contra a exorbitante inflação, organizando greves. Contrariando tal aura, o governo federal reprimiu tais manifestações com a truculência das forças armadas.

A Cidadania, no governo Sarney, primeiro governo pós-ditadura, deu os indícios do que viria a ser pautado, a partir daí, no país: a promoção de

[...] políticas assistencialistas de pouca expressão, destinadas a socorrer as populações marginalizadas. Não havia, obviamente, intenção alguma em resolver a origem estrutural da crise social. Nesse contexto, a educação mais uma vez será vista como estratégia para a promoção da justiça social (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 16).

Como avaliam Raimann e Santos (2018, p. 6), a redemocratização do Brasil, pós-ditadura militar, “[...] se deu na perspectiva da manutenção e da afirmação do modo de produção capitalista, de modo que à classe trabalhadora resta ainda viver sob a exploração da força de mão de obra por parte daqueles que são detentores das condições de produção”. Dessa forma, atende aos princípios liberais expressos na CF/1988, que determina o Brasil como Estado democrático de direito, e pela via da Democracia representativa, outorga ao povo o poder soberano para eleger os seus representantes, pelo voto direto.

Essa Carta de 1988 coloca a educação como direito público subjetivo, sendo, portanto, condição de Cidadania e dever do Estado, e determina a sua gradual universalização, o que a torna generalizada para todos os cidadãos ou amplia os níveis de atendimento. Contudo, a

realização das expectativas e da própria Lei encontra nas condições políticas e sociais dificuldades de várias ordens para efetivar-se, e não menos desafiante é a inexistência da chamada “vontade política” dos governos, dado que o papel do Estado não tem se pautado exatamente pela ação de dissolver as diferenças políticas e sociais existentes. Quando muito, direciona programas e projetos mitigadores às situações mais recorrentes e calamitosas. Assim, a focalização e o baixo financiamento das políticas públicas atestam tais afirmações.

Nesse sentido, a lei passa a ser o suporte, o armamento jurídico que acompanha as pautas das lutas e invoca o Estado a cumpri-lo. Antes da sua promulgação, a luta é pelo reconhecimento jurídico – “história da produção de um direito”, como denomina Cury (2002). Depois, é pela criação das condições materiais necessárias para a efetivação material do direito. Em seguida, a luta é pela manutenção dos direitos e das suas materialidades para, quem sabe, buscar a ampliação desses direitos ou o reconhecimento de outros.

A educação é uma exigência da Cidadania, uma vez que o acesso aos conhecimentos elaborados possibilita a inserção do indivíduo nos vários campos da sociedade, além de oferecer-lhe os instrumentos necessários para agir e pensar nessa sociedade. Entretanto, “tais direitos vão sendo concebidos, lentamente, como uma herança dos tesouros da civilização humana e, portanto, não é cabível que alguém não possa herdá-los” (CURY, 2002, p. 248). Dessa maneira, falar do direito à educação é, concomitantemente, referir-se à garantia das condições de constituição e usufruto da Cidadania. Outrossim, a Cidadania tem como uma das suas bases a garantia do direito à educação.

Cury (2002, p. 253), numa digressão histórica, lembra que

o direito à educação, como direito declarado em lei, é recente e remonta ao final do século XIX e início do século XX. Mas seria pouco realista considerá-lo independente do jogo das forças sociais em conflito. Tanto a ampliação dos direitos civis e políticos como a inserção de direitos sociais não são apenas uma estratégia das classes dirigentes que aí teriam descoberto, na solução coletiva, diversas vantagens que o anterior sistema de autoproteção não continha. Esses direitos *são também um produto dos processos sociais levados adiante pelos segmentos da classe trabalhadora*, que viram nele um meio de participação na vida econômica, social e política. *Algumas tendências afirmam a educação como um momento de reforma social em cujo horizonte estaria a sociedade socialista. Para outras tendências, a educação, própria da classe operária e conduzida por ela, indicava uma contestação da sociedade capitalista e antecipação da nova sociedade* (grifos nossos).

Por outro lado, as demandas profundas dos aspectos econômicos – garantia de sobrevivência tanto do capital quanto do próprio trabalhador – tendem a restringir a educação à sua funcionalidade operatória, como alerta Severino (2000, p. 65): “se, de um lado, é a

realidade dos fatos que permite que a educação tenha alguma incidência social, de outro, essa eficácia só ganha legitimidade humana se se referir a significações que ultrapassem sua mera facticidade e seu desempenho operacional”.

Entretanto, sob as configurações sociais, políticas, culturais e econômicas na atualidade da sociedade capitalista neoliberal, a educação, que deveria agregar os homens e realizar a formação social, tem reiterado a distância entre pobres e ricos em função

[...] do acesso aos conhecimentos disponíveis e às novas formas de linguagem que necessitam de uma socialização própria. Essa distância também tem aumentado a distância entre países ricos e países pobres, no momento em que o conhecimento se tem constituído em mais-valia intelectual e base para o desenvolvimento auto-sustentado dos países (CURY, 2002, p. 258-259).

Doze anos após a promulgação da CF/1988, e, portanto, da determinação da educação como direito subjetivo, nos anos 2000, diante de um contexto socioeconômico de miséria e crise social, a educação voltou à cena com ênfase e largo apoio da mídia. Eram cerca de 32 milhões de brasileiros que viviam na pobreza absoluta. E, mais uma vez, diante do “[...] desemprego em massa, a falta de moradia para os milhões de favelados espalhados pelo Brasil, a concentração de renda, a violência urbana, e a falência do sistema de saúde pública, todos os problemas seriam resolvidos a partir da educação” (GALVÃO; PINTO, 2006, p. 19).

A ideia de Cidadania concentrava-se nas percepções de acesso à escola e desenvolvimento de políticas assistenciais que, paulatinamente, tornaram-se assistencialistas. Reafirmava-se a educação como salvadora das questões sociais que, na verdade, referiam-se à estrutura social e econômica da sociedade brasileira. Sem a quebra total das desigualdades geradas pela organização classista do Estado, nenhum programa ou política, de Estado ou de governo, poderia e nem poderá resolver as agruras históricas do país, intensificadas pelo capitalismo neoliberal. Assim, não se trata de escolarizar os indivíduos, mas sim de educá-los politicamente para a vida em sociedade, tarefa que os movimentos sociais urbanos e do campo assumiram com mais veemência na década 1990.

No final do século XX e início do XXI, a Cidadania, no Brasil, revestiu-se do caráter compensatório das políticas sociais, que, ao mesmo tempo em que abriam novas oportunidades à classe trabalhadora, amparava o mercado, como no caso do acesso ao ensino superior. Porém, há que se ponderar que a Cidadania impressa, tanto na Constituição Federal/88 quanto na LDB/96, reveste-se do ideal liberal que permeia tais documentos. Nesse sentido, a iniciativa privada tem encontrado brechas para adentrar o espaço público educacional e nele fixar modelos de privatização de maneiras diversas, como assessoramento via consultorias, venda de

materiais apostilados, participação na gestão das escolas, oferta de serviços terceirizados de limpeza, manutenção e merenda. Cria-se assim, novas formas de mercadorização da educação pública.

Se a Cidadania real passa pela educação, essa certamente não se realiza em um contexto permeado por problemas estruturais, sociais e econômicos sobre os quais ela não tem condições de resolver. A educação promove o ser humano, mas não altera a realidade social marcada pelas desigualdades de classe.

4.4.2 Cidadania, trabalho e capitalismo

No campo das condições de legitimação da dignidade humana, incrustada na realização da Cidadania ampliada, o trabalho apresenta-se como veículo de promoção dessa dignidade, tanto por ser elemento de humanização do indivíduo quanto pela sua capacidade de garantir acesso a determinados bens e serviços disponíveis na sociedade. Essa dupla função, ao mesmo tempo em que confere ao trabalho importância unívoca para a realização da Cidadania, também a imbuí da contradição posta pelo binômio força de trabalho e propriedade dos meios de produção.

Nesse cenário, as mazelas sociais, políticas e econômicas produzidas pelas induções do capitalismo, nas suas diferentes formas históricas, dado que ele sempre significou domínio de uns sobre os outros e diferenciações entre classes, produziram uma subclasse da “invenção revolucionária francesa”: a subcidadania, e

se a ideia de cidadania se alimentava em 1789 do fantasma da onipotência do político, da possibilidade de mudar o mundo pela acção política, hoje em dia parece acontecer exatamente o contrário. Esta ideia alimenta-se de um conjunto complexo de sentimentos que associa e opõe simultaneamente, a indiferença e o medo, a decepção e o cinismo, o cepticismo e o escárnio, o sentimento de impotência e o desejo de agir. [...]. Não será absurdo querer que as coisas sejam diferentes do que de facto são? É justamente o que verificam os que têm desejo de agir e que falam de cidadania (MADEC; MURARD, 1998, p. 80).

Como a educação, o trabalho é um componente essencial da Cidadania. Esvaziado dele, esta se constitui em subcidadania que, no capitalismo neoliberal, cria a ilusão da empregabilidade como sinônimo de trabalho, elevando os índices de subemprego e desemprego e produz

[...] de um lado, um pseudocrescimento do poder aquisitivo das classes populares, que alimenta o comércio de produtos de “refugio” tecnológicos (duração curta) e, por outro, esse consumo alimenta a acumulação de renda das classes que detêm o poder do capital – donos dos meios de produção (FRANÇA, 2008, p. 155).

Não obstante, o discurso ideológico que envolve a investida do empreendedorismo no Brasil apazigua as contradições intrínsecas presentes nas relações capital e trabalho, na formação classista da sociedade e no esvaziamento das políticas sociais.

Entretanto, quando se fala de Cidadania, no Brasil, a partir dos anos 1980, há que se diferenciar as formas como ela é pensada, executada e requerida. Tem-se aí, pelo menos, quatro modelos diferentes, mas que, discursivamente, são colocados como se tivessem o mesmo sentido. O primeiro é recorrente nas legislações, a começar pela Constituição brasileira de 1988 (BRASIL, 1988). A outra forma está ligada a materializações que as políticas públicas conseguem arbitrar na realidade, em geral, de maneira focalizada, insuficiente e parcial. A terceira refere-se à Cidadania empreitada pelo ativismo e pela filantropia socioempresarial que a compreende como mecanismo de assistencialismo, que reflete um consenso hegemônico sobre as necessidades da classe trabalhadora e dos excluídos (mendigos, desempregados, moradores de rua) e forma de atendê-las. E, a quarta perspectiva fundamenta as lutas por igualdade de direitos, tanto no que tange a sua juridicidade quanto a sua materialidade concreta.

Nessa mesclagem conceitual de tipos, a não consolidação de uma Cidadania ativa no Brasil, salientam Bitencourt e Pase (2015, p. 305), deu-se em função do predomínio de um modelo de Democracia meramente formal ainda não superado. E, numa sociedade capitalista, a Cidadania é capitalista, pseudocidadania ou subcidadania, e nela a relação educação, competitividade e trabalho constitui uma vertente que leva o indivíduo ao mercado educacional para prover a si mesmo como mão de obra.

Assim, a educação prepara tecnicamente, e o empreendedorismo possibilita a realização das capacidades e uso das habilidades construídas, mas, caso empreender não seja possível, há a possibilidade do indivíduo ser absorvido como força de trabalho, ou, por incompetência, figurar-se como índice de desemprego. Os crescentes números de ocupação de vagas em cursos preparatórios para emprego (técnicos, tecnológicos, rápidos, com tripla formação), principalmente à distância e com baixo custo, são exemplificadores dessa condição. Quanto mais rápidos, mais atraem a massa desempregada iludida e esperançosa de entrar e firmar-se no mercado de trabalho, e, assim, “o próprio espaço de cidadania dá lugar ao espaço da produção, em que o operário-cidadão troca de lugar com cidadão-operário” (FRANÇA,

2008, p. 160). Inverte-se a lógica da educação como Cidadania para educação como preparação de mão de obra.

Acentua-se, nesse ponto, a importância do debate político sobre a Cidadania e a sua garantia aos indivíduos pelo Estado, considerando que esse debate é “[...] sobre as finalidades, e a política pode ser considerada como a concretização dos meios para realizar estas finalidades” (MADEC; MURARD, 1998, p. 77). Por meio do debate político, é possível que os problemas sociais, muitas vezes tratados pelas políticas públicas como problemas espaciais – de quem mora nas periferias das cidades, sem considerar que as favelas, os lixões e as periferias são produzidos pelos centros, pelos bairros, pelos condomínios e seus modos de vida –, pudessem ser assumidos como problemas de Estado estruturais. Assim, a resolução ou atenuação deles dar-se-ia a partir da menção e quebra de privilégios (MADEC; MURARD, 1998).

Oliveira (2001, p. 2) tece críticas sobre as relações que os indivíduos historicamente travam com o Estado, no Brasil, por entender que há sempre por parte da população

[...] a expectativa de que o Estado atenda aos reclames em tomo de problemas elementares, *atitude de quem se julga incapaz de influenciar e de exigir o cumprimento de seus direitos*, e de outro, é o medo de, ao tomar uma posição como cidadão em defesa de direitos elementares, ser punido ou arrumar problemas para si mesmo, tendo que se envolver com a polícia e a justiça (OLIVEIRA, 2001, p. 2, grifos nossos)

Não menos representativo dessa alienação é o fato de que

paradoxalmente, ter o *status* de cidadão no Brasil, isto é, ser tratado como um igual e com impessoalidade, quase sempre gera nas pessoas um sentimento de “menos-valia” e incômodo. Ao contrário, quando temos posses, diplomas ou somos intermediados por alguém, com carta de apresentação e uma boa indicação, nos sentimos importantes e amparados por este sistema social extremamente perverso. Em outras palavras, aquilo que é uma qualidade ou condição da vida cidadã num Estado moderno, aparece aqui efetivamente como uma desvantagem, uma mera formalidade exigida pela lei e estatutos de regras. Parece que vivemos ainda num tempo em que todos querem ser “sinhozinhos”, ter algum título - mesmo que comprado - ou ter alguma relação com os membros da Corte. Tal fato remonta ao nosso passado colonial, reforçado pela permanência da monarquia após a independência, como parte da história lenta brasileira (OLIVEIRA, 2001, p. 2-3).

Essa apreensão invertida de Cidadania é uma construção histórico-ideológica que reflete a consideração freiriana de que muitos dominados sonham em ser dominadores e continuarem a reproduzir as diferenças, garantindo-lhes privilégios.

As mudanças arqueadas pelo capitalismo na sociedade, por meio das transformações no mundo do trabalho, alteraram a composição dos bens e serviços necessários à reprodução social humana para o *status* de mercadoria úteis à mercantilização da vida e para a manutenção constante da produção e acumulação de capital, que possibilita a aquisição de outros meios de produção e força de trabalho. Nesse cenário, demarca-se uma nova composição de Cidadania, cujos expoentes prezam pela formação do consumidor alienado, quando os trabalhadores passam a figurar também como coisa-mercadoria, podendo, inclusive, serem substituídos, em alguns casos, por máquinas; e em outros, pelo grande contingente de desempregados. Assim, precariamente, produzem a sua subsistência.

A ação primordial do capitalismo, o seu princípio básico, é o aumento constante da produção da mais valia, não importando quão grande e perversa seja a exploração da classe trabalhadora. O capital está no controle de tudo. Ele é o tudo. E se a produção é entendida como produção da mais-valia, o trabalho é uma relação econômico-social pela qual o próprio trabalhador torna-se instrumento de produção dessa mais-valia.

Marx e Engels (1998), no século XIX, já afirmavam que as contradições encontradas nas produções das atividades materiais e nas relações apresentadas no meio social de produção capitalista (re)produzem uma sociedade fragmentada em duas classes antagônicas, forjando a luta de classes em dois grandes polos bem delimitados: de um lado a franja rica da sociedade e do outro a massa dos marginalizados e de pauperizados. Sob forte retórica ideológica, e as suas intensas formas de propagação, realiza-se “[...] ações naturalmente, sem perceber as relações sociais, econômicas, culturais, de produção e de consumo presentes em nossos atos” (FRANÇA, 2008, p. 166). Ao se considerar que as crises do capital são sempre estruturais e abrandadas por soluções conjunturais, as instituições continuam sofrendo os reveses dessas estratégias e colaborando com elas.

4.5 Controle Social e direito à educação de qualidade

Soberania Popular, Democracia, Participação e Cidadania relacionam-se intrinsecamente pela indissociabilidade das suas interconexões prático-teóricas e têm no Controle Social o ponto nodal necessário à suas materializações.

Lima (2010, p. 32) destaca que,

no Brasil, a partir da demanda dos movimentos populares em prol da “redemocratização” pós-regime militar, reivindicando participação,

autonomia e democracia, surgiu a necessidade de controle institucional das políticas de ‘descentralização. É o que chamamos de controle social [...]’ (grifo nosso).

Essa forma de controle institucional é imprescindível para a realização de políticas públicas de Estado e de governos, com vista à garantia dos direitos civis, políticos e sociais. Nesse sentido, deve constituir-se em uma rede de vigilância entre pessoas, movimentos, órgãos e instituições e pode ter caráter colegiado, como os Conselhos, ou não, como o Ministério Público. Mas, em qualquer uma delas, é a ampla e congênita Participação dos sujeitos que garante o controle. Assim sendo, o Controle Social envolve poder, disputas, tensões e uma ampla negociação em torno da defesa dos direitos, como o da educação e vela pela Soberania Popular.

4.5.1 Controle Social e poder

O Controle Social funda-se a partir da Soberania Popular “[...] no sentido não apenas de poder eleger mandatários, mas, também, do poder de exercer o controle sobre o mandato de forma permanente e não só por eleições” (TEIXEIRA, 2002, p. 38). Significa, assim, controle público do poder, mecanismo precursor do cidadão sobre o Estado, um elemento intrínseco da Democracia popular, mas que, em outros tipos de Democracia, como a liberal representativa, pode se configurar mais como mecanismo de apaziguamento dos conflitos sociais, envolvendo formas de Participação guiada e alienada.

Controle Social significa, basicamente, vigilância sobre o poder delegado a todos os membros de uma sociedade, e não apenas aos que ocupam algum cargo público. Assim, o seu exercício ocorre bilateralmente, tanto no seio da sociedade civil quanto no da política: controle dos meios de comunicação, das leis, das legislaturas etc. Portanto, ele tem duas faces distintas no âmbito do Estado: tanto pode tratar das formas de acompanhamento e regulação da sociedade civil para com ela mesma, a exemplo dos movimentos sociais que acompanham as ações de fundações, ONG, como pode representar o movimento da sociedade civil com as instâncias e órgãos estatais para perscrutar o desenvolvimento das políticas públicas. Dessa forma, ele apresenta um bilateralismo que qualifica o caráter republicano das ações do Estado e seus governos. E, independentemente da face, esse Controle tem um lastro social e outro político que não podem ser pensados separadamente, dadas as funções e ações que exerce por meio da efetiva Participação dos cidadãos na vida do Estado.

Dado o objeto em análise, neste estudo, o Controle Social evidencia

[...] sobretudo, a correção dos desvios e a responsabilização dos agentes políticos e que seu exercício requer a organização da sociedade civil, sua estruturação e capacitação para esse fim, de forma permanente, em múltiplos espaços públicos, antes e durante a implementação das políticas, tendo como parâmetros não apenas variáveis técnicas, mas também exigências de equidade social e aspectos normativos (TEIXEIRA, 2002, p. 40).

Os movimentos sociais e sindicais podem ser apontados como expressivos limitadores de poderes instituídos, mostrando a necessidade de haver mecanismos e espaços livres e institucionalizados (como os Conselhos) de Participação, informação, debate, disputas, monitoramento dos aparelhamentos, das ações, incursões, decisões de tudo que tange não apenas os espaços públicos, mas, também, os privados, no caso de escolas, hospitais, planos de saúde, previdências. Em vista disso, os meios de comunicação de massa, especialmente a TV e a internet, por atingirem o maior número de pessoas, são hoje dois importantes mecanismos de Controle Social. Outrossim, ao serem reconhecidas como tal, realça-se o papel da ideologia nesse processo.

Nas considerações de Teixeira (2002, p. 40), controlar é “[...] trazer de volta a *ágora*, traduzida em amplos espaços autônomos e que o cidadão e suas organizações disponham de mecanismos institucionais e garantias legais para exercer o seu papel com um mínimo de eficácia”. Mészáros (1987, p. 26) coloca o Controle Social em confronto com os mecanismos de controle do capital:

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

Por conseguinte, o capital mantém a regulação não só da economia, mas, a partir dela, controla as demais áreas da sociedade, como a política e a cultural. Ao se apossar de uma função regulativa da sociedade civil sobre os governos e o mercado, o capital destitui o cidadão comum do seu direito de Participação plena na sociedade, relegando-o ao papel secundário de cumprir as determinações impostas. Essa é uma das razões pelas quais a Democracia representativa atende satisfatoriamente aos marcos regulatórios do capitalismo, uma vez que os eleitos, em uma ampla maioria, não representam os interesses da população em geral ou de quem poderia se nomear como povo nos centros de poder, mas sim de uma determinada classe. O caso do Brasil é emblemático, com as bancadas que se formam e se unem no Congresso Nacional e que, mesmo tendo chegado ao poder instituído pelo voto popular, representam interesses

particularistas de setores agropecuários, religiosos, industriais, dentre outros. Aliás, não se tem notícia de uma bancada dos trabalhadores no Congresso Nacional brasileiro.

Mészáros (1987, p. 2) denomina de objetificação alienada da função de controle o que constitui o capital, pois é da sua natureza agir como controlador, “[...] como um corpo reificado separado em oposição ao próprio corpo social. Não causa surpresa, portanto, que nos últimos anos a ideia de controle dos trabalhadores tenha alcançado a importância em muitas partes do mundo”. Dessa maneira, o controle é exercido não como forma de garantia da realização dos direitos constitucionais do indivíduo, mas como mecanismo de alienação e exploração da massa trabalhadora.

Assim, o controle tanto pode constituir-se como elemento fundante da alienação, quanto pode colocar-se como ferramenta de ampliação e efetivação da Democracia, por isso o interesse direto do capital em apossar-se dele e legitimá-lo como seu. A oferta de vagas de trabalho e a regulação dos salários são exemplos de como o capital usa o seu poder para convencer essa legitimidade. “A consciência dos limites do capital tem estado ausente em todas as formas de racionalização de suas necessidades reificadas, e não apenas nas versões mais recentes da ideologia capitalista” (MÉSZÁROS, 1987, p. 30). Para tanto, cuida, também, de enfraquecer movimentos sociais e sindicais que se apresentam como contra-hegemônicos. Cooptação de líderes, determinações de mudanças nas leis de trabalho e de sindicalização, indução e colaboração com a criminalização desses movimentos via mídia são algumas das estratégias empreendidas pelo capital para minimizar a força dos opositores.

Pari passu retém os condicionantes necessários à manutenção da Democracia representativa que somente será superada ou dissolvida pela construção e manutenção de canais de Controle Social legítimos que correspondam “[...] a uma perspectiva de participação, de ação democrática, de instrumentalização de mobilizações e práticas que influenciam no plano decisório fundamental, quanto ao planejamento e financiamento dos serviços públicos” (LIMA, 2009, p. 34).

Teixeira (2002, p. 38) discrimina duas dimensões básicas do Controle Social: a *accountability* – “[...] prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios” – e a “[...] responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes”. Não obstante, é a ação consciente e crítica dos indivíduos singulares ou coletivos que arrecada a realização do papel do Estado que é, na sua gênese constitucional, representar a sociedade de igual forma e o gerenciar os interesses públicos.

Salientam Bitencourt e Pase (2015, p. 296) que “não há Estado sem poder, mas esse poder deve ser controlado e exercido nos moldes preestabelecidos pela sociedade que o constitui, do contrário, coloca-se em prova a própria legitimidade da existência do Estado”. Por isso, o Controle Social é a forma de monitorar as ações do Estado e controlar o seu poder, numa sociedade democrática.

É preciso salientar que, no Brasil, foram as mudanças na administração pública brasileira, ao longo dos anos, que criaram possibilidades para a Participação popular, por meio do Controle Social do Estado. Inicialmente patrimonialista (gerando nepotismo, falta de planejamento e ineficiência no cumprimento das funções do Estado), a administração pública passou a se constituir burocrática (identificada pela impessoalidade e profissionalização), como mecanismo de oposição ao regresso das práticas absolutistas e patrimonialistas, limitando o poder do titular do Estado. Contudo, o crescimento do Estado e suas demandas acabaram ocasionando uma crise fiscal comunicada como ineficiência em cumprir o seu papel, quando, na verdade, trata-se de uma crise da capacidade do capital reinventar-se e controlar a sua contradição inerente. Nasceu, a partir daí, a justificativa para a adoção do modelo gerencial de administração pública como estratégia de combate à lentidão administrativa, imprimindo otimização e eficiência nas ações estatais (SOUZA; CARDOSO, 2018).

Isto foi feito através da criação das empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações, autarquias, concessões de serviços públicos e etc., que, usando dos meios gerenciais da iniciativa privada, procura atender às necessidades sociais de forma coerente, intitulada de descentralização administrativa, submetida ao controle de resultados. Logo, o Estado através do modelo gerencial busca concretizar os valores de eficiência na prestação de serviços, eficácia, competitividade, produtividade, descentralização, *marketization*⁵⁰ e *accountability*⁵¹ (SOUZA; CARDOSO, 2018, p. 315).

Os meios de Participação institucionalizados pela Constituição brasileira de 1988 são fundamentais para a regulamentação do direito do indivíduo de participar das esferas públicas. Entretanto, Bitencourt e Pase (2015, p. 302) pontuam que “[...] não são suficientes, pois não se aprofundam as formas de compreensão do fenômeno político e governamental aos destinatários das ações do Estado, que almejem uma sociabilidade maior e mais igualitária nesse processo de tomada de decisões”.

⁵⁰ “Este termo é utilizado para a aplicação de instrumentos de mercado na esfera pública. Como exemplos de instrumentos de mercado, tem-se a introdução da competição entre órgãos públicos e entre estes e agentes privados” (SOUZA; CARDOSO, 2018, p. 315).

⁵¹ “Este termo traduz a prestação de contas por parte de quem foi incumbido de uma função àquele que requereu a função (relação entre o agente e o principal). Sendo, ainda, compreendido como a soma das definições de responsabilização, transparência e controle” (SOUZA; CARDOSO, 2018, p. 315).

Desse modo, é preciso reinventar e criar, constantemente, novas arenas e fóruns que exerçam o Controle social, no qual desenvolva a atenção e a capacidade de percepção dos engenhos impetrados pelo capital. Isso, inclusive, por meio do Estado, para cercear as ações e as oportunidades de Participação que regulem as agendas e incursões do Estado no que não se dispõe a favor da conquista de consecução dos direitos da população, especialmente a trabalhadora. O Controle Social configura-se, portanto, como um direito do indivíduo de opor-se ao Estado em função das suas ações ou omissões. E o indivíduo só realiza esse controle por meio da Participação deliberativa.

Partindo da premissa de que “é fundamental que se integre a sociedade ao contexto sócio-político, com consequências diretas na incorporação de práticas que impulsionem o controle social” (SOUZA; CARDOSO, 2018, p. 313), a publicização de informações sobre como agem governos, colegiados, órgãos e instituições, da qual se deriva o conhecimento dos indivíduos sobre essas ações, é imprescindível. Nesse sentido, as garantias constitucionais de transparência, prestação de contas, moralidade, legalidade e publicidade, sempre com o intento de geração de políticas públicas que atendam precisa e qualitativamente as demandas das sociedades, são fundamentais.

É importante salientar que, na realização do Controle Social do Estado, o indivíduo, legalmente, tem a seu favor, e como colaboradores institucionais, órgãos do próprio Estado, como o Tribunal de Contas, a Controladoria Geral da União, o Ministério Público e o poder legislativo, autênticos reguladores institucionais diretos. Entretanto, alertam Souza e Cardoso (2018, p. 320),

[...] diante da complexidade das estruturas político-sociais do país e do próprio fenômeno da corrupção, o controle da Administração Pública *não se deve restringir ao controle institucional. Necessário se faz a participação de toda a coletividade e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo a aplicação adequada dos recursos arrecadados* (grifo nosso).

Nesse caso, a questão do Controle Social amplia significativamente o papel dos indivíduos como reguladores do Estado. Assim, eles passam a responder, também, pela normalização dos órgãos reguladores, embrenhando-se numa complexa rede de verificação e acompanhamento e avaliação de ações que tendem a dificultar a Participação, desanimar os indivíduos e distanciá-los, cada vez mais, dos fóruns democráticos.

4.5.2 Controle Social e educação

Pensar o Controle Social em uma sociedade de Democracia representativa liberal, como a brasileira, organizada pelo capitalismo de princípios neoliberais, levaria à conclusão da impossibilidade de se estabelecerem mecanismos e arenas de debates, reflexões e Participação direta. Além disso, como apresentado, os grupos hegemônicos vêm, sistematicamente, ressignificando e utilizando agendas, termos e operações das classes populares a seu favor como estratégia para a regulação e manutenção da ordem social hegemônica. Dessa forma, criam-se os espaços democráticos de Participação para a realização do Controle Social sem, no entanto, muitas vezes, garantir suas formas de manutenção e funcionamento.

Como discutido na subseção anterior, o capital alienou o Controle Social do corpo social. De posse dos mecanismos regulatórios do trabalho, passou a exercer poder de organização da sociedade e, portanto, da força de trabalho, colocando os interesses públicos à mercê dos interesses privados, pelo controle do emprego, da produção e do consumo (MÉSZÁROS, 1987).

Objetificado o Controle Social, o capital controla a força de trabalho para impetrar as medidas necessárias à solução das suas crises cíclicas. Essa necessidade de controle se dá não apenas pela necessidade da garantia da produção em série da mercadoria – tempo, ritmo, quantidade e qualidade –, mas, também, pela manutenção do *status quo* desses trabalhadores. Assim, esse controle tem finalidade produtiva: reproduzir o capital pela via da mercadoria e pela manutenção da força de trabalho que também se torna uma mercadoria de baixo preço, porém de extremo valor para a produção.

Entretanto, “o capital [...] é um modo de controle, por princípio, incapaz de prover a racionalidade abrangente de um adequado controle social”, avalia Mézáros (1987, p. 30), e nem é esse o seu objetivo. A ele interessa o controle dos modos de produção e da força de trabalho, mesmo que para isso ele tenha que incidir direta ou indiretamente sobre o Controle Social. Nesse contexto, o trabalhador perde a posse do Controle Social e, com isso, perde, também, a sua capacidade, o seu poder regulatório sobre o Estado, diante das demandas que garantem, ao menos, a dignidade da vida – educação, saúde, seguridade e o próprio trabalho. Daí a importância dos fóruns colegiados, nos quais se pode, ao menos parcialmente, manter-se a vigilância e certa regulação das ações do Estado.

Na conjuntura brasileira, demandas postas à educação, por meio de críticas às suas políticas e não políticas públicas, são decorrentes do modelo de produção e organização social referendado no e pelo capitalismo neoliberal, que aposta na estruturação da educação para manter a organização do sistema de produção e do mercado, desconsiderando as reais necessidades formativas básicas das classes trabalhadoras.

A reforma da educação, nos anos 1990, é uma clara demonstração do poder capitalista em modelar a sociedade a partir dos seus princípios de produção, consumo e lucratividade. Ela inseriu no campo educacional princípios da organização gerencial toyotista, pautada pelos princípios da racionalidade, eficiência, eficácia e da qualidade total como sinônimo da qualidade do ensino. O pano de fundo era a ingerência do Estado que provocara a crise do descontrole fiscal, cuja solução residia na “[...] reestruturação do Estado, estabelecendo-se uma nova postura econômico-social fundamentada e subsidiada pelo paradigma econômico do neoliberalismo” (LIMA, 2009, p. 19).

Dessa forma, o empresariado passou a ocupar-se, também, da educação pública, fomentando o debate sobre o valor econômico da educação (LIMA, 2009), apontada como mecanismo de mobilidade social e utilizada para a produção de mão de obra e disseminação das ideias e ações que sustentam o discurso do Estado mínimo, para a área social, e máximo, para o mercado. Deu-se início à privatização dos bens e serviços financeiramente rentáveis, e os não rentáveis permaneceram no âmbito público, sustentados por políticas desconcentradoras e focalizadoras de baixa qualidade social, mas, também, com rendimentos significativos ao capital, por meio de relações mercantis com o setor privado.

No campo dessas reformas, a gestão da educação e da escola, referendas pela Constituição de 1988 e pela atual LDB, ao assumir a chancela democrática, conclama a população a participar por meio dos fóruns democráticos instaurados, nos quais exerceriam o Controle Social sobre as ações e negligências do Estado com a educação pública.

Nesse contexto, valeriam as perspectivas de constituição de uma escola democrática no âmbito de um Estado democrático. Conselhos, colegiados, associações, grêmios foram alguns dos fóruns criados para a inserção das comunidades no campo decisório e deliberativo da educação. Assim, realizar-se-ia o pleno exercício da Soberania Popular, que se faz pela efetiva Participação do indivíduo no processo das decisões políticas da sua comunidade, o que reverberaria diretamente no contexto social maior (sociedade), implicando e condicionando, reciprocamente, fatos, ações e outras determinações na vida geral. Dessa forma, às instituições escolares caberia dar respostas satisfatórias, não às vontades individuais, mas às demandas coletivas das comunidades (vontade geral).

As tensões dialéticas que emergem entre a vontade individual (interesse particular) e a geral (bem comum) devem ser reguladas pelas instituições públicas (BITENCOURT; PASE, 2015), lembrando que “[...] o Estado é, em última instância, um campo de disputa entre as classes sociais, daí afirmar que a escola pública estatal não tem um mero papel de reprodução das relações sociais” (LIMA, 2009, p. 30). É no seu âmbito que emergem as reações de

contestação, refração e oposição às demandas legais impetradas por um Estado que atende a interesses particularistas. Ciente disso, o próprio Estado desenvolve ações que, se não impedem a constituição real da representatividade, ação e poder de decisão dos fóruns democráticos, criam empecilhos e quebram as possíveis unidades e convergências em prol da garantia de educação de qualidade social e politicamente referenciada.

É preciso se atentar para o fato de que realizar o Controle Social por meio desses fóruns não se prende apenas à vontade de Participação dos indivíduos. Há em curso a implementação de rol de estratégias que fragilizam essa Participação, tais como as desconexões entre dias e horários de reuniões de pais e dos conselhos escolares, impedindo a plena Participação, a não formação para a aprendizagem do participar, o aumento progressivo das tarefas dos professores e demais servidores da escola, a precarização da infraestrutura física, material e pedagógica das escolas.

Outra estratégia comumente usada para fragilizar a Participação e o poder decisório dos fóruns democráticos é a burocratização dos seus meios e fins. Essa burocratização e o direcionamento direto das ações dos Conselhos transformam a lógica do Controle Social em controle político, colocando em pauta o mascaramento das formas de Participação, que ocasionariam a realização da gestão democrática. Nesse contexto, o acessório assume a posição de centralidade e o que realmente vai impactar a realidade das escolas públicas continua a ser de mando dos gabinetes do Estado. Tais limitações colocam em risco a legitimidade social desses Conselhos, transformando-a em legitimidade burocrática.

Nas palavras de Lima (2010, p. 44), a legitimidade social de um Conselho passa pela sua capacidade de “[...] confrontar com atitudes impositivas, autoritárias e conservadoras. E, assim, pode subverter essa ordem do controle pela Participação instrumental fazendo de sua participação um veículo a favor de uma concepção progressista”.

Na realidade de uma Democracia “não amadurecida”, como a do Brasil, o Estado centralizador distancia a comunidade das decisões, impede o cidadão de identificar-se com o espaço público, desenvolve a apatia política na sociedade civil, gerando crises de representatividade e legitimidade desse mesmo Estado (BITENCOURT; PASE, 2015).

A Participação material, crítica e comprometida com o que é público quebra as redomas da anomia social, da mera formalidade participativa, vazia de vontade comunitária social e política. Dessa forma, “faz-se necessário, portanto, antes mesmo de se pensar em se criarem novos espaços públicos para discussão e deliberação, *restaurar-se a prolixidade da esfera pública a fim de torná-la mais inclusiva a partir dos meios já instituídos e não aprimorados*” (BITENCOURT; PASE, 2015, p.303, grifo nosso).

O exercício do Controle Social pelo indivíduo e coletivos, superando a simples formalidade democrática, avança para além da constituição de espaços e procedimentos regulamentados e autorizados de Participação. Vai além, e constitui o que Bitencourt e Pase (2015, p. 306) consideram Democracia Substancial, que envolve, indiscutivelmente, “[...] uma cidadania participativa e engajada no controle da administração, efetivando assim os procedimentos formais de democracia participativa previstos em suas constituições”.

Em movimento contrário, em muitas realidades, encrosta-se no cotidiano da escola outras formas de educação democrática que divergem tanto da idealizada pela legislação quanto pelos desejos dos usuários da escola. Esse processo é complexo e desterritorializador, porque deseduca o imaginário de quem utiliza os serviços públicos e precariza, constantemente, as noções, concepções e ideários de educação de qualidade. Assim, o pouco ou quase nada vai tornando-se parâmetro de referência empobrecido a cada tempo, e o mínimo do básico passa a valer como princípio de qualidade. Uma vez mais, o papel dos movimentos sociais e a Participação efetiva são imprescindíveis para o resgate dos sentidos expressos no termo qualidade social e política e que deve permear não apenas os serviços educacionais, mas toda e qualquer ação pública. Nessa perspectiva, a apatia política, presente mesmo em circunstâncias democráticas propícias, pode conduzir a uma situação de autoritarismo, ainda que sublimado.

Pelas suas bases fundantes, reestruturadas continuamente pelo movimento histórico brasileiro, a efetivação do direito à educação de qualidade coloca grandes desafios ao trabalho dos Conselhos de Educação. E, dessa forma, interpela-os sobre o exercício das suas funções nos municípios norte-mineiros.

5 INTERPELAÇÕES AOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO

As transformações societárias provocadas pelas mudanças do/no mundo do trabalho e da produção redimensionaram o papel da educação e da escola, especialmente no Brasil, a partir dos anos 1960, e

as agências educacionais passa[ra]m a ser vislumbradas como um dos elos de socialização dos conhecimentos técnico-científicos historicamente produzidos pelo desenvolvimento de habilidades, capacidades e competências sociais requeridas, predominantemente, em sintonia com o setor produtivo (DOURADO, 2001, p. 9).

De 1990 em diante, sob a orientação das diretrizes neoliberais para as políticas públicas, novos padrões de regulação, controle e gestão da educação e da escola pública passaram a vigorar sob o discurso da garantia de uma educação de qualidade. Com a reforma do Estado, e a consequente reforma da educação, foram introduzidas lógicas de mercado e, por consequência, de produtividade, eficiência e eficácia no interior das instituições escolares, exigindo outras maneiras de lidar com o ensino, a aprendizagem e com a gestão, colocada como a pedra angular para o sucesso da educação.

Promulgada em 1996, a atual LDB é, para Dourado (2001), a tradução mais efetiva das ações políticas e reformas educacionais implementadas na década de 1990, em sintonia com as orientações de organismos internacionais multilaterais, como o Banco Mundial. Destarte, em um processo de redemocratização do país e de suas instituições, o Estado utilizou-se de estratégias de apelo democrático, mas com bastidores imbrincados nos objetivos privatistas, regulatórios e produtores, que tornariam a educação um bom negócio para o mundo mercantil e, consequentemente, para a vivificação do capital.

No âmbito da educação pública, a determinação da gestão como carro chefe para afiançar os princípios determinados pela reforma possibilitou que reais problemas e contradições que impediam a realização do processo de ensino e aprendizagem – tais como desvalorização da escola pública, financiamento parco e retalhado entre as instâncias federadas, demandas familiares, desvalorização e formação precária de professores e outros trabalhadores da educação – fossem transferidos ou transvestidos como simples questões de gestão. Ao mesmo tempo, passou-se a responsabilizar escolas, professores, alunos e famílias pelas mazelas refletidas em reprovação, evasão e não aprendizagem (medidas pelas avaliações externas) dos alunos. Com esse intuito, o alargamento da Participação na sociedade e das famílias na gestão

das escolas públicas tornou-se a solução aventada para resolver os problemas internos e externos da educação sob o discurso democratizante dos espaços públicos.

Sob a maré dos anos neoliberais de 1990, a primeira década do século XXI perpetuou práticas e discursos vividos, atualizados com a roupagem dos governos do Partido dos Trabalhadores. Os anos de 2011 a 2015, período de recorte desta pesquisa, marcam o primeiro governo Dilma Rousseff e o início do seu segundo mandato após a sua reeleição produzida sob forte embate político, social e midiático com o oponente histórico do PT, o Partido da Social Democracia Brasileira.

No governo Dilma, o discurso da Democracia participativa foi reafirmado como fundamento de efetivação da “educação para todos e com todos” como estratégia amenizadora dos problemas e déficits históricos da escola pública brasileira, negando uma vez mais a necessária reforma estrutural e pedagógica que exige a educação no Brasil. Em cena, encontrava-se novamente a Democracia como Participação real e efetiva do brasileiro na vida pública. Arenas e mecanismos participatórios foram reajustados às demandas da década, e os Conselhos de Educação ganharam mais visibilidade como fóruns de inserção da sociedade civil no espaço público decisório das políticas públicas de estados e municípios. E a garantia do direito à educação mantinha-se como pauta conjugada com a especificidade da qualidade dessa educação.

A partir desse cenário, olhando pelo retrovisor da história, mas também fitando o presente para, *quiçá*, colaborar para que se pense sobre o futuro, neste Capítulo, a Soberania Popular, a Democracia, a Participação, a Cidadania e o Controle Social interpelam os Conselhos Municipais de Educação dos municípios de Janaúba, Januária e Montes Claros sobre a sua trajetória e atuação, de 2011 a 2015, como *locus* de Participação da sociedade civil para controle das ações e não ações do Estado. O que de fato eles provocaram na educação? Quais movimentos deflagraram para que os direitos constitucionais à educação de cada munícipe fossem garantidos? Quais responsabilidades assumiram e quais negligenciaram? Como se portaram diante das adversidades político-partidárias que circundam a educação? Quais resultados produziram em defesa das classes menos assistidas social e economicamente que frequentam as escolas públicas desses municípios e dos que deveriam frequentar, mas se encontravam aliçados desse processo? Quais devolutivas esses CMEs deram ao povo de Janaúba, Januária e Montes Claros?

Estruturado em cinco seções, os elementos fundantes do Controle Social, que garantem, constitucionalmente, o poder de normatizar, orientar, deliberar, mobilizar, avaliar e fiscalizar a educação aos Conselhos de Educação, interpelam esses fóruns coletivos nesses

municípios sobre a sua trajetória como espaço colegiado para a garantia do direito à educação de qualidade social e politicamente referenciada. Trabalha-se com atas das reuniões do CMEs, resgatadas pela pesquisa, buscando responder a tais interpelações, bem como às vozes dos seus conselheiros, colhidas por meio de entrevistas.

Uma ata é um documento de registro pontual das pautas, ocorrências, discussões, deliberações, resoluções, encaminhamentos e decisões tomadas durante uma reunião ou encontro. Ela deve ser redigida com lisura e não permitir que qualquer alteração possa ser feita posteriormente, excetuando erratas aprovadas pelos conselheiros. Depois de escrita, deve ser lida e, se de acordo, assinada por todos os participantes da reunião. Entretanto, há que se considerar, também, que tais registros passam pela lente ideológica, política e social de cada membro participante de uma reunião ou fórum, uma vez que o não dito e as entrelinhas também dizem muito sobre esse processo.

Por essas características, as atas dos CMEs foram escolhidas como documento de análise desta pesquisa, por sustentarem e/ou sublimarem os discursos, ações e negligências dos conselheiros que demarcam a sua Participação ou não nesse fórum e apontam se esse órgão exerce a função de Controle Social da educação nos municípios.

5.1 A Soberania Popular interpela os Conselhos Municipais de Educação

Espaços sociopolíticos, constitucional e institucionalmente determinados, os Conselhos de Educação são, por excelência, locais de defesa da Soberania Popular, nos quais os representantes do povo, legalmente constituídos, devem garantir a manutenção e a materialização dos direitos por meio do Controle Social.

Os Conselhos Municipais de Educação devem acolher e defender as demandas advindas das realidades educacionais dos munícipes e, a partir delas, exercer o seu poder representativo, garantindo que a educação de qualidade seja basilar ao início, meio e fim da escolarização. Nesse sentido, é preciso compreender o que é e como se corporifica uma demanda educacional.

A realidade concreta estrutura-se pela rede de fenômenos decorrentes das relações que os homens estabelecem entre si e com a natureza. Esse resultado apresenta-se para esses indivíduos de maneiras diferentes, em função do tempo, espaço e classe social. No capitalismo, ele fraciona-se dualmente entre a classe que vive do trabalho e a proprietária dos meios de produção, sendo que, dependendo do tipo de capitalismo em voga (comercial, financeiro, neoliberal, pós-neoliberal), esse fracionamento acirra-se, atendendo as necessidades de uma

classe, que pode chegar a privilégios, e invisibilizando a de outra, constituindo exclusão, pobreza e desigualdade social.

Da mesma forma, o Estado vai atender às demandas da classe que tiver o controle hegemônico da sociedade, nos campos político, econômico, social, cultural, ideológico e bélico. À outra classe, destinam-se programas assistencialistas, focalizados, reparadores momentâneos de pobreza, que se ocupam de manter produtiva a mão de obra.

Essa realidade não se encontra cercada por paredes e muros. Ela está lá fora, nos bairros, calçadas, periferias e favelas. E é lá que estão as genuínas demandas, negligenciadas pela sociedade civil e pelo poder estatal.

Na sociedade democrática substancial, popular, revolucionária, emancipadora, o poder emana do povo; poder supremo que não pode ser restringido por nenhum outro poder, e é aí que se encontra a origem da Soberania Popular, que sustenta a ideia dessa Democracia. E se o poder não é tangido pela vontade e necessidades do povo, totalidade concreta dos cidadãos, não há Soberania Popular. Os CMEs leem a realidade concreta do povo? De que forma?

É o cumprimento do dever do Estado que realiza os direitos do povo, que falam sobre as suas necessidades e, para acessá-las, os Conselhos não podem ser fóruns de gabinete, precisam estar nos bairros, nas ruas, nas escolas. Esperar que as demandas batam à sua porta é negligenciar tanto o seu papel precípua quanto os direitos. Primeiro, porque nem todos os municípios conhecem seus direitos e como acessar órgãos que possam garanti-los; segundo, porque as denúncias abarcam espaços específicos da realidade, e não a realidade. Esta é concreta e precisa ser olhada, analisada na sua totalidade.

Nos três CMEs estudados, as demandas chegam na forma de denúncias que tratam de especificidades: um telhado de escola caindo; falta de vagas em outra; o uso indevido de verba do FUNDEB. Elas não abarcam a totalidade da realidade concreta. São fragmentos de realidade que não compreendem o todo.

O trabalho de um Conselho deve ser pela integralização geral e irrestrita de educação de qualidade para todos os munícipes. Dessa forma, resolver as condições degradantes de uma escola não reverberará sobre todas as escolas em situação degradante, porque somente aquela escola, de onde veio a denúncia, é que será visibilizada. Ao contrário, se a inspeção fiscalizadora do CME visitar todas as escolas, um panorama geral das condições de todas elas se tornarão pauta de luta junto às secretarias municipais e demais órgãos de Controle Social.

Nas realidades de Janaúba, Januária e Montes Claros, os CMEs são essencialmente de gabinete, isto é, os Conselheiros exercem as suas funções em salas, sem sair para tomar ciência das realidades, visitando escolas, estabelecendo debates com os diversos segmentos e

instituições. Apenas as demandas que chegam por meio de denúncias são pauta das reuniões e recebem encaminhamentos que, na sua grande maioria, não são nem acompanhados e, na grande maioria das vezes, os problemas não são resolvidos. Nesse panorama, o CME de Januária é o que mais sai do gabinete.

É imprescindível a um fórum colegiado que queira realizar seu papel com compromisso e responsabilidade, agir *in loco*. Em geral, além dos trâmites burocráticos, formais e institucionalizados (encaminhamento de ofícios e solicitações), os conselheiros, organizados em comissões, devem ir às escolas, secretarias e outras instituições verificar as ocorrências, olhar a realidade e fiscalizar as materialidades produzidas pelas políticas públicas.

Em Januária, nas atas do CME a que se teve acesso, há alguns registros de comissões visitando os espaços para averiguar os fatos; em Janaúba, nenhum foi constatado; e, em Montes Claros, há pouquíssima ações *in loco*, mesmo recebendo denúncias de improbidades legais e administrativas. Como exemplo, pode-se citar a iniciativa do CME de Januária (ATA 13) que, após as ações de verificação concreta sobre as irregularidades denunciadas ao Conselho, apresentou o relatório de visitas às obras inacabadas custeadas com recursos da educação.

[...] foi projetado o relatório para possibilitar a visualização e participação de todos. Sendo cada conselheiro(a) ouvido em suas sugestões e argumentos. Após os debates, os participantes decidiram de forma unânime, o encaminhamento do presente relatório ao Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Procuradoria do Município de Januária, Câmara de Vereadores de Januária, Tribunal de Contas de Minas Gerais e à Secretaria Municipal de Educação, para que os mesmos tomem as medidas legais com o fim de que sejam apuradas as responsabilidades pela situação das obras e instaurados os devidos processos civis, penais e administrativos para a justa punição dos culpados e, sobretudo para a devida conclusão de tão importantes obras (JANUÁRIA, ATA 13).

Além disso, demonstram-se iniciativas de se recorrer a órgãos superiores a fim de resolver os problemas encontrados.

O trabalho coletivo não pode ser restringir às atividades entre os conselheiros. Para além das paredes – mesmo que improvisadas – do CME, esse fórum cogestor deve trabalhar (con)juntamente com as SMEs e demais órgãos de Controle Social. Entretanto, essa relação não é simples e/ou pacífica. Os espaços públicos são espaços de disputas e, muitas vezes, de defesa do individual, do privado. Assim, as relações entre escolas, CME e SME são pautadas por tensões, conflitos e arranhões que colocam empecilhos para a realização das tarefas.

De que tratam os Conselhos Municipais de Educação? Em Janaúba, Januária e Montes Claros, eles ocupam-se de causas que envolvem a legitimidade dos atos e fatos, o

transporte escolar, a infraestrutura das escolas, o FUNDEB, que estão entre os temas mais recorrentes. Em Janaúba (ATA 3, 2011c), um vereador, que também era funcionário da Prefeitura, mas não da educação, estava recebendo salário com o recurso do FUNDEB.

Em Janaúria, pelas mãos dos secretários de saúde e administração, foi enviado à Câmara Municipal um projeto de lei para aprovação de crédito suplementar do FUNDEB, sem passar pelo Conselho (JANUÁRIA, ATA 2, 2011b), que detectou a irregularidade.

[...] a) a origem do recurso para autorização do crédito suplementares é um saldo remanescente do FUNDEB relativo ao exercício financeiro de 2010. b) não está sendo respeitado o limite previsto no art. 21. § 2º da Lei Federal nº 11.494/2007, haja visto que o valor total de R\$ 1.003.533,28 (um milhão, três mil e quinhentos e trinta e três reais e vinte e oito centavos) é superior ao limite de até 5% (cinco por cento) dos recursos do FUNDEB, que poderão ser utilizados pelo Município, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do Ensino para a educação básica pública; a) a data em que foi enviado o projeto de lei à Câmara Municipal (15/06/2011) por parte do Executivo Municipal é posterior ao período permitido para utilização do saldo financeiro remanescente do FUNDEB; d) que *o Projeto de lei não poderá ser aprovado da forma em que foi proposto, mesmo sendo notória as precárias condições de várias escolas rurais do município e o esforço que vem realizando a Prefeitura Municipal para tentar melhorar esta realidade; porém, o conselho não pode concordar que, em busca de possíveis reformas ou ampliações em algumas escolas, as legislações Federal e a Municipal sejam desrespeitadas, especialmente, porque o Conselho tem o dever e a obrigação de fiscalizar e acompanhar a execução orçamentária do Município, zelando pela correta aplicação da lei* (JANUÁRIA, ATA 2, 2011b)

Nos espaços das sedes dos Conselhos, é habitual a discussão e deliberação contra ações executivas, como a que determinou contra a mudança na ordem dos critérios de distribuição de turmas – Portaria n.º 4/2012, do CME de Janaúba, e “[...] critérios para contratação para exercício de função pública nas Escolas Municipais, CEMEIs e Projetos desenvolvidos por esta secretaria para o ano de 2013” - Portaria 05/2012 (JANAÚBA, ATA 12, 2012e).

São recorrentes, também, pautas sobre sobreposição hierárquica dos órgãos, como o adiamento do início do semestre letivo pelo poder executivo sem consultar o CME (JANUÁRIA ATA 4, 2011d), ou quando a secretária indicou membros do CACS sem participação com Conselho e do Sindicato dos Servidores (JANAÚBA, ATA 5, 2011e). Em Montes Claros, os conselheiros reclamaram da nucleação de escolas do Campo:

[...] sem o parecer do Conselho Municipal de Educação, uma vez que este foi questionado quanto ao processo, solicitou maiores informações, e ainda assim, foi feita a Nucleação em algumas unidades de Ensino. Eles destacaram inclusive que o Conselho se organizou para realizar as visitas e conhecer a

demanda, atendeu à solicitação da Secretaria Municipal de Educação de adiar as visitas, tendo esta, inclusive, se comprometido a apresentar um novo Cronograma para realização das visitas. Eles destacaram que não estavam contra a nucleação, que o problema se encontra no fato de não terem sido ouvidos. Os conselheiros destacaram que se sentiam desrespeitados diante de tais atitudes. A prof.^o [secretária de educação], por sua vez disse que não foi a intenção da Secretaria Municipal de Educação, que houvera falhas na comunicação e pediu desculpas, se comprometendo a informar ao Conselho quais Escolas já passaram pelo Processo de Nucleação e quais ainda vão passar pelo mesmo” (MONTES CLAROS, ATA 8, 2013d).

Evidencia-se que, mesmo com a discordância do CME, o processo foi mantido e, como alívio para a tensão, apenas a informação sobre as escolas já nucleadas e as novas nucleações bastaram.

Essas tensões também permeavam o Conselho de Januária, que sempre se posicionava, solicitava esclarecimentos e se pautava contra ações da SME, quando essas feriam a hierarquia e as diretrizes de atendimento da educação.

Os membros se posicionaram desfavoráveis a unificação do início do ano letivo municipal por considerarem as realidades das Escolas Urbanas e Rurais em função de suas especificidades regionais, culturais, pedagógicas e considerando o transtorno causado aos alunos e seus responsáveis [que se] programaram para o início do ano letivo, conforme calendário escolar democraticamente [votado] pela comunidade escolar [...]. [...] quanto ao início do ano letivo municipal [as escolas] da zona urbana darão início as aulas no dia 13/02/2012, [e as] do campo em 27/02/2012 [...] (JANUÁRIA, ATA 1, 2011a).

Ainda sobre a posição gabinete dos Conselhos, pesa o fato de que, além de se ocuparem, predominantemente, de denúncias, elas não vinham por meio dos conselheiros, já que eles estavam afastados da realidade das escolas, vivendo paralelamente a elas. Comum, também, nesses fóruns é a marca do personalismo, uma vez que nenhuma dessas denúncias partiu dos representantes do executivo ou da Secretaria de Educação, indicando que é a representatividade, e não a defesa do direito à educação, que inventaria suas ações.

Recorrente, ainda, é a concepção de doação e benevolência dos órgãos governamentais e do próprio Estado com o Conselho, como se garantir as suas condições de funcionamento não fosse uma obrigação destes, legalmente instituída. Em Montes Claros (ATA 10, 2014a), no dia 17 de fevereiro de 2014, o secretário adjunto de educação participou da reunião do CME e destacou “[...] que a *concessão* de uma nova sede do Conselho visa firmar mais uma vez a parceria da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho para o aprimoramento da Educação em nosso Município”. Além do sentido de benevolência da

administração municipal com o Conselho, em detrimento à condição de direito do órgão e dever da administração municipal, o fato registra as condições precárias que, em geral, funcionam os CMEs.

Para a realização das funções de Controle Social, aos CMEs é preciso que sejam garantidas as condições humanas, físicas e materiais para o seu funcionamento. Nos três municípios, há registros de precariedade desses requisitos. Em Januária, a ata n.º 7 (2012b) registra que

assim, considerando a falta de infraestrutura básica, quais sejam, a *liberação do local, móveis e equipamentos necessários ao atendimento das finalidades do CME*, ficou decidido informar à Secretaria, a necessidade de liberação da servidora em tela, no mínimo 02 (dois) dias, e na oportunidade, solicitar também que coloque à disposição do CME, o imóvel já cedido, sobretudo ainda se encontra ocupado com uniformes escolares, impossibilitando, contudo, a instalação e funcionamento deste órgão, conforme determina o art. 18 da Lei Municipal n.º 1753, de 12 de setembro de 1997 (grifo nosso).

Essa questão perdurou, em Januária (ATA 9, 2012d), pois o tema voltou à pauta da reunião de junho de 2012:

Em seguida, a conselheira [secretária do CME] expôs as dificuldades encontradas para o desempenho das atividades do CME, vez que, quando procura a Secretaria Municipal de Educação, para usar telefone, computador e impressora, não os encontra à disposição. Lembrando que, o art. 18 da Lei Municipal n.º 1753 de 12 de setembro de 1997, determina que “para atender às finalidades, o Conselho Municipal de Educação contará com dotação orçamentária própria e recursos da seguinte ordem: I- instalações físicas adequadas com salas destinadas exclusivamente ao seu funcionamento; II- mobiliário e equipamento suficiente; III - serviço de limpeza e manutenção”.

A negligência com o cumprimento da lei evidencia-se, também, nos registros dos locais onde as reuniões acontecem, dia em um, dia em outro, não por itinerância desse fórum, mas porque os Conselhos não têm sede própria ou, quando têm, não há infraestrutura adequada. Isso é recorrente nos três municípios, inclusive o de Montes Claros (2007), que tem no Título VII – Do Funcionamento, seção I – Da sede, art. 38, a indicação do endereço de onde o CME funcionaria, assim como a disponibilização do seu telefone.

A desconsideração da importância social e política do Conselho coloca em risco a Soberania Popular, dado que interfere na realização das suas funções. Tal fato pode se dar, por um lado, pela falta de traquejo que o país tem com as atividades democráticas que os fóruns colegiados ensejam. Por outro, pelo reconhecimento do seu papel de Controle Social, que pode

interferir na gestão da educação municipal, que, por algum motivo, recorrentemente, não se atenta para o cumprimento de normas e deveres governamentais.

Essas tensões e disputas entre esse fórum e a Secretaria de Educação e/ou demais instituições levam, inclusive, à sua destituição simbólica ou invisibilização, por tais órgãos. Esse fato é recorrente em Montes Claros, especialmente no ano de 2015, durante o mandato do Partido Progressista, quando, constantemente, a SME não atendia às solicitações do Conselho, mas, mesmo assim, em nenhuma das atas analisadas, os conselheiros se disponibilizaram a ir até à secretaria de educação tratar dessa questão. As interpelações se davam via ofícios, e os poucos diálogos só eram realizados quando a secretária e/ou o seu adjunto iam até o Conselho. Essa inoperância é característica desse Conselho, que sempre buscava resolver tudo por meio de ofícios, atuação puramente burocrático-administrativa. Na reunião de outubro de 2015, diante da constante negligência da Secretaria, foi apontado por uma das conselheiras a

[...] necessidade de reiterar o pedido de respostas por parte da Secretaria Municipal de Educação em relação aos ofícios e demandas enviadas ao gabinete da Secretária, [...]. Principalmente, no que se refere à publicação da reformulação da Resolução da Lei do Conselho e respectivo Estatuto, bem como a reformulação da Resolução 01, de 2014, que trata da Vida Escolar dos alunos. Ela lembrou que existem outros meios de se conseguir agilizar isso, por meio da Comissão de Educação da Câmara Municipal ou do Ministério Público (MONTES CLAROS, ATA 18, 2015f).

Por outro lado, uma das conselheiras representante dos órgãos governamentais ponderou

[...] que o Presidente deveria conversar com a Secretária de Educação, antes de qualquer providência drástica e destacou que [a Secretaria de Educação] sempre é solícita e está disposta a receber os Conselheiros. Diante disso, ficou acertado que o Presidente do Conselho não só enviará nova solicitação reiterando as anteriores como também solicitará pessoalmente em reunião a ser marcada com a Secretária e o representante do Setor Jurídico da Secretaria Municipal de Educação [...] (MONTES CLAROS, ATA 18, 2015f).

Essas tensões dilataram-se, chegando ao ponto de a prefeitura destratar o Conselho publicamente. Na ata 17 (MONTES CLAROS, 2015e), referente à reunião de julho, há uma denúncia de uma das conselheiras sobre “[...] uma nota no *site* da Prefeitura Municipal com informações equivocadas sobre o Conselho Municipal de Educação e solicita ao presidente que envie uma carta de sansão a Prefeitura Municipal repudiando o ato”. Segundo os registros,

houve deturpação das informações sobre o Conselho repassadas a um jornalista da prefeitura municipal, sobre as ações desse fórum, por uma das conselheiras. Esta alegou

[...] que respondeu poucas perguntas, mas que não passou as informações da forma como ele colocou na reportagem. Ela ainda acrescentou dizendo que quando leu a reportagem e se deu conta dos equívocos entrou em contato com a Prefeitura e solicitou a retirada da reportagem (MONTES CLAROS, ATA 17, 2015e).

As relações a serem estabelecidas entre instituições, principalmente quando elas se dão na perspectiva da colaboração, como no caso da cogestão da educação, entre o CME e a Secretaria de Educação, envolvem disputas de poder e de mando. Em sentido contrário, o modo democrático de administrar se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo, explicita Cury (2006). Ele move a sociedade “[...] em direção contrária àquela mais difundida em nossa trajetória política onde os gestores se pautam ora por um movimento paternalista, ora por uma relação autoritária” (CURY, 2006, p.58). Contudo, o modo democrático não nega ou apaga as correlações de força e disputas que se estabelecem nessas relações. Ele pauta as regras do jogo pelos princípios da ética e da prevalência das leis. Assim, não se trata da vontade de A ou B, mas da legitimidade impetrada legalmente e que também é uma conquista de cada órgão, no exercício das suas funções.

Em Janaúria, as relações interinstitucionais se davam de forma calorosa, mas, sem chegar ao nível de desconsideração do CME pelos demais órgãos, como acontecia em Montes Claros. Entretanto, encontram-se registradas duas ocorrências que também retratam a desconsideração do executivo local com esse Conselho. A Portaria n.º 03, de 06 de fevereiro de 2011, que adiou o início do semestre letivo, sem passar pelo CME (JANUÁRIA, ATA 1, 2011a), e o Projeto de Lei enviado à Câmara Municipal, para a abertura de crédito suplementar de recursos remanescentes do FUNDEB, sem consulta anterior ao Conselho e com irregularidades legislativas (JANUÁRIA, ATA 5, 2011e).

Janaúba é a exceção, nesse caso. Pelos textos das atas, a Secretaria de Educação atendeu presencialmente ou pela via documental a todas as interpelações feitas pelo CME, esclarecendo dúvidas, apresentando projetos para aprovação, o que pode ser referenciado como valorização desse Conselho pelo órgão gestor da educação e demais Conselhos. No entanto, esse Conselho não promovia grandes embates, questionamentos ou interposição às ações da SME. O clima era sempre de cordialidade e de respeito, chegando, às vezes, a beirar a submissão (JANAÚBA, ATAS 1 a 32). Todavia, não se pode afirmar que essas relações se

estendiam a outros órgãos da sociedade – exceto os próprios Conselhos da área da educação, ou às escolas – cujas presenças não estão registradas em nenhuma das atas analisadas.

Como qualquer ser social, cada conselheiro comporta um conjunto de interesses próprios e, como representante de um segmento específico alojado em uma fração de classe, carrega e imprime as suas ações por distintivos. Entretanto, nos Conselhos estudados, a partir das atas de reuniões, prevalece o princípio liberal da Soberania Popular que se assenta na harmonia social e no estabelecimento natural do consenso, que só se quebram pela ganância do homem. Sem lutas, disputas, dissensos e tensões, realiza-se a vontade geral.

No entanto, quando o CME de Montes Claros (ATA 10, 2014a) faz uma avaliação das suas atividades, no ano de 2013, uma das propostas feitas por um dos seus membros é de que a fala dos conselheiros devia ser mais branda, menos agressiva, sem tom de acusação ou defesa, uma vez que todos estão na luta pela qualidade da educação. As vozes dos conselheiros, durante as entrevistas, ilustram tanto uma quanto outra perspectiva.

Há posicionamentos de cada membro, este se candidata à fala e é ouvido, outro membro candidata e contrapõe, e assim são geradas as discussões que emergem do próprio grupo chegando a um consenso – como contactar alguém para responder, esclarecer ou dar conhecimento sobre determinado assunto ou problema de debate (REPRESENTANTE DO EXECUTIVO 1, MONTES CLAROS – ENTREVISTA).

Na verdade, as atas são o resumo do que aconteciam, se as reuniões fossem gravadas você teria noção do período do [prefeito], o secretário adjunto [...] foi a reunião [...], tivemos desavenças ele era muito ignorante e tratava a educação como se fosse empresa privada e a educação pública não é uma empresa privada. Não tem como...Eu já tinha experiência com empresa privada e pública. E as atas não retratavam exatamente como as coisas aconteciam (REPRESENTANTE DE PROFESSORES - ZONA RURAL, MONTES CLAROS – ENTREVISTA).

O relato da representante dos professores das escolas rurais é emblemático e antagônico ao da representante do executivo, para as quais as discussões eram cordiais, e ilustra a fragilidades dos registros feitos nas atas.

Em Janaúba, não foi encontrado nenhum registro de conflitos entre os conselheiros nas linhas das atas estudadas. Tal fato pode ser resultado da falta de clareza e registro textual das vozes dos sujeitos. Em geral, diz-se que houve discussão sobre os temas, foi votado e aprovado ou não. Os posicionamentos, ideias, sugestões quase nunca estão manifestados, o que cortina a realidade dos fatos. Assim, os conselheiros, em geral, mais ouvem e aprovam do que questionam as informações recebidas e, quando o fazem, a relação é de pergunta e resposta.

Miguel (2018, p. 15) coloca conflito e cooperação como polos da interação humana conjugados pela dominação que produz uma “[...] cooperação forçosa a partir de uma base de conflito expresso ou latente”. Nesse caso, há poderes em disputa advindos de espaços diversos e com capacidades diferentes de sobreporem-se uns aos outros. Os Conselhos de Educação não estão isentos, uma vez que abrigam interesses nem sempre convergentes, mesmo que seus regimentos determinem a prevalência dos preceitos constitucionais. Os conselheiros tendem a priorizar os interesses dos seus representados diretos – pais, professores, técnicos, Secretarias de Educação – em detrimento do que poderia se considerar a “vontade geral” expressa nas legislações. Nasce daí os conflitos, as disputas, as negociações e tomadas de decisões.

Ainda sobre as demandas acolhidas nesses Conselhos, ressalta-se que elas são, predominantemente, das áreas administrativa, legal e de serviços de manutenção e infraestrutura. Questões pedagógicas aparecem em quantidade mínima nas pautas. Em função disso, ou por causa desse fato, a ausência é quase absoluta da presença e participação de professores e supervisores escolares nas reuniões. Até mesmo os diretores das escolas e CMEIs pouco estão presentes.

Em Montes Claros, só há registros de presença e participação de professores e diretores em dois momentos para resolver problemas de relacionamento entre elas, o que não é uma função desse Conselho. Mas, na ata não está registrado o porquê de o Conselho ter acatado esse assunto para a pauta.

Sobre os encaminhamentos e/ou soluções às demandas recebidas, em função da descontinuidade temporal das atas acessadas pela pesquisa, eles não puderam ser avaliados.

Rosa (2017, p. 7) apreende a Soberania Popular como um conceito-chave para a legitimidade do poder político das Democracias, no entanto, considera que estas, hoje, dependem de uma aproximação dos papéis exercidos pelo povo: “[...] ou seja, é preciso que haja alguma conexão entre a abstração coletiva da qual emana a autoridade e o sujeito coletivo e plural que a exerce”. Isso exigira o máximo de Participação e inserção do povo em todas as instâncias de poder instituídas, independentemente da forma de representatividade da Democracia.

Falar sobre Soberania Popular é tratar das relações que se estabelecem entre poder constituinte e poder constituído, e é a mesma Democracia forjada por essa Soberania que possibilita que esta se estabeleça como princípio do direito à educação de qualidade, em sociedades tão complexas. A realização da Soberania Popular é, portanto, um campo de disputas entre povo e Estado (governantes), e o CME, mesmo sendo um fórum de Controle Social, se não for regulado, vigiado pela Participação e cobrança dos representados aos conselheiros, não

poderá garantir que a vontade da totalidade concreta dos cidadãos vá prevalecer, colocando em risco direitos.

5.2 A Democracia interroga os Conselhos Municipais de Educação

Constituindo-se como espaço de luta e disputas contra o arrefecimento da Democracia e tutelamento das ações públicas, os CMEs devem balizar as suas ações em defesa da escola pública de qualidade, pelos princípios democráticos. Devem compreender que, além de essa ser uma exigência legal, esses órgãos educam pessoas, no seu espaço interno e externo, sobre como pautar ações em defesa de direitos, ou seja, ensina sobre Democracia. Essa lição, nas sociedades de orientação capitalista neoliberal, agudiza as in experiências democráticas, tendendo a fragilizá-las, quando não impedi-las.

A Democracia deve assegurar a realização da Soberania Popular, dado que somente em um espaço democrático, laico e público a vontade do povo pode manifestar-se e materializar-se com validade. Dessa forma, é preciso que os CMEs sejam fóruns que acolham as demandas, analisem a sua pertinência legal, encaminhem resolutivas, acompanhem a realização desses encaminhamentos e deem retorno aos representados. Sem isso, eles serão apenas mais um espaço burocratizado da administração pública.

Os Conselhos são, portanto, espaços laicos, públicos e representativos. Contudo, em Montes Claros, alguns registros chamam a atenção pela presença da igreja católica com seus rituais, simbolismos e profissão de fé nas reuniões. No dia 15 de outubro de 2012, um padre participou da reunião para prestar uma homenagem aos professores pelo seu dia, foi feita uma oração, destacou-se a importância do papel do conselheiro, “[...] *que muitas vezes, este é tomado pelo desânimo, mas que, mesmo em meio à sociedade capitalista sua característica principal deve ser o entusiasmo e a consciência do trabalho que realizam*” (MONTES CLAROS, ATA 2, 2012b). “A presidente do CME [...] acolheu a todos agradecendo pela presença e a Deus para que tudo seja bem encaminhado” (MONTES CLAROS, ATA 13, 2015a).

A presença dessas manifestações religiosas foi intensificada com a eleição do representante das entidades confessionais para a presidência, pleito 2015/2016. A partir da sua posse, todas as cinco reuniões, a que se teve acesso às atas, são abertas com orações.

O Presidente do CME deu início à reunião fazendo uma oração (ATA 14). O Presidente do CME acolheu a todos e iniciou a reunião com oração [...] (ATA 15). Verificando que havia quórum para dar início a reunião, o presidente deu boas-vindas a todos os conselheiros presentes e convidou-os a fazer uma oração (ATA 16). Verificando que havia quórum para dar início a reunião, o

presidente deu boas-vindas a todos os conselheiros presentes e convidou-os a fazer uma oração (ATA 17). O Presidente do Conselho Municipal de Educação, [...], após as boas-vindas, fez oração, em seguida proferiu a leitura do ofício de Renúncia da Conselheira [...] (ATA 18) (MONTES CLAROS, 2015b,c,d,e).

Também se destaca o uso de vídeos e textos motivacionais, entrega de cartões e materiais que evocam temas como amor, entusiasmo, competência, perseverança, em detrimento de palestras, mesas-redondas, indicação de livros e textos e estudos de materiais concernentes aos temas a serem tratados nas reuniões.

Outro fato que afronta, diretamente, a Democracia no CME de Montes Claros aconteceu durante a reunião de outubro de 2015 (ATA 18, 2015f), quando um conselheiro fez o convite a todos os presentes, extensivo ao município, para participar do “[...] Congresso Universitário e falou da proposta que está sendo enviada à Secretaria Municipal de Educação para introdução no currículo [escolar] do conteúdo Moral e Cívismo, por meio do Projeto: ‘Direito e Cidadania’”. Diante de tal propositiva, não há registros de nenhuma manifestação contrária à inclusão da disciplina no currículo escolar. Há, somente a decisão do Conselho de adiar a discussão para a reunião de novembro, em função de que “[...] dos 25 membros do Plenário, apenas 14 compareceram [à essa reunião] [...]” (ATA 18, 2015f). Os encaminhamentos, ou não, a essa questão não puderam ser analisados, dado que a Ata 18 foi a última disponibilizada para esta pesquisa.

Os ideários e a força motriz que moveram as lutas pela redemocratização do Brasil, nos anos 70 e 80 do século XX, e pelo impeachment de Collor de Melo, nos 1990, vêm arrefecendo-se, como abordado no Capítulo 1, deste trabalho. As investidas do neoliberalismo, tanto implementando estratégias para o seu enfraquecimento, quanto marginalizando os movimentos sociais e sindicais, adensaram a coletivização de pautas e o encaminhamento de agendas mais aguerridas. No entanto, a defesa da Democracia, pela maioria desses coletivos, nunca saiu de cena.

Na segunda década dos anos 2000, o impedimento da presidente Dilma imprimiu um tom de requento a essas manifestações, consolidado como estratégia de instauração do ultraconservadorismo na presidência do país. De tal forma, ler a passagem de uma proposta de volta ao currículo de uma das disciplinas escolares que, além de cunho ideológico alienante, fazia apologia aos princípios institucionalizados da ditadura, no país, pela reedição da disciplina de Moral e Cívica, em um fórum colegiado democrático, durante o processo de destituição de uma presidente legítima e sob o silêncio dos representantes do povo, é colocar em xeque os

princípios democráticos que criaram e sustentam esse fórum e o poder de representatividade desses conselheiros.

A Democracia é o meio, instrumento para a construção de uma sociedade cuja Soberania Popular seja o seu eixo central. Em si, aquela não se sustenta. Pensada como fim, ela não se constitui. E como meio, ela precisa ser acessada e defendida diariamente, sob o risco de tornar-se letra morta. Outra questão que afeta diretamente a Democracia, nesses espaços, é a definição das pautas das reuniões.

Como dito, de modo geral, as atas são muito sucintas a ponto de não registrar as ideias e falas durante os poucos momentos de debates que o Conselho provoca, chegando, muitas vezes, a serem superficiais. Em Janaúba, na maioria das vezes, os temas pautados vêm pela SME, cuja secretária está quase sempre presente nas reuniões, e da presidente do CME. As colocações, sugestões e pedidos dos conselheiros não aparecem relatados, especificamente, como pontos de pauta. E, apenas em uma reunião, em junho de 2012, tem-se o registro do encaminhamento da pauta da próxima reunião. Em algumas passagens, como no caso do transporte escolar, os textos registram a entrada do assunto na pauta da reunião, mas não dizem de quem foi a inserção: “foram apresentadas diversas reclamações acerca do serviço prestado pelas empresas de transporte escolar” (JANAÚBA, ATA 10, 2012c). Esse “quase silêncio” dos conselheiros tanto pode configurar uma inexperiência de Participação, quanto silenciamento dos registros de suas falas ou uma incapacidade de registro claro e sintético das reuniões. Entretanto, todas as atas estão assinadas pelos participantes e não há nenhuma evidência de que alguém tenha se recusado em assiná-las.

No CME de Januária, as pautas das 10 (dez) primeiras reuniões acessadas foram demandadas pelo próprio CME, pela Câmara Municipal, pelo executivo municipal e pela SME, majoritária nessa tarefa. Fica claro o desconhecimento das pautas pelos conselheiros antes das reuniões, que, conseqüentemente, não se preparavam, com leitura e estudos dos documentos, para as discussões e tomada de decisões. Como não há registros de quaisquer contrapontos quanto às resolutivas, infere-se que o clima de “cordialidade” e “consenso pré-produzido” levava a aprovação dos encaminhamentos (JANUÁRIA, ATAS 1 a 10).

Essa situação ganha outros contornos em setembro de 2012, quando a presidente renuncia e o cargo da vice-presidente entra em vacância – por faltas e perda de representatividade. Elegem-se para a presidente a representante do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, e como vice o das instituições de Ensino Superior. As primeiras propostas da presidente eleita foram: formação de comissão para trabalhos e

elaboração de um cronograma de atividades para o CME e criação de uma comissão para visitar diversas escolas do campo e da sede, priorizando as mais necessitadas, além da

[...] realização de termo de Compromisso com a Educação, com o objetivo de discutir políticas públicas visando a melhoria da qualidade do ensino, onde serão convidados a participar representantes da sociedade civil organizada, candidatos a vereador e prefeito, acadêmicos do curso de pedagogia, representantes da Superintendência Regional de Ensino, Secretária de Educação, Diretores Escolares, Servidores da Educação e representante do Ministério Público Estadual, dentre outros que forem considerados necessários ao alcance dos objetivos [...] (JANUÁRIA, ATA 11, 2012f).

A partir daí, o CME foi abandonando a característica mais burocrática, intervindo de maneira direta e pontual nas questões pautadas e adotando ações mais incisivas de defesa da educação. Começa, então, a inquirir diretamente a SME, que perde a primazia sobre as pautas das reuniões. Inicia-se, também, um movimento de dissolução do CME-gabinete, que passa a visitar constantemente as escolas, e não apenas as que eram ponto das denúncias que chegavam. Pensa-se, aqui, sobre a importância da disponibilização de tempo para os conselheiros desenvolverem ações que realmente impactem a qualidade da educação, o que, é claro, não se faz em 2 (duas) horas mensais de reunião.

Já em Montes Claros, transparece que os conselheiros, por representarem grupos específicos, estão imunes a outros segmentos da sociedade. Mesmo os representantes dos pais, por exemplo, não trazem questões de apelo destes. Em geral, as pautas são sobre questões burocráticas, muito ligadas a questões administrativas, como análise de documentos, respostas a ofícios, questões do próprio Conselho vindas da SME ou das denúncias recebidas. Outra característica é que as questões que chegam sobre um determinado segmento nem sempre vêm pela via do seu representante, com exceção das representantes do executivo. Seria tal fato pela proximidade com os representados ou pela consciência de a quem servem no CME?

Essas composições de presenças e ausências, negativas e defesas, vozes e silêncios se repetem nos três Conselhos. Espera-se que as vozes em um órgão colegiado sejam, em um primeiro momento, dissonantes. Cada conselheiro, além de representar um segmento específico, leva para esse espaço uma história de vida e um currículo formativo diverso. As diversidades que se põem a serviço desse fórum trazem pensamentos, leituras e proposições que devem ser ouvidas, direcionadoras de debates e colaboradoras das sínteses que vão subsidiar os encaminhamentos. No entanto, ao se tornar um representante, é necessário que a representatividade direta e as subjetividades não se sobreponham ao papel e às finalidades de um Conselho. Para tanto, é preciso que a presidência e o plenário garantam a voz e a vez de

todos. No entanto, os poucos registros de vozes, nas atas, remetem-se quase sempre aos mesmos conselheiros, com destaque da presidência e da secretaria executiva do Conselho.

Em Janaúba, as vozes são unânimes. Em geral, são a da secretária de educação e a da presidente do Conselho que, ao coordenarem as reuniões e os informativos, têm suas falas registradas. Há reuniões em que não há registros de nenhuma menção, questionamento, dúvida, sugestão dos conselheiros. Mesmo quando se registra que houve algum debate sobre um tema, há pouquíssimas informações sobre as abordagens e por parte de quem. Da mesma forma, os encaminhamentos deliberados são sumariamente registrados. Os conselheiros, por muitas vezes, fazem intervenções solicitando esclarecimentos e, apenas por duas vezes, solicitaram cancelamento das ações da SME: indicação dos representantes das escolas no CACS (JANAÚBA, ATA 1 a17).

Os verbos “informou”, “apresentou” e “comunicou” (e seus derivados) aparecem, um ou outro, em todas as atas, dos três Conselhos impingindo o seu caráter burocratizado. Essa característica era marcante em Janaúba até setembro de 2012, como registrado, substituindo-se por posicionamentos críticos e independentes. Dos três CME em estudo, é o que mais tem mais registros de discussão e argumentação sobre as demandas postas, que mais recebe proposições de entidades distintas e que mais se aproximaria de uma Democracia participativa.

Tão importante quanto as vozes dos conselheiros são as que vêm diretamente da sociedade que, mesmo tendo representantes no Conselho, devem ser ouvidas e incentivadas a participar, adensando as ações desse fórum. Incentivar a presença e participação de público externo deve ser uma ação constante.

As atas revelam que não são criadas formas de chamamento das comunidades escolares e da sociedade para adentrarem o espaço do CME, que não eram ocupados. Exemplo pode ser dado quando, em Janaúba (ATA 14, 2013a), a SME foi inquirida a prestar esclarecimentos sobre a ausência do CME nas deliberações sobre as formas de contratos dos profissionais da educação e que, mesmo com a participação de representantes do Sindicato da classe, não há registro de presenças de professores e interessados na reunião.

Democracia requer Participação, e pelos seus fundamentos,

a democracia participativa ou deliberativa é um modelo em que se pretende que existam mecanismos de controle efetivo da sociedade sob a administração da coisa pública, não restringindo o papel democrático apenas ao voto de dois em dois anos, mas também alargando a democracia para a esfera social. Esse regime da democracia vem defender que a legitimidade das decisões políticas se origina de processos de discussão que, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade, vêm angariando espaço e é considerada

como um modelo de justificação do exercício do poder político baseado no debate público entre cidadãos livres e em condições iguais de participação da autonomia e da justiça social confere um reordenamento na lógica de poder político tradicional. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias realistas da democracia que, a exemplo do elitismo democrático, enfatizam o caráter privado e instrumental da política (CARVALHO, 2013, p. 9).

Ao se estabelecer o embate entre totalitarismo e Participação, os elitistas e os participacionistas reforçam a questão do poder no campo da Democracia. A ampla Participação pode levar a Estados totalitários, defendem os primeiros. A Participação é a única maneira de alargar a influência de todos os cidadãos sobre o sistema político e de imprimir justiça ou equidade na distribuição do poder, pois “é a concentração de poder, e não sua redistribuição mais ampla que pode levar ao esvaziamento da democracia” (ALCÂNTARA, 2018, p.8), argumentam os segundos.

A descentralização do poder perpassa pela possibilidade de, participando, o homem comum pode alcançar e influir nas diversas esferas dos campos social, econômico, político e cultural, rearticulando ações e sentidos envolvidos na Cidadania e na Soberania Popular. Entretanto, essa perspectiva não objetiva eliminar a Democracia representativa, mas estender a ação direta do cidadão comum nas decisões tomadas pelos seus representantes, ampliando-a e levando-a “[...] aos diversos espaços da sociedade civil, trazendo à arena do poder político os seus grupos organizados e os cidadãos comuns” (ALCÂNTARA, 2018, p. 7). Por outro lado, há que se considerar que, no modelo representativo, não direto, há sempre o risco dos representantes tenderem a estampar mais uma parcela da sociedade do que a outra.

Se a Democracia é a construção de um projeto de superação do capital, como defende Lima (2009), a apatia política dissolve possibilidades reais de efetivação desse projeto, daí o antagonismo real entre Democracia – como participação do povo nas decisões, ações e avaliação da vida na cidade e no Campo – e capitalismo, forma imposta de domínio que tem na Democracia liberal representativa a estrutura necessária a esse domínio.

Em uma sociedade organizada sob os princípios do capitalismo, a Democracia representativa atende à repetição dos interesses privados e opõe-se à Democracia participativa, afastando as classes trabalhadoras das ações e do debate em prol da defesa dos seus interesses. Diferenciando as formas de acesso e participação nas decisões da vida pública, a Democracia representativa promove a monopolização do poder político, que, no Brasil, encontra-se sob domínio das bancadas políticas que se assentam nas câmaras municipais, assembleias

legislativas e no congresso nacional. De tal forma, impede a socialização do poder político, característica primordial desse regime de governo.

Às limitações impostas aos direitos sociais, políticos e civis pelo capitalismo neoliberal, somente o enfrentamento consciente e a luta coletiva podem gerar oposição. Os fóruns colegiados não são capazes, mesmo que muito aguerridos, de tal conquista. Ser representado nesses fóruns não retira a responsabilidade, o dever de Participação dos munícipes, pois não é a transferência de poder que gera emancipação, até mesmo porque ela precisa ser regulada.

A democratização de uma sociedade é, assim, “[...] meio de instrumentalizar o acesso ao poder, às informações, à socialização das tomadas de decisões”, que, nesse caso, ganha materialidade por meio de lutas e espaços formativos, como os movimentos sociais e as escolas públicas de fundamento popular (LIMA, 2009, p. 30).

Ao se considerar que sejam apáticos os segmentos representados, é papel do Conselho atrair, mobilizar, incluir essas forças junto a si, para que tenha mais poder de decisão junto aos demais órgãos. Mesmo mantendo-se as representações, se o Conselho não se abre à sociedade e lhe convida a aprender sobre Democracia e Participação, a sua função educadora se desfaz nas quatro paredes que o cerca.

Além da sociedade civil, o Conselho deve relacionar-se e trazer outros órgãos de Controle Social para agregar ao seu trabalho. Também é verdade que estes devem ser inquiridos quando não respondem a suas funções. E essa relação não pode ser de subserviência, mas de trabalho conjunto em prol de toda e qualquer garantia assegurada aos munícipes. Nesse sentido, avaliar-se como órgão colegiado representativo, a partir de parâmetros democráticos, requer que um conselho se coloque sob avaliação, tanto interna como externamente. Nos documentos analisados, não há nenhum registro de avaliação externa dos CME. Internamente, uma sessão de cada um dos Conselhos foi encontrada.

No município janaubense⁵² (JANAÚBA, ATA 8, 2012a), na reunião do dia 07 de março de 2012, o CME realizou uma atividade de autoavaliação das suas ações durante o mandato dos seus conselheiros, já que um novo pleito começaria em maio:

O Conselho Municipal de Educação analisou todas as ações durante o mandato e conclui que a atuação aos membros no processo de fiscalização do transporte escolar, ficha financeira dos funcionários da educação, monitoramento e acompanhamento da eleição dos diretores da rede municipal, acompanhamento das ações articuladas PAR no sistema Simec e programas implantado em algumas escolas, na realização do congresso municipal de

⁵² Gentílico de Janaúba.

educação e demais ações no decorrer do mandato que está registrado em ata, [...] [foi uma] participação atuante do conselho no decorrer deste mandato.

Mas, somente dois conselheiros assinam a ata dessa reunião e não estão listadas as presenças de nenhum conselheiro, nesse dia (JANAÚBA, ATA 8, 2012a).

Em Januária, o único registro está na ata da reunião de julho de 2013, dez meses após a renúncia da presidente, que provocou mudanças significativas nas ações do CME.

Em seguida deu-se início ao processo de avaliação das ações do CME no primeiro semestre do ano em curso. Os principais pontos negativos apontados foram: a falta de instalações adequadas; falta de condições materiais adequadas com vistas a execução plena das competências; ausência de alguns representantes do CME e falta de atendimento às solicitações do CME pelo Executivo. Quanto aos pontos positivos, houve um avanço em relação aos anos anteriores, vez que *o grupo encontra-se mais comprometido; liberação de servidora para atuar como secretária-executiva; conclusão dos trabalhos iniciados no ano anterior; diversas visitas à zona rural; aprovação da lei que altera o art. 10 da Lei Ordinária nº 1.753/1997; Regularização a atuação do Conselho do Fundeb, dentre outros*” (JANUÁRIA, ATA 15, 2013c, grifo nosso).

Dois pontos chamam a atenção nesse registro. Primeiro que, ao contrário de Janaúba, este Conselho faz uma reflexão sobre os pontos negativos da sua atuação e desempenho. Segundo, realçado com grifo, é a mudança no encaminhamento das ações e de como elas foram deixando a burocracia e aproximando-se do cotidiano das escolas, especialmente, as rurais. Em outras atas, encontram-se registros de outras visitas a escolas.

No Conselho montes-clarense, no início de 2014, realizou-se uma avaliação das suas atividades no ano anterior, concluindo que: muitos trabalhos realizados pelo Conselho não foram concluídos, a exemplo da análise dos processos de vida escolar de alunos; muita coisa passou despercebida devido ao atropelamento do tempo; o Conselho tem se mostrado resolutivo nas demandas da educação municipal; falta de maturidade e organização para a realização dos trabalhos; é necessário pontualidade para a realização das reuniões; o Conselho precisa ser mais atuante e conhecer as suas competências, sendo protagonista nas demandas educacionais; falta acompanhamento do que é resolvido e proposto; falta preparo para exercer a função de conselheiro; a fala dos conselheiros devia ser mais branda, menos agressiva, sem tom de acusação ou defesa, uma vez que todos estão na luta pela qualidade da educação em Montes Claros; precisa montar comissões para cada demanda discutida, para que haja o acompanhamento do que foi decidido e resolvido; os conselheiros precisam ser mais parceiros uns dos outros; o Conselho precisa de mais autonomia para deliberar acerca dos assuntos que

são propostos; ele deve se organizar para ser mais ágil e justo, agindo sempre sob à luz da legislação.

Entre pontos positivos e negativos, dos três CMEs, este foi o mais crítico e, “diante das sugestões colhidas, os conselheiros deliberaram que, *sempre que possível*, o Conselho reunirá para estudar e deliberar acerca dos assuntos propostos” (MONTES CLAROS, ATA 10, 2014a). No entanto, as atas das reuniões de 2014 mostram que, de tais proposituras, apenas a da organização de comissões para análise acompanhamento das questões que chegavam ao Conselho e seus encaminhamentos foi implementada. Por certo, além da Cidadania, a Democracia é um longo caminho a se percorrer, no Brasil⁵³.

5.3 A Participação interpela os Conselhos Municipais de Educação

Como enfatizado no Capítulo 2, o termo participar traz, na sua origem, sentido oposto ao que tem se usado quando o assunto é Democracia. Participar, numa sociedade democrática, é a forma mais ativa de ação, o que afasta significados como o de tutelamento e cooptação, requerendo a ação consciente e engajada em todas as etapas do processo.

Se um canal é público, com organização colegiada democrática, a Participação é substantiva a ele. Se não há ação direta e engajada dos representantes na pauta e defesa do povo, garantindo os princípios da Soberania Popular e também dos representados, uma vez que a função repassada não exime a sua Participação, o fórum colegiado é inócuo, figurativo, representativo de uma Democracia forjada em princípios que subtraem a sua potência popular.

Especificamente no Brasil, com pouca tradição democrática e com uma sociedade de raízes colonizadoras, escravocratas e conservadoras,

as regras do jogo democrático, definidas predominantemente pelas elites em função dos seus interesses particulares, têm dificultado tanto a participação política mais abrangente da sociedade civil, principalmente das massas desorganizadas, quanto o acesso aos bens materiais e culturais socialmente produzidos. O autoritarismo tem se expressado, até mesmo, nos períodos em que a democracia desponta como horizonte político para a vida brasileira. O processo de democratização no Brasil tem sido, assim, historicamente, perpassado por uma série de contradições que têm dificultado a ampliação da democracia (CABRAL NETO, 1997, p. 307).

⁵³ Referência à obra de Murilho Carvalho, Cidadania no Brasil: o longo caminho.

Ser membro representativo em um CME imprime ao conselheiro, além da representatividade do segmento que o elegeu/indicou, a exibição geral dos munícipes. Essa representação por segmentos atende a critérios quantitativos sustentados pelos municípios, como, por exemplo, o número de habitantes, matrículas, a existência de instâncias ligadas à educação, tais como escolas confessionais, ensino superior, escolas privadas, sindicatos. Mas, nas atas, chama a atenção a não explicitação da representação de cada conselheiro. Estes são apresentados nominalmente, e não há, com exceção de um documento de Montes Claros, a descrição dessas representações.

No município de Janaúba, em 2005 – ano da sua criação –, o Conselho era formado por 13 (treze) membros titulares (e suplentes) da Secretaria Municipal de Educação; professores, especialistas, diretores e técnicos da educação; pais; escolas particulares; Superintendência Regional de Ensino; Câmara de Vereadores (JANAÚBA, 2005). Em 2009, pela Lei 1.830 (JANAÚBA, 2005), foram incluídos os representantes do FUNDEB e do Conselho Tutelar. E, nos dois períodos, a representação do executivo era de 1/13, em 2005, e 1/15, em 2009⁵⁴.

O CME de Januária foi criado com 10 (dez) membros; alterado em 2010, com a saída do prefeito, do Sindicato dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (SINASEFE), e entrada de representantes de pais, professores e diretores, passou-se a 11 (onze) membros. No ano de 2016, manteve o quantitativo de representantes, saindo o da Câmara Municipal e entrando o da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social⁵⁵.

Em Montes Claros, na sua criação, o CME era composto por 25 (vinte e cinco) membros⁵⁶, o que se manteve, com as mesmas representações que os outros dois municípios, contudo, em número maior e acréscimo de alunos emancipados ou de maior idade e da Associação dos Deficientes de Montes Claros (ADEMOC). A marca da presidência desse Conselho é a sua alternância entre representantes do executivo municipal e da sociedade civil (MONTES CLAROS, 2007). Entretanto, em nenhum desses CME, há referência à representação de alunos da Educação de Jovens e Adultos, mesmo que as especificações nas leis refiram-se a “representantes de alunos da Educação Básica”.

Pela sua função representativa, ser conselheiro significa colocar-se à frente da defesa do papel do Conselho, tanto apresentando pautas quanto participando ativamente na defesa dos interesses da educação. Nesse sentido, ser conselheiro é um aprendizado constante,

⁵⁴ Ver Quadro 2.

⁵⁵ Ver Quadro 3.

⁵⁶ Ver Quadro 4.

já que a educação e a sociedade são dinâmicas e colocam sempre novos desafios que requerem o adensamento técnico, político, social e, portanto, participativo desses sujeitos. Assim também, assumir uma tarefa colegiada e popular numa sociedade transpassada pelo individualismo, pela meritocracia e que sustenta uma Democracia enviesada, que não toca na substancialidade do que é coletivo e público, potencializa os encargos da função, assim como pode agudizar as dificuldades dessa formação continuada.

Essa formação é cotidiana pela participação no Conselho, mas, para além dela, os conselheiros precisam nutrir-se por estudos que possam prepará-los para a sua tarefa. Recorrentemente, não há registros de formação continuada para esses.

A ação dos conselheiros, porque chamados a opinar e deliberar sobre políticas educacionais, normas e processos pedagógicos, requer “saberes” – acadêmico e da vivência – ambos sempre com a percepção política das aspirações. Assim, a composição dos conselhos passa a requerer não somente o saber letrado, mas a expressão da pluralidade dos saberes da diversidade social (BORDIGNON, 2013, p. 73-74).

Porém, nem todos conselheiros tem a formação técnica necessária para a função. Isso fica claro, por exemplo, no questionamento sobre o que é um representante da sociedade civil, pelos conselheiros: “[a presidente] informa que quem pode concorrer à presidência [do CME] são membros da Sociedade Civil Organizada e os Conselheiros *querem o esclarecimento sobre quem pertence a esta sociedade*. [...] [a presidente] esclarece que, *em sua opinião*, são todas as Associações e Instituições não pertencentes ao Município” (MONTES CLAROS, ATA 13, 2015a, grifos nossos).

Na atividade de avaliação das ações do Conselho, em 2013, ocorrida em fevereiro de 2014 (MONTES CLAROS, ATA 10), a necessidade dessa formação foi apontada: a “[...] representante dos servidores técnicos pedagógicos em educação das escolas da rede pública municipal, frisou que há *falta de maturidade e organização para a realização dos trabalhos*. [...], [a] representante dos diretores das escolas da rede pública municipal de Montes Claros, destacou que *falta preparo para exercer a função de conselheiro* [...]” (grifos nossos) (MONTES CLAROS, ATA 10, 2014a).

Sobre essa questão, os conselheiros entrevistados disseram que, em Janaúba, “*havia uma promessa de capacitação dos conselheiros, mas nunca aconteceu*” (REPRESENTANTE PROFESSOR); no Conselho januarense⁵⁷, há relato da representante do FUNDEB, de uma

⁵⁷ Gentílico de Januária.

capacitação feita pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento (FUNDEB). Em Montes Claros, os entrevistados relataram encontros de conselheiros, palestras, cursos de formação e encontros promovidos pelo ministério da educação, ministério público e pela Universidade de São João Del Rey; estudo sobre o estatuto, regulamento e normas do CME e sistema de ensino, publicações sobre conselho escolar, regimento interno, e um programa de formação de desenvolvimento de conselheiros do CME (ENTREVISTAS).

Sobre essa questão, Galvão e Pinto (2006) destacam a importância da formação política do indivíduo para que ele se movimente a ponto de lutar pela constituição e realização de direitos. Sublinha-se, portanto, o papel imprescindível da Participação em associações, agremiações, movimentos sociais e, na contemporaneidade, dos espaços colegiados de decisões que, mesmo não tendo poder de mando, exercem pressão política e Controle Social a fim de se fazer cumprir as políticas públicas que atendam às demandas postas pela sociedade. Essa Participação educa o sujeito para posicionamentos democráticos, o que, por sua vez, leva os governos autoritários a deliberarem contra eles.

Sobre os riscos da não formação dos conselheiros, Souza e Cardoso (2018, p. 338-339), a partir de Carneiro (2002⁵⁸), avaliam:

Percebe-se a ocorrência de uma centralização das informações pelo Poder Executivo, ou seja, apesar de haver relativa autonomia na escolha dos representantes nos conselhos, a falta de conhecimentos adequados sobre os instrumentos, fundos e recursos obstaculiza o pleno desenvolvimento das atividades dos conselhos públicos e nisto reside a importância da capacitação dos conselheiros. Por mais empenhados que sejam no exercício ativo da cidadania e na fiscalização dos atos do Poder Público, a falta de conhecimentos e subsídios técnicos impede o efetivo controle social em razão, geralmente, da incipiência por parte de alguns conselheiros envolvidos.

Entretanto, não há, nas atas estudadas, nenhum registro nesse sentido, e o Pró-Conselho não apareceu em nenhuma das falas durante as entrevistas.

Como dito, a Participação afirma-se como o critério básico da realização da Democracia, substanciado pela adjetivação “efetiva”, que se interpõe a essa formas e potencialidades. Portanto,

[...] a participação do povo é o lado dinâmico da democracia, a vontade atuante que, difusa ou organizada, conduz, no pluralismo, o processo político à racionalização, produz o consenso e permite concretizar, com legitimidade,

⁵⁸ CARNEIRO, C. B. L. *Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização*. Rio de Janeiro: UFV/EBAPE, 2002.

uma política de superação e pacificação de conflitos (CARVALHO, 2013, p. 15).

Nos Conselhos, a Participação dos conselheiros é parcial e desprovida de fundamentos prático-teóricos. Isso pode ser resultado da não preparação para as reuniões, uma vez que as pautas parecem não ser divulgadas com antecedência, assim como os materiais referentes às reuniões não são disponibilizados para estudos prévios. Assim, eles só têm acesso às informações quando elas são apresentadas na reunião – em geral, pela secretária de educação ou a presidente do Conselho – e, com isso, as pouquíssimas vozes registradas não demonstram consistência e justificativas fundamentadas. Tal fato pode acontecer tanto pela inexperiência dos Conselhos, órgãos relativamente novos no cotidiano dos municípios, ou como estratégia para comedir as suas ações.

Mas, como enfatizado por Gohn (2011, p. 67),

desenhar espaços participativos e construir a institucionalidade correspondente, de forma que respeite a diversidade, seja plural, aberto às identidades de cada grupo/organização/movimento, exige articulações políticas que superem os faccionismos e costurem alianças objetivando atingir determinadas metas.

Essa tarefa não se estrutura em pouco tempo; é um aprendizado que a sociedade carrega como promessa de Democracia. Exige, principalmente, que tais espaços sejam constituídos pelos que reclamam e defendem os seus direitos sem interferências de terceiros. Exige que esses espaços se constituam como legítimas arenas de interposição junto ao Estado de políticas públicas efetivas e garantidoras de direitos, por entenderem que esse é o legítimo indutor dessas políticas. Entretanto, mesmo que isso signifique renunciar à ditadura do privado, do público-privado e do mercado como substitutos do Estado, não garante a efetivação da Participação cidadã.

Ademais, participar requer presença, comparecer às reuniões e colaborar com o processo. Recorrentemente, nas reuniões, há atrasos e muitas ausências dos conselheiros, e as faltas nem sempre são justificadas e, as que são, não passam pela aprovação do plenário. Essa questão, inclusive, foi pauta de uma das reuniões do CME Montes Claros. Na citada reunião de avaliação das atividades 2013 do Conselho, os constantes atrasos nas reuniões foram colocados como um ponto a ser revisto sem, contudo, haver registrado o porquê de tais atrasos: a “[...] representante dos órgãos governamentais do Município, destacou que é necessária uma pontualidade para a realização das Reuniões” (MONTES CLAROS, ATA 10, 2014a).

Esse tema foi pauta, ainda, na reunião de maio de 2015: “O presidente do CME propôs discutir neste momento sobre frequência dos conselheiros. Ele expõe a todos sobre a dificuldade do funcionamento do Conselho quando não há ‘quórum’”. Entretanto, a discussão foi abortada após uma conselheira sugerir “[...] interromper a mesma e discutir sobre este assunto em uma próxima reunião com maior tempo” (MONTES CLAROS, ATA 15, 2015c). Mas, nas duas reuniões subsequentes – a que se teve acesso às atas –, o tema não foi pautado.

Essa questão retoma um ponto anterior sobre o tempo e a disponibilidade que os conselheiros têm para participar das reuniões e trabalhos dos Conselhos – duas horas mensais – e que as reuniões nem sempre coincidem com os seus horários de trabalho, o que é mais um empecilho.

Para a participação das reuniões do Conselho só era possível, quando as mesmas aconteciam no período da manhã. Uma vez que esse era o horário de trabalho junto à prefeitura, e éramos liberados da função nesse horário (REPRESENTANTE PROFESSORES, JANAÚBA - ENTREVISTA).

[...] um conselheiro atuante precisa exercer com competência e responsabilidade as funções concernentes ao conselho, sem deixar de lado as funções referentes ao seu cargo e ou função desempenhada em outra instituição e ou órgão. Considero um desafio fazer essa articulação entre as duas funções sem prejuízo a nenhuma parte, mesmo porque, a participação em todas as reuniões é imprescindível para um conselheiro atuante e que deseja realizar um bom trabalho. Portanto, quando estive como conselheira, a demanda de trabalho para casa aumentava, pois precisa exercer bem as duas funções que eram diferentes, mas relevantes na mesma proporção (REPRESENTANTE SUPERVISORES, MONTES CLAROS - ENTREVISTA).

Além da garantia das presenças dos seus membros, os CMEs precisam manter a regularidade das reuniões, mas essa questão não poderá ser analisada, neste trabalho, dado que não foram disponibilizadas todas as atas do período da pesquisa, como apontado na introdução.

A Participação cidadã não se restringe à mera movimentação ou presença social. Configura-se como ação efetiva, consciente e orientada a um fim, excluindo o simples fazer parte. Antagônico ao seu sentido etimológico “receber de alguém”, participar é estar inserido, estar imerso no processo, vivenciando todos os conflitos, opinando, pensando, propondo, realizando, interpelando, sugerindo, avaliando, criticando, colaborando em todas as etapas que envolvem as proposições e as resoluções. Por isso, assim como a Democracia, ou como flanco dela, a Participação é educadora, ensina a estar no mundo inteiramente e não somente como uma parte. Participar é ser parte. E esse processo assim o é por desenvolver a consciência crítica, esclarecer o pensamento, promover mudanças substanciais, mesmo que, no início, ainda haja

véus de obscurantismo que, pelo fazer consciente, vão aclarando-se, desnudando os porquê e para que contextuais. Participar é, portanto, um exercício contínuo de integração e interação sociopolítica de esclarecimento do pensamento e de condução de ações, “[...] é uma lente que possibilita um olhar ampliado para a História. [...] é, também, luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização” (GOHN, 2011, p. 16). É, assim, um exercício de Cidadania.

5.4 A Cidadania interpela os Conselhos Municipais de Educação

Se a educação é um dos componentes da Cidadania, numa sociedade que produz modelos diferentes de educação para classes distintas, quais tarefas cabem a um Conselho de Educação para se fazer cumprir o direito à educação com qualidade social e política referenciadas?

A negligência do Estado diante do atendimento a todos os indivíduos, independentemente de classes, poderia colocar em xeque a validade da existência de legislações que garantam os direitos que formam a Cidadania. Todavia, como enfatizado por Cury (2002, p. 259), a ingerência estatal não diminui ou subtrai a importância da declaração do direito, dado que

declarar um direito é muito significativo. Equivale a colocá-lo dentro de uma hierarquia que o reconhece solenemente como um ponto prioritário das políticas sociais. Mais significativo ainda se torna esse direito quando ele é declarado e garantido como tal pelo poder interventor do Estado, no sentido de assegurá-lo e implementá-lo. A declaração e a garantia de um direito tornam-se imprescindíveis no caso de países, como o Brasil, com forte tradição elitista e que tradicionalmente reservam apenas às camadas privilegiadas o acesso a este bem social. Por isso, declarar e assegurar é mais do que uma proclamação solene. Declarar é retirar do esquecimento e proclamar aos que não sabem, ou esqueceram, que eles continuam a ser portadores de um direito importante. Disso resulta a necessária cobrança deste direito quando ele não é respeitado. O Brasil, por exemplo, reconhece o ensino fundamental como um direito desde 1934 e o reconhece como direito público subjetivo desde 1988 (grifos nossos).

É a não materialização do que juridicamente se apresenta como direito que move o cidadão a aliar-se aos seus pares para por em praça pública os problemas e mazelas da cidade, escondidas nas periferias e nas favelas, e maquiadas para as demais partes da cidade (MADEC; MURARD, 1998).

Direito subjetivo, a educação escolarizada é, ao mesmo tempo, aparelho de hegemonia do capital e, também, espaço onde se formam e se fincam práticas de resistência, na qual se pode engendrar uma educação verdadeiramente crítica. Ao ser fundamentada na perspectiva política de emancipação social, é onde o Estado, a serviço do capital, mais se contrapõe.

Demandas que chegam aos Conselhos são reclamações de infração dos princípios da Cidadania, que está ligada ao direito e ao dever de participar, usufruir, interferir, reclamar, demandar e cumprir deveres. Dentre esses deveres estão, inclusive, os de controle e regulação individual dos órgãos públicos o que, também, envolve Participação ativa. Assim, ser cidadão é uma via de mão dupla.

Os fóruns institucionalizados de apoio à criação, desenvolvimento e avaliação de políticas públicas e que defendem a concretização dos direitos são propulsores de Cidadania e devem ser perpassados pelos princípios da legalidade, moralidade, transparência, impessoalidade e publicidade. Isso se resvala tanto na organização e publicização dos documentos dos Conselhos, quanto no atendimento às demandas que chegam ou são detectadas por eles e na Participação da sociedade civil.

Os Conselhos, como tratado no Capítulo 2, são órgãos legalmente instituídos e têm em cada instância da nação regimentos que, consonantes com as legislações superiores, contemporizam a sua organização e funcionamento. Daí, necessariamente, terem que acatar os princípios da administração pública.

Nos CMEs estudados, esses princípios merecem alguns apontamentos. O primeiro remete aos registros das reuniões em atas, já sublinhados. Ratifica-se: atas são documentos, registros legais do trabalho realizado pelo Conselho e que devem ser elaboradas com imparcialidade, legibilidade, aprovadas pelo plenário, assinadas e publicizadas.

Em todas as atas estudadas, os registros são parcos, incompletos, mal redigidos – o que interfere na análise –, falta lisura, clareza e conformidade no registro das reuniões; não há descrição dos fatos ou falas e não há referências à representatividade de cada membro, que é tratado pelo seu nome.

Esse amadorismo ressoa-se no posicionamento de uma conselheira (MONTES CLAROS, ATA 3, 2012b) que, na reunião do dia 12 de novembro de 2012, “[...] sugeriu que a ata fosse mais formal, com logomarca, nome completo e representação dos conselheiros e ainda que a ata não fosse colada de forma que impossibilitasse a identificação do número da página do caderno de Atas”.

Outro fato que chama atenção é o não acesso dos próprios conselheiros às atas das reuniões, após assinadas:

O Conselheiro [...] traz aos presentes o pedido da Conselheira [...], que está ausente, e que solicita a cópia de todas as atas das reuniões do CME e o mesmo sugere que isto deve ficar sob a responsabilidade da Secretária do CME. O Presidente [...] coloca que *é importante que todo o Conselho decida sobre esta solicitação, se isto é viável, se é necessário, se deve ou não enviar a cópia das atas a todos os conselheiros uma vez que todas atas estão disponíveis para consulta dos membros do CME*. O conselheiro [que apresentou a solicitação da conselheira ausente] sugere deixar este assunto para resolver no dia em que a Conselheira [...] estiver presente para que ela coloque o assunto em pauta para discussão e aprovação (MONTES CLAROS ATA 15, 2015c, grifo nosso).

Na reunião seguinte, em 3 de junho de 2015, mesmo com a conselheira que havia solicitado a disponibilização dos documentos estando presente, o assunto não foi tratado. Ademais, quando foi solicitado, formalmente, ao CME de Montes Claros a documentação para esta pesquisa, ela não foi encontrada na sua totalidade. Ao final dessa reunião, outro conselheiro

[...] propôs que as atas e demais documentos elaborados pelo CME fossem disponibilizados em um site acessível a todos, como faz o CMDCA [Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes] para maior visibilidade e credibilidade deste Conselho (MONTES CLAROS, ATA 16, 2015d).

A transparência e a publicização dos atos é um dos princípios da administração pública. Atas que não podem ser acessadas, nem mesmo pelos conselheiros, que somem, que estão guardadas no invólucro da presidência de um Conselho Público, colocam em dúvida a lisura dos atos.

Além dos documentos, os CMEs devem manter diálogo com a sociedade, prestando conta do trabalho desenvolvido, dos problemas pelos quais passa a educação, dos encaminhamentos realizados e dos resultados obtidos. Retoma-se, aqui, as duas dimensões básicas do Controle Social apontadas por Teixeira (2002): o *accountability* e a responsabilização.

Os próprios conselheiros, em um determinado momento, deram-se conta do afastamento, da falta de prestação de contas (*accountability*) do CME à sociedade.

[...] fora abordado pela presidenta a importância da realização de audiência pública para levar ao conhecimento da população o trabalho realizado pelo CME, e em especial, o relatório das visitas realizadas às obras paralisadas e inacabadas custeadas com recursos da educação. Sendo cada conselheiro(a) ouvido em suas sugestões e argumentos, os participantes decidiram de forma unânime, a realização do evento no dia vinte de maio, às dezenove horas, no auditório da Unimontes (JANUÁRIA, ATA 14, 2013b).

Em Montes Claros, uma única vez, na reunião do dia 12 de agosto de 2013, há um registro sobre a divulgação das ações do CME que é colocada pela presidente. No entanto, o texto revela haver uma preocupação maior com a promoção dos “serviços prestados pelo Conselho” do que com a publicização – prestação de contas – das ações de um órgão público. A representante dos servidores técnico-pedagógicos da rede municipal de ensino “[...] relatou a entrevista concedida ao MGInterTV⁵⁹ e os questionamentos que foram feitos em relação ao Conselho Municipal de Educação e à CONAE [...]” (MONTES CLAROS, ATA 5, 2013a). Em Janaúba, não há nenhum registro nesse sentido.

Além do não acesso e transparência nos registros das reuniões dos Conselhos, os documentos a serem tratados, analisados, discutidos e votados nas reuniões são mantidos quase que em sigilo até o momento da sua apresentação nos encontros. Dessa maneira, esses documentos não são disponibilizados aos conselheiros para estudo e análise anterior ao momento da reunião e votação.

No primeiro momento a presidente do CACS-FUNDEB, [...], *apresentou a todos os presentes documentos comprobatórios que foram encaminhados ao Ministério Público e ao Fundo Nacional de Acompanhamento da Educação Básica sobre as vistorias realizadas no transporte escolar, denúncias e pareceres quanto a aplicação dos recursos do FUNDEB no ano de dois mil e dez, todas as ações apresentadas pelo FUNDEB, com total transparência a todos os membros presentes (JANAÚBA, ATA 3, 2011c, grifos nossos).*

Não há organização e logística nas reuniões, indicando que, somente em cima da hora, são prestados esclarecimentos aos conselheiros sobre os temas das reuniões, algo que teria que ser feito com antecedência, para que eles se preparassem para participar, opinar, decidir. O trecho abaixo, durante uma reunião de posse dos conselheiros e eleição do presidente e vice-presidente do Conselho, ilustra essa recorrência.

A reunião teve início às 8 (oito) horas e 20 (vinte) minutos com a *entrega de pastas individuais aos respectivos conselheiros [...]*. Ela [a representante da SME] *explicou ainda o conteúdo das pastas que os conselheiros receberam, qual sejam, a Lei nº 3.809 (três mil oitocentos e nove), de 05 (cinco) de outubro de 2007 (dois mil e sete), [lei do] o regimento do Conselho e os critérios de melhoria do regimento. [...]. Dando prosseguimento à reunião, [...], Presidente do Conselho, propôs a leitura da lei 3.809/07. Os conselheiros identificaram algumas retificações necessárias na referida lei. Para prosseguir com a composição das Câmaras foi feita a leitura do Regimento, a partir do artigo 25. Foi necessário um esclarecimento quanto à função do Relator (MONTES CLAROS, ATA 1, 2012a).*

⁵⁹ Rede de TV local afiliada à Rede Globo.

A referida Lei é a do regimento interno do CME de Montes Claros. Porém, em se tratando do momento de posse de uma nova plenária, como se poderia aprofundar na discussão sobre tais princípios e também decidir a quais candidatos se destinaria o voto para a presidência do Conselho?

Outra passagem que revela as fragilidades das atas e a falta de transparência, trato público e administrativo com o/no Conselho está nessa mesma reunião, quando se registra que, “[...] foi lido o artigo 7º (sétimo), § 1º (primeiro) da Lei n.º 3.809 (três mil oitocentos e nove), de 05 (cinco) de outubro de 2007 (dois mil e sete), que versa sobre as competências do CME” (MONTES CLAROS, ATA 1, 2012a). Entretanto, não foi encontrado nenhum § nesse artigo. Assim, presume-se que foi “lido” o artigo na integralidade dos seus 31 incisos.

No mesmo dia, após leitura do art. 25 do Regimento, que trata das Câmaras Técnicas, além da presidência do CME, foram eleitos os componentes das duas Câmaras: FUNDEB e Educação Básica. Apesar de a Ata não citar a representação por segmento de cada indivíduo eleito, a determinação da representatividade está descrita nos art. 27 e 30 do Regimento (MONTES CLAROS, 2007).

Ainda sobre a documentação, no período compreendido por esta pesquisa – 2011 a 2015 – cada CME deveria ter realizado, em média, 40 (quarenta) reuniões, e ter a posse de todas as atas, além de outras extraordinárias, como, por exemplo, a posse de conselheiros. No entanto, apenas 17 de Janaúba, 38 de Janaúria e 18 de Montes Claros foram disponibilizadas. Os motivos alegados vão de desaparecimentos dos documentos até incêndio na sala do Conselho⁶⁰. No entanto, em tempos de rede mundial de computadores, espera-se que as informações públicas estejam disponibilizadas nos sites dos respectivos órgãos (prefeitura ou Secretaria de Educação). Tem-se, assim, infringidos os princípios da legalidade e publicidade.

Por congregar funções tão relevantes ao desenvolvimento da educação nos municípios, os Conselhos devem ter acesso e acolhimento direto à prefeitura, SME, outros órgãos e instituições, sindicatos e à sociedade em geral. Da mesma forma, o contrário é imprescindível: escolas, SME, sindicatos e outros órgãos e instituições, além da sociedade, devem participar e/ou buscar o CME para discutir e encaminhar projetos, propostas, ações pela educação.

Em geral, essas instituições recorrem ao CME via ofícios e em quase a totalidade das reuniões há a leitura e discussão sobre eles, que também não são acessados pela plenária anteriormente às reuniões. A exemplo, na reunião do dia 07 de março de 2012, em Janaúba (ATA 8, 2012a), a pauta trouxe a análise e resposta de ofícios encaminhados pelo Sindicato dos

⁶⁰ Realizou-se uma pesquisa pelo Google para obtenção de informações sobre esse fato, mas nada foi encontrado.

Servidores Públicos. Eles foram apresentados aos conselheiros durante a reunião, comentados e foi decidido responder às solicitações de acordo com o regimento interno do Conselho. Não estão registrados quais foram os questionamentos e as solicitações feitos pelo Sindicato.

São poucas as arguições de outros órgãos, instituições da sociedade ao CME, assim como a presença de público/sociedade civil nas reuniões, nos três Conselhos. E, em geral, eram de vereadores, diretores de escola, diretores, professores e sindicatos.

A sociedade tem o papel de Controle Social dos fóruns, e isso se dá pela presença e Participação nas reuniões, no acompanhamento das decisões. Os Conselhos devem atrair, trazer as vozes da sociedade diretamente para o seu espaço, motivando o estar junto para acompanhar as atividades. Outra vez, ressalta-se a importância da publicização das ações para que seja, também, uma estratégia de atrair o olhar da sociedade para os Conselhos. Não deveriam estes, continuamente, emitir boletins informativos, manter sites, redes sociais divulgando o que vem sendo realizado por eles?

Em Januária, é a comunidade e as escolas que mais buscam o Conselho e quase sempre pela via escrita. As atas registram o atendimento a tais solicitações, seja encaminhando as questões aos órgãos competentes ou intervindo, diretamente, junto à SME e ao Ministério Público. Exemplo pode ser dado pela formação de uma comissão para atender ao convite de uma escola municipal para uma “[...] reunião com toda a comunidade escolar, Secretária Municipal de Educação e Prefeito Municipal, para discutirem assuntos referentes à situação do Educandário” (JANUÁRIA, ATA 14, 2013b).

Em Montes Claros, há registros de encaminhamentos e solicitações de outros órgãos, comunidades e da própria SME ao CME, contudo, a superficialidade e o aligeiramento dos textos das atas pouco dizem sobre os fatos. Há, por muitas vezes, apenas o apontamento do fato sem nenhuma descrição ou informação sobre ele, como se pode ler na Ata 16 (MONTES CLAROS, 2015d), da reunião ocorrida em junho de 2015: “O presidente fez a leitura do Ofício GS 135/2015 expedido pelo Ministério Público”. De que trata o ofício encaminhado pelo Ministério Público? Sobre o que esse órgão busca o Conselho? A falta de transparência dos atos desse Conselho transforma documentos públicos de registro institucional em material de uso privado.

Ao não se pautarem pela legalidade, transparência e publicidade, os CMEs afrontam os direitos do cidadão e ferem a Cidadania que, numa definição alargada, “[...] diz respeito à relação do indivíduo com o bem comum e não só com o Estado, que não é senão um instrumento desse bem comum” (MADEC; MURARD, 1998, p. 90).

Não existe Cidadania se a educação não for um bem comum, a qual os Conselhos têm a obrigação de resguardar o direito de acesso, permanência e conclusão, e o Estado de implementar políticas que materializem esse direito.

Há que se afirmar que

o princípio da dignidade da pessoa humana compõe uma norma com a função de legitimar a ordem estatal, isto é, as ações do estado (*sic.*) devem estar fundamentadas na incessante busca de viabilizar os direitos básicos dos cidadãos, preservando a dignidade existente ou criando mecanismos para o seu exercício. É com esse princípio que se entende a concepção da cidadania como um processo político, social e histórico, que se constrói sobre ambas as dimensões – individual e coletiva (FRANÇA, 2008, p. 153-154).

As assimetrias existentes na oferta do direito à educação, no Brasil, são expressões do país colonizado que ainda não rompeu com as raízes escravocratas, exploradoras e excludentes e mantém-se subordinado às armaduras europeia e estadunidense. “Foi ela [a educação] que permitiu às pessoas tomarem conhecimento de seus direitos e se organizarem para lutar por eles” (CARVALHO, 2003, p. 11). Ela figura-se como elemento determinante da Cidadania pela formação que é capaz de oferecer ao indivíduo transformando-o no cidadão requerido pela sociedade. E este, talvez, seja o grande medo da classe burguesa.

5.5 O Controle Social interpela os Conselhos Municipais de Educação

Papel fundante dos fóruns coletivos, o Controle Social tem nos Conselhos de Educação o seu local de afirmação como mecanismo de regulação, monitoramento, correção de desvios e responsabilização do Estado na oferta do direito à educação de qualidade social e politicamente referenciada. Essa é, portanto, a sua finalidade.

Por meio das ações normativas, consultivas, deliberativas, mobilizadoras, avaliadoras e fiscalizadoras, o CME deve fazer valer as leis constitucionais e infraconstitucionais, para que o papel deferido a ele seja realizado. Assim, da identificação da demanda, passando pelo estudo, debate, reflexão, encaminhamento, acompanhamento, elaboração de novos encaminhamentos, se os anteriores não forem atendidos ou suficientes ao retorno à sociedade sobre as suas ações, são tarefas que, se não realizadas, destituem a significância política, social e educacional do Conselho.

Regular, zelar, estabelecer, normatizar, contribuir, posicionar-se, apresentar, responder, estimular, emitir, participar, monitorar, aprovar, discutir, propor, acompanhar, vigiar, interpretar, recorrer, interpelar, ajuizar, pronunciar são alguns dos verbos que dizem

sobre as competências e finalidades dos CMEs, nas legislações dos CMEs estudados, determinando suas funções, realçando o seu papel e, principalmente, publicizando o que se espera deles (JANAÚBA, 2005; JANUÁRIA, 2016, MONTES CLAROS, 2007a).

Essas finalidades são, também, as apontadas pelos entrevistados e que, por sua vez, traspassam, segundo eles, as suas funções como conselheiros.

Intervir, avaliar, examinar, propor e deliberar soluções para a garantia dessa educação de qualidade para todos. Mais especificamente, na Câmara técnica do FUNDEB, acompanhávamos, controlávamos e aprovávamos a aplicação dos recursos do FUNDEB. Requisitávamos as cópias de documentos para verificação e certificação e realizávamos inspetorias *in loco* quando necessário (REPRESENTANTE SUPERVISORES, MONTES CLAROS - ENTREVISTA).

O conselheiro deve se orientar principalmente pela ética na realização das suas atribuições seja fiscalizando as ações do poder executivo na aplicação dos recursos do FUNDEB, como orientando, deliberando e normatizando as ações da Secretaria Municipal de Educação (REPRESENTANTE PROF. ZONA RURAL, MONTES CLAROS - ENTREVISTA)

Todo o trabalho do CME traz segurança, transparência e eficácia nas soluções, sendo um parceiro para o servidor e para a SME, buscando sempre uma maior e melhor qualidade de trabalho (REPRESENTANTE FUNDEB, JANUÁRIA - ENTREVISTA).

Os conselheiros possuem atribuições de serem consultados quanto à demanda de organização para elaboração de projetos de capacitação dos profissionais, possuem também a função de deliberarem sobre Plano Municipal de Educação e atribuição de fiscalizar as ações da Secretaria de Educação Municipal (REPRESENTANTE PROF., JANAÚBA, ENTREVISTA).

Etimologicamente, a palavra deliberar vem do latim *deliberare*, pensar seriamente sobre um assunto, tomar uma decisão a partir da reflexão sobre as opções. O termo consultivo, também latino, *consultivu*, relaciona-se a conselho, opinião, emitir parecer. Normatizar significando tornar prescritivo, ditar regras ou preceitos⁶¹.

Assim, ao desenvolverem essas funções básicas, os Conselhos Municipais realçam o seu papel de cogestor e sua importância relacionada a processos de descentralização nas áreas de política social, uma vez que “[...] o município tem sido colocado crescentemente no centro do processo de tomada de decisões, o que torna possível aos conselhos municipais participar desse processo” (CORTÊS, 2005, p. 168).

A cogestão, em um processo democrático, institui, para Bordignon (2013, p. 60),

[...] novos valores e princípios. Dentre eles, destaca-se a tomada de consciência do real significado republicano do Estado, do pertencimento do

⁶¹ www.dicionarioetimologico.com.br

bem público à cidadania. Se o bem público pertence aos cidadãos, estes querem participar das decisões relativas a questões que dizem respeito à sua gestão. Cidadania passa a ser exercício de poder. Vale citar o princípio da democracia radical, expresso pelo teólogo, Leonardo Boff (2005⁶²): “*o que concerne a todos deve ser decidido por todos*” (grifos nossos).

A representatividade e a competência técnica de um conselheiro lhe atribuem legitimidade: “[...] em poucas palavras, ser reconhecido como autoridade na área e ganhando o devido respeito” (CURY, 2006, p. 57). O conselheiro é a voz de todos do seu segmento, o que lhe imbui poder de decidir sobre o que é melhor aos munícipes, mas que, também, extrapola a sua representatividade imediata de um único segmento. E no âmbito de um fórum colegiado público, os poderes, como dito, encontram-se permanentemente em disputa, o que interfere diretamente na forma como o Conselho vai exercer o Controle Social. Daí a necessidade da paridade entre os membros, como meio para se evitar o domínio de ações e ideias de um determinado grupo, equilibrando forças para a equacionalização da educação de qualidade social e politicamente referenciada para todos.

A chancela de um determinado grupo sem compromisso com todos pode transformar o Controle Social em mecanismo de alienação e exploração. Esse fator se materializa no interior dos Conselhos na forma de pautas pré-definidas, encaminhamento de pautas enviesadas, negação ao poder de fala de cada um, encaminhamentos tendenciosos à meritocracia para algumas representações, subordinação dos encaminhamentos a determinados interesses que não os públicos, silenciamento das ações do Conselho diante da sociedade e burocratização do trabalho, impedindo ações concretas de intervenção na realidade.

Exercer o Controle Social implica em recuperar lugares de ação e de fala. Implica na desburocratização dos espaços e meios nos quais as decisões são tomadas, garantindo que o indivíduo comum, fonte e destinatário das ações estatais, na representação do conselheiro, exerçam funções consultivas, normativas e deliberativas. Acarreta em quebrar as amarras construídas pelo histórico colonialista e paternalista brasileiro, que geraram uma sociedade burguesa excludente, sobre a qual movimentos sociais e sindicais lutam pela constituição de direitos e pela sua efetivação. Dessa forma, participar e exercer Controle Social é um direito e um dever, pois não se pode esperar apenas gozar de um direito, mas assumir o dever de trabalhar, enfrentar e recorrer a favor do direito.

Tais considerações implicam na construção da autonomia dos indivíduos e dos fóruns democráticos. A autonomia é uma conquista e não algo que se possa doar a alguém ou a um

⁶² BOFF, Leonardo. Ekklesia – democracia radical. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 24 de jun. 2005.

povo. Assim, prever que, por meio da inserção de representantes em Conselhos, a autonomia instaure-se, conseqüentemente, nos espaços, é negar a própria acepção do termo. Tem-se, nesse caso, uma autonomia delegada, que, de modo algum, é capaz de empreender mudanças significativas requeridas pela comunidade local. O modelo de autonomia doada, permitida, na leitura de Lima (2010, p. 35), “[...] perde o seu sentido político e, nas propostas neoliberais de gestão escolar no Brasil, *assume a função de convencer as pessoas a suprimirem as lacunas formadas pela ausência do Estado no provimento de, dentre outros, educação pública, gratuita e de qualidade*” (grifo nosso).

Em Janaúba, Januária e Montes Claros essa questão é latente. Os conselheiros não têm uma Participação ativa que vá além da presença nas reuniões, seguindo o ritual de ler a pauta, apresentar os documentos, discutir, votar e encaminhar. Essa lógica racionalista e burocrata suprime as potencialidades desse fórum ser um lugar de defesa, de luta pela educação. Burocratizar, transformar as ações em um ritual mensal, durante duas horas, é colocar para debaixo do tapete a história da constituição democrática desse país. É negar as origens que fincam o CME no campo democrático do direito. É, ainda, uma traição ao movimento histórico da classe trabalhadora para a garantia da educação pública.

Burocratizar o Conselho é relegá-lo à função de carimbar papel, mas, também, é manter a distância, afastar-se do que lhe dá origem e legitimidade: as escolas onde vicejam as impertinências que colocam em risco a efetivação do direito à educação. Transforma-se, assim, o Controle Social em controle político ideológico contra a classe que vive do trabalho. O acessório torna-se o fundamental, e este se dissipa em meio a pautas que não conseguem falar ou representar a realidade. A partir daí, as ações efetivas requeridas são substituídas pela encenação mensal incapaz de tocar a realidade sobre a qual se fala. E os discursos vazios anulam a finalidade legal e institucional de um Conselho: controlar as políticas públicas de educação.

Os parâmetros para o trabalho do Conselho perpassam todas as temáticas já tratadas neste Capítulo, tais como pautas inventariadas a partir das demandas reais da educação local; paridade na representação e formação técnica e política dos conselheiros; compromisso com o direito à educação da classe trabalhadora; relação estreita com demais órgãos de Controle Social; organização democrática do espaço e das falas internas e externas.

As pautas de um fórum colegiado devem congregiar as realidades que precisam ser enxergadas de perto, localmente, e não apenas pelo denunciamento. E, das três realidades pesquisadas, como sublinhado, o Conselho januarense é o que mais se aproxima de um modelo comprometido com o direito à educação, mas, muitos percalços, e até mesmo certa

inexperiência para lidar com os trâmites legais e políticos, que perpassam as relações público-governamentais, marcam a sua trajetória.

De modo geral, os encaminhamentos dados às questões de pauta desse Conselho são mais assertivos, focam nos problemas, demandam visitas *in loco* e têm prosseguimento e acompanhamento posterior. Recorta-se, como exemplo, um caso de ilegalidade ocorrido no Caixa Escolar de uma escola municipal, e que, após análises, além dos encaminhamentos legais aos órgãos competentes, os conselheiros decidiram “[...] realizar imediatamente a capacitação de gestores dos recursos do PDDE, objetivando a aplicação correta de tais recursos, cujo procedimento contribuirá para a garantia de continuidade do recebimento pelas unidades executoras”.

Para isso, foi montada uma comissão para cuidar desse encaminhamento (ATA 13, 2013a). Além do imediatismo necessário de buscar outros órgãos que pudessem atuar no caso, o Conselho articulou uma ação que atenderia à totalidade das escolas, evitando que ocorrências como aquela voltassem a acontecer e que a gestão financeira das escolas pudesse, realmente, estar a serviço da formação do aluno. Dessa forma, pensou-se sobre o conjunto de uma realidade, não se atendendo apenas a uma fração dela.

Entretanto, as ocorrências cotidianas que tendem a desmobilizar as ações que, realmente, influenciariam diretamente na qualidade da educação, colocaram-se como empecilho. Na reunião posterior, essa questão voltou à pauta, mas a comissão formada para organizar a “capacitação de gestores dos recursos do PDDE” não havia avançado nesse trabalho, justificando que “[...] que a realização dos jogos escolares impossibilitou a preparação dos trabalhos a serem apresentados nesta sessão, sendo adiada para a próxima sessão ordinária que acontecerá no dia cinco de junho” (JANUÁRIA, ATA 14, 2013b). Esse fato é recorrente no dia a dia dos CME: o acessório assume o lugar do fundamental, o excesso de tarefas dos conselheiros e a não disponibilização de tempo, além das duas horas mensais para dedicar-se ao Conselho, forjam o malgrado da atividade pública não realizada. E isso, como se sabe, além de não ser um fato isolado, também não é casual.

Como destaca França (2008, p. 159), a partir de uma análise mais geral e estrutural,

na verdade, o Estado liberal coloca-se acima das classes sociais e produz o monopólio da racionalidade capitalista de forma a garantir que os conflitos entre classes ou entre capital e trabalho não apareçam. Para isso, ele garante o isolamento dos indivíduos do seu grupo, de outros indivíduos e até de si mesmo – por meio da competição exacerbada em um contexto profundamente precário das relações sociais entre os que se denominam iguais e livres.

É a racionalidade capitalista que, para manter o monopólio sobre a vida em sociedade, insere mecanismos de paralisação, dificultadores das ações que, pelo menos em tese, poderiam constituir outras racionalidades para a organização social.

É em Januária que, também, tem-se o único relato de encontro entre o CME e o executivo municipal para tratar da educação. A reunião deu-se em 25 de novembro de 2013 e reuniu diversas autoridades, prefeito e secretários municipais, a fim de discutir questões não resolvidas no corrente ano:

[...] a) Contenção de despesas: b) Repasse Constitucional de 25% para a Educação: c) LOA/2014 - Previsão Orçamentária para conclusão das obras paralisadas: d) Licitação/2014; e) Devolução à conta de FUNDEB do valor pago indevidamente no exercício de 2013: f) Transporte Escolar: g) Atraso do pagamento de servidores: h) Autonomia ao gestor de SME (JANUÁRIA, ATA 19, 2013g).

Contudo, na ata, não está registrado qual foi a iniciativa de tal reunião, mas, como ela foi presidida pela secretária do CME, dada a ausência da sua presidente, deduz-se que ela foi organizada pelo Conselho. De modo geral, todos os presentes concordaram com as dificuldades vividas, as situações inviáveis e perigosas das escolas e alunos (tais como prédios em situação de calamidade e estradas ruins pelas quais circulam o transporte escolar), mas justificaram alegando as dificuldades financeiras do município, o atraso de licitações, dentre outras causas (JANUÁRIA, ATA 19, 2013g). Assim, a racionalidade capitalista não deixa avançar, e o município não apresenta forças para contradizê-lo.

Em Montes Claros, como relatado, os encaminhamentos resultantes das discussões – estas sem detalhes de registros, na grande maioria das vezes – são burocráticos, em forma de envio de ofícios. São poucas as ações práticas, para além do papel e carimbo. Uma delas está registrada na Ata 17 (2015e), referente à reunião de 02 de julho de 2015, quando moradores e representantes do Movimento de Mulheres do bairro Olga Benário estiveram no CME para denunciar os graves problemas sociais enfrentados pelos moradores e que acabam incidindo no processo educacional dos alunos.

Também foi discutida a falta de uma creche naquele bairro para que as crianças não precisem atravessar a rodovia e frequentar uma escola do outro lado, onde, também, segundo informações registradas, há um alto índice de tráfico de drogas. “[...] o desejo dos moradores do bairro é que o CME possa fazer uma ponte entre moradores e administração para disponibilizar uma unidade de ensino”, pontuou a conselheira que havia solicitado a inclusão desse assunto na pauta da reunião.

Encaminhando essa questão, foi montada uma comissão que visitou o bairro, fez levantamento sobre as denúncias recebidas e do número de crianças que estavam na idade de frequentar a Educação Infantil. Ficou decidido que a

[...], representante do Poder Executivo Municipal, iria aguardar um novo levantamento por meio da Conselheira [...] [que colocou a questão na pauta] e lideranças locais para verificar justificativas para a criação de uma Unidade Escolar na localidade, uma vez que o levantado pela comissão, até então, não justificaria a abertura desse novo órgão escolar (MONTES CLAROS, ATA 18, 2015f).

Aqui, o racionalismo do capitalismo se apresenta na forma da burocracia do próprio Estado, que vai compartimentando as instâncias de resolução dos problemas até que, em determinado momento, ela se dilua em meio a tantas outras, e em nada afetem a realidade.

Ainda em Montes Claros (ATA 17, 2015e), outro fato que retrata esse racionalismo, agora na forma de morosidade e, também, burocratização do espaço do CME, é o atraso no retorno dos processos referentes à vida escolar de alunos. Em 2015, havia processos recebidos em 2009 e que não haviam sido analisados pelo Conselho.

Mas, no que tange à avaliação do trabalho dos CME, nesse cenário precarizado de ações burocratizadas apartadas das realidades, por não as tocar diretamente e nem prestar conta dos seus trabalhos, os conselheiros, em sua maioria, fazem uma avaliação positiva quanto à autonomia e funcionamento dos Conselhos Municipais.

O CME participa de todas as decisões e documentos que regem a vida do servidor, com total autonomia (REPRESENTANTE FUNDEB, JANUÁRIA - ENTREVISTA).

O Conselho possui autonomia compartilhada com seus representantes, no sentido de que as decisões tomadas nas assembleias são conduzidas a qualquer órgão, setor, pessoa física ou jurídica para explicações, respostas e soluções de problemas educacionais. Importante ressaltar que as discussões e decisões do Conselho ficam prevalentes em assembleia, sem discussões à parte do Conselho. As falas são gravadas em áudio num celular e depois relatadas em atas. Há posicionamentos de cada membro, este se candidata à fala e é ouvido; outro membro candidata e contrapõe, e assim são geradas as discussões que emergem do próprio grupo chegando a um consenso – de contactar alguém para responder, esclarecer ou dar conhecimento sobre determinado assunto ou problema de debate (REPRESENTANTE 1, EXECUTIVO, MONTES CLAROS - ENTREVISTA).

Entretanto, a representante dos Professores da Zona Urbana de Montes Claros ressalta que “havia muita interferência do executivo ferindo a autonomia do CME”, o que acende a discussões sobre poder e representatividade dos Conselhos, tratadas aqui. Nessa linha

de pensamento, se os CMEs funcionam de maneira satisfatória, eles cumprem a sua função maior que é garantir o direito constitucional da Cidadania, a educação.

Ter direito à educação significa usufruir dos bens e serviços disponibilizados pública e socialmente e que, no âmbito escolar, garantem a entrada, permanência, formação e conclusão de todos os níveis de escolaridade ofertados pelo Estado. E é nesse campo que um Conselho Municipal de Educação deve agir: o município está garantindo todas as condições para que crianças, jovens e adultos acessem a escolarização?

De início, uma negativa já está posta. A modalidade de Educação de Jovens e Adultos não é mencionada em nenhuma das atas estudadas e nem nas falas dos entrevistados. Invisibilizada nos Conselhos, a EJA, nas escolas públicas de Minas Gerais, mantinha 354.200 matrículas, em 2011, e 288.156, em 2015⁶³.

Quanto à permanência e formação, estas requerem condições físicas, materiais e pedagógicas para serem realizadas. E, como apresentado, além da precariedade do transporte escolar, as denúncias sobre obras inacabadas de escolas, tanto de reformas quanto de construções, é um dos temas mais recorrentes nas reuniões dos três Conselhos Municipais de Educação. As justificativas dadas pelas Secretarias de Educação, em geral, pautam-se por erros na prestação de serviços ou na prestação de contas, o que trava o recebimento dos financiamentos e, por consequência, o andamento e conclusão dos serviços. Destaca-se a recorrência do mesmo fato, em sucessivas reuniões, como aconteceu em Januária, nos meses de junho, setembro e outubro de 2012:

[...] foi abordado pela conselheira [...], a situação do Cemei Dulce Tupinambá Magalhães, situado no distrito de Brejo do Amparo, sendo que, por motivos desconhecidos, a obra até o momento não fora concluída e a mesma vem funcionando em situação precária (ATA 9, 2012d).

[...] ficou decidido realizar visitas *in loco* para averiguar algumas situações que chegaram ao conhecimento do CME, por exemplo, obras inacabadas, como o Cmei Dulce Tupinambá Magalhães, localizado no distrito do Brejo do Amparo, cuja obra iniciou em 29 (vinte e nove) de julho de 2011 (dois mil e onze) com prazo para término em 180 (cento e oitenta dias), ou seja, em 29 (vinte e nove) de janeiro do ano em curso, contudo, a mesma encontra-se paralisada (ATA 11, 2012f).

[...] foi discutida a situação das diversas obras que se encontram inacabadas e paralisadas, custeadas com recursos federais, cujos prazos para conclusão encontram-se expirados. Foi decidido por unanimidade, dar continuidade aos trabalhos de verificação *in loco*, dentro das possibilidades e limitações de CME, haja visto que o conselho do FUNDEB, até o momento não tem tomado nenhuma atitude atinente a tal situação (JANUÁRIA, ATA 12, 2012f).

⁶³ Publicação Série Histórica 1, www2.educacao.mg.gov.

No ano de 2013, os problemas persistiam, em Januária, como se pode ler:

dando prosseguimento, ressaltou a situação das escolas que se encontram com os serviços paralisados e vem funcionando em situação precária, algumas *sem banheiros, iluminação adequada, espaço suficiente para o desempenho das atividades rotineiras de um educandário*. Conselheira [...] expôs a situação de algumas visitadas por ela. Sendo: a) **Escola Municipal de Areião** - Percebeu-se que a cantina e os banheiros já existentes, os quais se encontravam com fissuras, foram demolidos parcialmente em meados do segundo semestre, segundo informações da diretora escolar [...]. Segundo ela tal ato fora autorizado pela então Secretária Municipal de Educação, [...]. Consequentemente, em razão da demolição, até aquela data, *existia grande quantidade de entulho nas dependências daquele educandário, apresentando objetos cortantes, colocando em risco a integridade física de toda a comunidade escolar*. Ainda, notou-se que, as salas de aula, *continuavam sem vidros nas janelas, apesar de ter sido pago integralmente à [...] CONSTRUTORA*, e tendo em vista o período chuvoso, a situação encontrava-se degradante. b) **Escola Municipal de Araçá**- [...] salas de aula sem qualquer iluminação, pois segundo a diretora, a instalação existente fora retirada pela empresa [...] CONSTRUTORA, e em cumprimento à recomendação da SME, que por sua vez cumpria recomendação ministerial, a obra encontra-se intacta, aguardando perícia. Notou-se ainda, dentre outras carências, *falta de espaço adequado para as necessidades fisiológicas, que apesar da recomendação profissional, a área anteriormente isolada, vem sendo utilizada diariamente pela comunidade escolar* (JANUÁRIA, ATA 18, 2013f, grifos nossos).

No ano de 2014, as denúncias sobre as obras inacabadas ainda eram temas das reuniões desse CME, o que levou os conselheiros a, além dos trâmites legais e visitas *in loco*, procurar o Ministério Público, objetivando, se não resolver, encaminhar essas questões. Assim, no dia 13 de março de 2014, os conselheiros reuniram-se com

[...] quatro engenheiros do Ministério Público Estadual com o objetivo de discutir a situação atual das obras paralisadas e inacabadas, as quais serão periciadas por aquela equipe de profissionais, cujo trabalho iniciará no dia seguinte (quatorze de março), onde [quando] todas as **obras deverão ser visitadas** (ATA 21, 2014b, grifos no original).

Há registros, em várias atas, de outros contatos do CME com a SME e o Ministério Público, solicitando encaminhamentos e intervenção desses problemas da educação januareense. Contudo, há somente esse registro de retorno, durante essa visita dos engenheiros.

No relatório de uma visita desse CME, em 2014, juntamente com representantes do CMDCA e do FUNDEB, ao anexo do CMEI Jove da Mata, que atendia, aproximadamente, 200 crianças, a negligência estatal é, mais uma vez, evidenciada, colocando em xeque o cumprimento da lei constitucional que determina o direito à educação. Relata-se que o imóvel era

[...] totalmente inadequado para o funcionamento de um Centro de Educação Infantil, considerando que o prédio *possui portas e janelas com tamanhos impróprios impossibilitando a ventilação e luminosidade do ambiente; vasos sanitários, caixa de descarga, piso, pátio para lazer, acessibilidade, totalmente inadequados*. Percebeu-se ainda, dentre outras precariedades, *fios de eletricidades expostos e a utilização de telhas supostamente de amianto* (JANUÁRIA, ATA 24, 20146, grifos nosso).

Qual direito está assegurado nessa realidade? Além da negação à constitucionalidade do direito à educação, esses fatos geram consequências ideológicas que afetam a constituição desse direito. A lentidão e/ou a negligência do Estado vai protelando os problemas, que se intensificam e geram ou perpetuam no imaginário coletivo duas ideias recorrentes: uma de que o que está ruim poderia estar pior – naturalização da precariedade –, e a de que o que é público é sempre de baixa qualidade ou qualidade inferior quando comparado ao privado. Abrem-se, dessa forma, os espaços para o capital denunciar as mazelas de um Estado corrupto, incapaz de lidar com suas funções, inchado pelas demandas sociais e que precisa ser reformado, minimizado na sua função provedora.

Como ressaltado, a grande maioria dos itens das pautas dos três conselhos referem-se a questões administrativas. Assim, processo de ensino e aprendizagem, resultados de avaliação, formação de professores, não têm registros nas atas. Se as condições mínimas para a constituição do direito à educação não encontram ressonâncias na realidade, quando se intenta que ela seja de qualidade social e politicamente referenciada, o que tem esses municípios a oferecer?

Como dito, qualidade é um termo polissêmico e que, no contexto de um capitalismo neoliberal que lhe atribui a característica mercadológica de “qualidade total”, “[...] precisa ser reconstruído constantemente [...] [porque] se altera no tempo e no espaço, vinculando-se às demandas e exigências sociais de todos os processos (produtivos ou improdutivos), que buscam ter como base a qualidade” (LIMA, 2018, s./p.).

Na visão dos conselheiros dos municípios pesquisados, educação de qualidade é inclusiva, possível de ser acessada, e deve ofertar a todos o “[...] conhecimento formal e científico capaz de levá-lo a seu reconhecimento no mundo e questionar as diversas formas de compreendê-lo” (REPRESENTANTE DE PROFESSORES, JANAÚBA - ENTREVISTA).

Mas, há, também, aqueles que atribuem a ideia de qualidade aos princípios de eficiência que têm balizado as diretrizes e parâmetros da educação brasileira.

Educação de qualidade é evidenciada pelo IDEB da escola que obtém resultado acima de 8 pontos. Pois, o nível de proficiência dos alunos na leitura,

escrita e matemática estando “satisfatório” expressará competências e habilidades por meio dos descritores de língua portuguesa e matemática (REPRESENTANTE 1 EXECUTIVO, MONTES CLAROS - ENTREVISTA).

Em contraposição, a representante 2 do executivo montes-clarense (ENTREVISTA) expressa:

Eu poderia dizer que a educação de qualidade é aquela representada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de uma instituição escolar. Mas penso que educação de qualidade é aquela que tem o poder de transformar a vida das pessoas. Para isso ocorrer é necessário um foco intenso em determinados aspectos: prática pedagógica, clima escolar, formação e valorização dos profissionais/professores, combate à evasão escolar, gestão escolar, avaliações internas e externas, parceria com a comunidade escolar etc. Tudo isso aliado a um trabalho na melhoria da educação ofertada para a comunidade que promove a mudança na vida das pessoas.

O funcionamento regular, assertivo, democrático e combativo do CME a favor da educação é, com certeza, uma defesa do direito à educação de qualidade. No caso de Montes Claros, as pautas e os encaminhamentos são de caráter mais normativo, administrativo e burocrático. Há pouquíssimas ações concretas e *in loco* sobre e pelas escolas, como dito. O trâmite de ofícios é muito acentuado e revela a crença de que os problemas possam ser resolvidos pela via institucional do papel carimbado. Ratifica-se que, naquele período, a SME pouco respondia a tais correspondências. No ano de 2015, esse processo intensificou-se e o Conselho passou a tratar muito mais de si mesmo, da sua organização, composição, Participação dos conselheiros, afastando-se, ainda mais, das realidades constituídas nas escolas.

Essas realidades colocam em xeque a função de Controle Social dos Conselhos Municipais de Educação: para qual educação?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Participação popular no Brasil e educação: lutas, avanços e retrocessos; os Conselhos Municipais de Educação e a qualidade social e política referenciada; os fundamentos do direito à educação de qualidade e interpelações aos Conselhos Municipais de Educação sobre o direito à educação: essa foi a trajetória construída a fim de analisar conteúdos e formas dos CMEs, como cogestores, no desempenho da sua função precípua de controlar as políticas para a garantia do direito constitucional à educação.

Cento e quarenta e oito anos após a criação do primeiro Conselho Brasileiro de Educação, em 1842, na Província da Bahia – Concelho de Instrução Pública –, os CMEs foram criados para atender aos princípios democráticos ensejados pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação n.º 9.394/1996.

Historicamente, foram as lutas pela criação de direitos sociais, políticos e civis, organizadas em movimentos sociais e, posteriormente, sindicais, que plantaram os fundamentos nos quais se apoiaram as nascentes de fóruns colegiados no Brasil. Das primeiras revoltas populares, no início do século XIX, os movimentos foram tornando-se orgânicos e adensados por objetivos comuns.

Referência popular imprescindível para a organização da sociedade durante as fases republicanas, os movimentos sociais conquistaram espaços e vitórias importantes e, nas décadas de 1960 a 1990, determinaram o processo das lutas de classe, em meio a represálias, perseguições, mutilamentos e extradições.

Com a fraglização do movimento operário, após a redemocratização do Brasil, nos anos 1980, esses movimentos se depararam com o processo de revitalização do capital, na sua fase pré-financeira, subjulgando a classe trabalhadora na correlação de forças e precarizando as relações de trabalho.

Envergados, a partir dos anos 1990, ao individualismo neoliberal, as causas coletivas presentes nos períodos anteriores segmentaram-se em lutas localizadas, focalizadas por grupos de mulheres, sem terra, LGBTQIA+, ressignificando-se como novos movimentos sociais.

Assim, a luta pelo direito de ter direito, adensada por algumas aberturas na Constituição Federal, foi sendo substituída pelas particularidades demandadas pela sociedade. Dessa forma, a grande contradição capital e trabalho pediu-se a partir dos novos movimentos.

A década de 1990 é um divisor de águas para as políticas públicas no Brasil, especialmente a educacional que, além da aprovação da atual LDB, que traz no seu bojo os princípios liberais da Constituição Cidadã, foi marcada pelos direcionamentos da reforma do Estado. Sob a égide da focalização, descentralização e privatização, ela passou a ser regulada pelos princípios do mercado: eficiência, eficácia e qualidade sobre os ombros da gestão, convocada a resolver os seus problemas que, segundo o neoliberalismo, foram criados pela incompetência da escola pública.

Ponto nodal para a solução dos problemas da educação e permeada pelos princípios da Democracia, a gestão foi compelida a organizar-se por meio de fóruns colegiados. Eles são mecanismos conciliadores que, além de criar a aparente inclusão de Participação popular da sociedade civil na definição das políticas públicas, ainda transferiram responsabilidades financeiras e pedagógicas para as escolas.

O Estado, de provedor já mínimo da educação, ascendeu ao posto de regulador dos encaminhamentos dados às escolas para resolver seus problemas estruturais, sem infraestruturas física, formativa, material e pedagógica básicas.

No espectro municipal, a criação de Conselhos com tarefas deliberativas, consultivas, normativas e fiscalizadoras – e, portanto, de cogestão – agregou representações da educação estatal e da sociedade civil, em formas concernentes com a legislação em vigor, mas com conteúdos diversos e, às vezes, antagônicos aos legalmente instituídos. Do nacional aos de escola, estabeleceram-se disputas em torno do poder e comando da educação. Nesse cenário, as investidas mercadológicas adentravam sutilmente os espaços escolares, imprimindo suas lógicas pela via de parcerias público-privada.

Nesse campo, por seu papel, os CMEs colocam em pauta e na berlinda os princípios fundantes do Controle Social: Soberania Popular, Democracia, Participação e Cidadania, a fim de exercer o seu papel de regulador das políticas públicas de educação. Intrínsecos nos seus conteúdos e em unidade, esses fundamentos oferecem a tônica para a análise da qualidade da educação, agora sobre a orientação social e politicamente referenciada, distinguindo-se da qualidade mercadológica impressa nas escolas pela assunção do capitalismo neoliberal.

Apresentando-se como cogestor de educação, os Conselhos se colocam em campo pelo modelo liberal representativo de Democracia. E, se a educação é a síntese entre a igualdade e a diferença, cabe a esses fóruns colegiados o Controle Social da educação

municipal, garantindo a efetivação do direito que promova essa síntese, representando a voz da sociedade civil diante do Estado e de governos.

Tem-se, então, a nascente desta pesquisa: a função de Controle Social do direito à educação com qualidade social e politicamente referenciada tem subsidiado as ações dos Conselhos Municipais de Educação?

Essa interpelação, colocada aos três municípios norte-mineiros de maior população e matrículas na Educação Básica – Janaúba, Januária e Montes Claros – buscou as realidades dos seus Conselhos de Educação, como meio para compreender o conteúdo e a forma com que eles, no período de 2011 a 2015, exerceram o seu papel.

Os fundamentos do Controle Social – Soberania Popular, Democracia, Participação e Cidadania – pautaram a leitura dessas realidades, por meio de análises de atas de reuniões, leis, regimentos e as vozes dos conselheiros.

Ao contrário dos princípios que regem a administração pública, o acesso aos documentos e aos conselheiros foi extremamente difícil, tendo justificativas implausíveis a uma sociedade Democrática, mesmo que liberal representativa.

A partir dos poucos materiais e vozes acessados, ressalta-se que: a Participação performática teatralizada, nas parcas reuniões mensais, não apenas reflete o modelo de gestão e cogestão tuteladas, como demarca a sua conveniência aos propósitos neoliberais de manutenção das desigualdades sociais. A maioria das decisões dos CMEs norte-mineiros se dá pelo senso comum, uma vez que os documentos não são disponibilizados anteriormente, para estudos e análises que possam subsidiar a tomada de decisões, assim como as pautas das reuniões são mantidas na posse dos presidentes.

O trabalho dos conselheiros é precarizado, tanto nos aspectos teóricos quanto nos práticos. Um conselheiro é um representante de um segmento específico da educação, mas também da sociedade em geral. Sua legitimação vem dessa representatividade assim como pelo seu conhecimento técnico e político sobre educação. Despreparados, suas ações tornam-se parciais, sem discernimento que possa garantir tanto a tomada e acompanhamento das decisões, quanto a disputa dos espaços de comando na defesa do direito à educação. Intensificam essas condições, a falta de tempo dos conselheiros para dedicar-se a esse trabalho que ainda é “voluntário”, nas exíguas 2 (duas) horas mensais, além da inexistência de estrutura física e material para essa atividade.

Com quase nenhum conflito registrado em atas e nas vozes dos conselheiros, as disputas acirradas se estabelecem com as Secretarias de Educação. A cogestão, em um país

que perpetua raízes colonizadoras, formado em escolas tradicionais, conservadoras e conteúdistas, com pouquíssima vivência democrática, é uma tarefa a ser cumprida. Aceitar e respeitar a divisão do controle da educação com um fórum colegiado, em uma estrutura personalista e patrimonial como as prefeituras e suas secretarias, durante as gestões da direita (PPB, PSDB, PTC), numa sociedade de capitalismo tardio, que oscila entre o neo e o pós-neoliberalismo é ainda uma utopia.

Das não respostas às solicitações oficiais ao destrato público, o que se percebe é que, mesmo com ações pontuais e pouco problematizadoras, os CMEs incomodam os governos municipais. Dos sins não concretizados às ausências, o poder executivo e sua representante oficial da educação afirmam para os Conselhos a sua insignificância no trato com as coisas públicas.

Dos seus “gabinetes” improvisados, os CMEs não se movem para uma ação formal de enfrentamento às secretarias e ao executivo, recolhendo-se à insignificância na qual se hospedam e de lá pouco ou nada fazem para controlar os rumos da educação e ensejar que ela seja, realmente, de qualidade social e politicamente referenciada, para todos.

Os conflitos sociais e políticos que se instauram nessas relações retratam o histórico patrimonialismo que coloca dirigentes municipais como fonte central de poder, entendendo que qualquer alteração ou abertura nessa estrutura abalará os interesses que cercam as administrações. E problemas crônicos, denunciados aos Conselhos pelas comunidades, mantêm-se afastando qualquer possibilidade que possa materializar direito e qualidade.

Além de se manterem desvinculados das realidades concretas das escolas, e barrados pelas Secretarias Municipais de Educação, recorrentemente em Montes Claros e quase nunca em Janaúba, os Conselhos de Educação invisibilizam a sua existência nas escolas e na sociedade em geral. Os CMEs são pouco procurados por outros órgãos para tratar sobre educação ou participarem de atividades. Das 67 (sessenta e sete) atas analisadas, apenas uma de Januária tem o registro de um convite da sociedade civil para que o Conselho participe de um evento sobre educação e uma chamada da comunidade, também nesse município, para uma reunião na escola (ATA 14, JANUÁRIA, 2013b), nos quatro anos de atuação dos Conselhos retratados aqui.

Por sua vez, esses Conselhos não se fazem notar por essa sociedade. Não há publicização dos seus atos, nem convites à população para fazer parte do seu cotidiano e movimento. As escolas não sentem a presença colegiada das suas ações – principalmente pela não resolução de problemas, por mais simples que eles sejam, como a retirada de entulhos de

espaços que foram demolidos. Querem eles ser presença marcante na gestão da educação? Contactando a realidade, basicamente, pela via do papel timbrado-carimbado, como podem acessar e interferir em realidades tão dissonantes do direito que a lei demarca? Deixando-se barrar pela “porta na cara” das secretarias, querem esses Conselhos ser agentes públicos de Controle Social da educação?

A tese central apresentada no início deste texto foi confirmada. O processo de construção de uma gestão participativa democrática por uma educação de qualidade, nesses Conselhos, constituídos por sujeitos que têm a sua vida material e simbólica forjada no cotidiano de uma sociedade capitalista neoliberal, pela recenticidade da experiência democrática brasileira, ainda não se estabelece.

Ao não se constituírem como órgãos cogestores, destinados ao Controle Social da educação de qualidade social e politicamente referenciada, esses Conselhos tornam-se uma importante peça da engrenagem que mantém o modo capitalista de produzir, viver e pensar a vida em sociedade ao materializarem como Conselhos-gabinete. O capitalismo educa, e um Conselho Municipal de Educação não pode ser a sua escola.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de Filosofia**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ALCÂNTARA, Pedro Henrique. Democracia e soberania popular: a teoria da participação e a crítica à abordagem elitista. **Revista Temática**, João Pessoa, v. 14, n. 1, p. 1-14, jan. 2018. DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1807-8931.2018v14n01.37998>. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/tematica/article/view/37998/19329>. Acesso em: 5 maio 2020.

ALMENARA, Gilsemara Vasques Rodrigues; LIMA, Paulo Gomes Lima. A qualidade socialmente referenciada e a gestão democrática. **Ensaaios Pedagógicos**, Sorocaba, v. 1, n. 1, p. 39-46, jan./abr. 2017. DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1807-8931.2018v14n01.37998>. Disponível em: <http://www.ensaiospedagogicos.ufscar.br/index.php/ENP/article/view/5/23>. Acesso em: 5 maio 2020.

ALMENARA, Gilsemara Vasques Rodrigues; LIMA, Paulo Gomes. Conselhos municipais de educação no Brasil: discussões sobre o seu surgimento e desenvolvimento. **Revista Educere et Educare**, Cascavel, v. 13, n. 27, p. 1-25, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.17648/educare.v13i27.17751>. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/17751>. Acesso em: 5 jan. 2020.

ANDREOLLI, Antônio Inácio. A Comuna de Paris. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 59, abr. 2006. Disponível em: <https://www.andrioli.com.br/index.php/artigos/91-135-anos-da-comuna-de-paris-do-assalto-ao-ceu-a-revolucao-pela-humanidade>. Acesso em: 5 abr. 2020.

ASSUNÇÃO, Vânia Noeli Ferreira de. Marx e a Comuna de Paris: a Propósito do Estado, da Política e da Emancipação Humana. **A Foice e o Martelo**, [s. l.], 2005. Disponível em: <http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Assun%C3%A7%C3%A3o,%20V%C3%A2nia/MARX%20E%20A%20COMUNA%20DE%20PARIS.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2020.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. Notas sobre a análise da gestão da educação e da qualidade do ensino no contexto das políticas educativas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 27, n. 3, p. 409-31, set./dez. 2011. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol27n32011.26412>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/26412/15404>. Acesso em: 5 jun. 2020.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1994. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/geografia/soberania.htm>. Acesso em: 5 jun. 2020.

BEM, Arim Soares do. A centralidade dos movimentos sociais na articulação entre o Estado e a sociedade brasileira nos séculos XIX e XX. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 97, p. 1137-1157, set./dez. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000400004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v27n97/a04v2797.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2020.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015. DOI:

<http://doi.org/10.5380/rinc.v2i1.43663>. Disponível em:
<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/43663/26575>. Acesso em: 5 maio 2020.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. 2. ed. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2013. (Educação Cidadã, n. 3).

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 1988.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19131.htm#:~:text=7%C2%BA%20O%20Conselho%20Nacional%20de,no%20aperfei%C3%A7oamento%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20nacional. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm#:~:text=L9394&text=Estabelece%20as%20diretrizes%20e%20bases%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20nacional.&text=Art.,civil%20e%20nas%20manifesta%C3%A7%C3%B5es%20culturais. Acesso em: 9 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conselho Municipal e suas articulações com as políticas públicas**. Brasília: Ministério da Educação, 2008. (n. 3.)

BRASIL. Ministério da Educação. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação. **Ministério da Educação**, Brasília, s. d. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/pro-conselho-sp-195637024>. Acesso em: 9 jul. 2020.

CABRAL NETO, Antônio. Democracia: velhas e novas controvérsias. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 2, n. 2, p. 287-312, 1997. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-294X1997000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/epsic/v2n2/a05v02n2.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2019.

CARVALHO, Helen Cris Cosme de. Princípio da soberania popular no contexto nacional: construção participativa de políticas públicas. **Direito e Democracia**, Canoas, v. 14, n. 2, p. 4-16, jul./dez. 2013. Disponível em:
<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/download/2669/1892>. Acesso em: 8 jun. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CORREIA, Marcos O. G. Defesa de direitos. *In*: CALDART, Roseli Salete *et al* (Orgs.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2012. p. 187-190.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.371>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/n25/n25a10.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação como desafio na ordem jurídica. *In*: LOPES, Eliana Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de; VEIGA, Cyntia Greive (Orgs.). **500 anos de educação no Brasil**. 5. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 567-584. (Coleção Historial n. 6).

CURY, Carlos Roberto Jamil. Conselhos de educação: fundamentos e funções. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 22, n. 1, p. 41-67, jan./jun. 2006. DOI: <https://doi.org/10.21573/vol22n12006.18721>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/18721/10944>. Acesso em: 15 abr. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 25-262, jul. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000200010>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/n116/14405.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 43-60.

DAHL, Robert. Os sistemas políticos democráticos nos países avançados: êxitos e desafios. *In*: BORON, Atílio (Org.). **Nova hegemonia mundial: alternativas de mudança e movimentos sociais**. Buenos Aires: Consejo Latino-americano de Ciencias Sociales, 2004. p. 53-72.

DOURADO, Luiz Fernandes. A Reforma do Estado e as Políticas de Formação de Professores nos Anos 1990. *In*: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (Orgs.). **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 49-57.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a04.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2020.

EDITORIAL EDUCAÇÃO E SOCIEDADE. O contexto político e a educação nacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 37, n. 135, p. 329-334, jun. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302016v37n135ED>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v37n135/1678-4626-es-37-135-00329.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2019.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

FERRAZ, Ana Targina Rodrigues. Movimentos sociais no Brasil contemporâneo: crise econômica e crise política. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 135, p. 346-363, maio/ago. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-6628.182>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282019000200346. Acesso em: 5 fev. 2020.

FERREIRA JR, Amarílio. **História da educação brasileira: da colônia ao século XX**. São Carlos: EdUFSCAR, 2010.

FONTES, Virgínia. Democracia. In: CALDART, Roseli S. *et al* (Orgs.). **Dicionário da Educação do Campo**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2012. p. 190-197.

FRANÇA, Robson Luiz de. O trabalho como princípio da dignidade da pessoa humana. In: LUCENA, Carlos (Org.). **Capitalismo, estado e educação**. Campinas: Alínea, 2008. p. 151-174.

FRIGOTTO, Galdêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 46, jan./abr. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782011000100013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n46/v16n46a13>. Acesso em: 8 fev. 2020.

GALVÃO, Roberto Carlos Simões; PINTO, Aparecida Marcianinha. Cidadania, participação política e educação na História do Brasil. In: SEMINÁRIO HISTEDBR, 7., 2006, Campinas. **Anais [...]**. Campinas: Unicamp, 2006. p. 1-25. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario7/TRABALHOS/R/Roberto%20carlos%20simoes%20galvao.pdf. Acesso em: 8 fev. 2020.

GAMBOA, Silvio Sanches. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologias**. Chapecó: Argos, 2007.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomás T.; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Escola S/A: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996. p. 1-16.

GOHN, Maria da Glória. 500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 5, n. 1, p. 11-40, jan./jun. 2000. DOI: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.2000v5n1p11>. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/9194>. Acesso em: 11 maio 2022.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção Questões da Nossa Época, n. 84).

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: A construção da cidadania dos brasileiros**. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968. (v. 3).

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**: Os intelectuais. O princípio educativo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. (v. 2).

HEYWOOD, Andrew. Consciência política. Liberalismo. **Portal da Consciência Política**, [s. l.], 2010. Disponível em: <http://www.portalconscienciapolitica.com.br/economia-politica/liberalismo/>. Acesso em: 5 nov. 2017.

HOBBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. 4. reimp. São Paulo: Cia da Letras, 2007.

JANAÚBA. **Lei nº 1.632 de 07 de junho de 2005**. Institui o Conselho Municipal de Educação, e dá outras providências. Janaúba: Secretaria Municipal de Educação, 2005. Disponível em: <https://janauba.mg.gov.br/legislacao/leis/2005-1632.pdf>. Acesso em: 11 maio 2022.

JANAÚBA. **Lei nº 1.830 de 09 de novembro de 2009**. Altera o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Janaúba: Secretaria Municipal de Educação, 2009. Disponível em: <https://janauba.mg.gov.br/legislacao/leis/2009-1830.pdf>. Acesso em: 11 maio 2022.

JANUÁRIA. **Lei nº 1.753 de 12 de setembro de 1997**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação. Januária: Secretaria Municipal de Educação, 1997. Disponível em: <http://www.camarajanuaria.mg.gov.br/site/index.php/legislacao/leis>. Acesso em: 11 maio 2022.

JANUÁRIA. **Lei nº 2.220 de 05 de abril de 2010**. Altera a Lei Ordinária nº. 1.753, de 12 de setembro de 1997, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Januária: Secretaria Municipal de Educação, 2010. Disponível em: <http://www.camarajanuaria.mg.gov.br/site/index.php/legislacao/leis>. Acesso em: 11 maio 2022.

JANUÁRIA. **Lei nº 2.362 de 23 de maio de 2013**. Altera e acrescenta dispositivos na Lei Ordinária nº. 1.753, de 12 de setembro de 1997, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Januária: Secretaria Municipal de Educação, 2013. Disponível em: <http://www.camarajanuaria.mg.gov.br/site/index.php/legislacao/leis>. Acesso em: 11 maio 2022.

JANUÁRIA. **Lei nº 2.491 de 18 de outubro de 2016**. Dispõe sobre a organização e funcionamento do Conselho Municipal de Educação do Município de Januária/MG e dá outras providências. Januária: Secretaria Municipal de Educação, 2016. Disponível em: <http://www.camarajanuaria.mg.gov.br/site/index.php/legislacao/leis>. Acesso em: 11 maio 2022.

KUENZER, Acacia Zeneide. Exclusão excludente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. *In*: LOMBARDI, J. Claudinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, J. Luís (Orgs.).

Capitalismo, trabalho e educação. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 77-96. (Coleção Educação Contemporânea).

LÉLIS, Úrsula Adelaide de. **As atuais configurações do Estado e os processos de multi-regulações das políticas de formação de professores da Educação do Campo:** Pedagogia do Campo/PRONERA. 2014. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.

LÉLIS, Úrsula Adelaide de. **Políticas e Práticas do “terceiro setor” na educação, no processo de reconfiguração do Estado.** 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.

LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale (Orgs.). **Dicionário Gramsciano.** São Paulo: Boitempo Editora, 2017.

LIMA, Antonio Bosco de. Conselhos de Educação, movimentos sociais e controle social. **Educação em Perspectiva**, Viçosa, v. 1, n. 1, p. 28-46, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/educacaoemperspectiva/article/view/6443>. Acesso em: ago. 2019.

LIMA, Antonio Bosco de. **Conselhos Municipais na educação:** perspectivas de democratização da política educacional municipal. 2001. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

LIMA, Antonio Bosco de. Estado, educação e controle social: introduzindo o tema. *In:* LIMA, Antônio Bosco de (Org.). **Estado e controle social no Brasil.** Uberlândia: Composer, 2009. p. 17-36.

LIMA, Antônio Bosco de. O Conselho Municipal de Educação no Brasil e a qualidade socialmente referenciada. *In:* CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. **Anais [...].** Montevideu: Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP), 2017. p. 1-22.

LIMA, Antônio Bosco de. O Conselho Municipal de Educação no Brasil e a qualidade social (e política) referenciada. **Educere et Educare**, Cascavel, v. 13, n. 2, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.17648/educare.v13i27.17753>. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/17753>. Acesso em: 11 maio 2022.

LIMA, Antonio Bosco de. O golpe. *In:* LUCENA, Carlos; PREVITALI, Fabiane Santana; LUCENA, Lurdes (Orgs.). **A crise da democracia brasileira.** Uberlândia: Navegando Publicações, 2017. p. 137-143.

LIMA, Paulo Gomes; ARANDA, Maria Alice de; LIMA, Antônio Bosco de. Políticas Educacionais, participação e gestão democrática da escola na contemporaneidade. *In:* LIMA, Paulo Gomes (Org.). **Temas em política e gestão da educação.** Dourados: UFGD, 2013. p. 25-44.

LYNCH, Christian Edward Cyril. Necessidade, contingência e contrafactualidade. A queda do Império reconsiderada. **Topoi**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 38, p. 190-216, mai./ago. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/2237-101x01903808>. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/topoi/v19n38/2237-101X-topoi-19-38-190.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2020.

MADEC, Annick; MURARD, Numa. **Cidadania e políticas sociais**. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

MAGALHÃES, Livia Diana Rocha. A educação na Primeira República. **HISTEDBR**, Campinas, s. d. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/artigos_frames/artigo_057.html. Acesso em: 14 mar. 2020.

MALUSCHKE, Günther. A soberania popular: enigma não-resolvido da democracia. **Philosophos**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 61-80, jan./jun., 2000. DOI: <https://doi.org/10.5216/phi.v5i1.11324>. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/philosophos/article/view/11324/7446>. Acesso em: 12 maio 2020.

MARQUES, Rosa Maria; XIMENES, Salomão Barros; UGINO, Camila Kimie. Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. **Brazilian Journal of Political Economy**, São Paulo, v. 38, n. 3, p. 526-547, set. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0101-35172018-2784>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v38n3/1809-4538-rep-38-03-526.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2019.

MARX, Karl. A Guerra Civil na França. In: ENGELS, Friedrich; MARX, Karl (Orgs.). **Obras Escolhidas**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. (v. 2.). p. 46-73.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica de economia política. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. (Livro 1, v. 1).

MARX, Karl. **O dezoito brumário de Louis Bonaparte**. São Paulo: Moraes LTDA, 2011.

MARX, Karl; ENGELS Friedrich. Manifesto do partido comunista. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 7-46, 1998. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40141998000300002>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40141998000300002&script=sci_arttext. Acesso em: 11 jan. 2019.

MÉSZÁROS, István. **A necessidade do controle social**. São Paulo: Ensaio, 1987.

MIGUEL, Luis Felipe. **Dominação e resistência**: desafios para uma política emancipatória. São Paulo: Boitempo, 2018.

MOLINA, Adão Aparecido; RODRIGUES, Adriana Aparecida. Estado, políticas públicas e formação docente no Brasil: direcionamentos a partir do início do século XXI. **Ensino Em Re-vista**, Uberlândia, v. 27, n. 1, p. 40-67, jan./abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.14393/ER-v27n1a2020-2>. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/emrevista/article/view/52744> Acesso em: 11 abr. 2020.

MONTES CLAROS. **Lei nº 3.809, de 05 de outubro de 2007**. Dispõe sobre o Conselho Municipal de Educação. Montes Claros: Secretaria Municipal de Educação, 2007a. Disponível em:

http://www.educamoc.com.br/admin_blogs/assets/uploads/2d958ccc0728e3a12bb7daea0f405813.809-07%20-%20%20Disp%C3%B5es%20sobre%20CME. Acesso em: 11 maio 2022.

MONTES CLAROS. **Lei nº 3.885, de 20 de dezembro de 2007**. Organiza o Sistema Municipal de Ensino de Montes Claros/MG e dá outras providências. Montes Claros: Secretaria Municipal de Educação, 2007b. Disponível em: http://www.montesclaros.mg.gov.br/publica_legais/leis_pdf/leis-2007/dez-07/Lei%203885%20Sistema%20Municipal%20Educacao.pdf. Acesso em: 11 maio 2022.

NEVES, Lúcia Maria Bastos P. Cidadania e participação política na época da Independência do Brasil. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 22, n. 58, p. 47-64, dez. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622002000300004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/TpD8gkJLwxtv5Xgv5K9dknn/?lang=pt>. Acesso em: 11 fev. 2020.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências, **RBPAE**. [s. l.] v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19491/11317>. Acesso em: nov. 2019.

OLIVEIRA, Márcio Piñon de. Cidadania no Brasil: elementos para uma análise geográfica. **GEOgraphia**, Niterói, v. 3, n. 6, p. 35-41, 2001. DOI: <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia2001.v3i6.a13409>. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13409>. Acesso em: 11 maio 2020.

PARO, Vítor Henrique. O conselho de escola na democratização da gestão escolar. *In*: PARO, Vítor Henrique. **Escritos sobre a educação**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 79-90.

PERBONI, Fábio. Um olhar sobre os conselhos municipais de educação – entrevista com Carlos R. Jamil Cury. **Educere et Educare**, Cascavel, v. 13, n. 2, p. 1-7, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.17648/educare.v13i27.17935>. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/17935>. Acesso em: 11 maio 2022.

PEREIRA, Anete Marília. Múltiplos olhares sobre a região Norte de Minas. **Revista Cerrados**, Montes Claros, v. 4, n. 1, p. 23-42, 2006. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/cerrados/article/view/2916>. Acesso em: 11 maio 2022.

PORFÍRIO, Cristiane. O quadro educacional do Brasil da Primeira República como protótipo da moldura educacional do Brasil no novo milênio. **Revista da Faculdade Cearense**, Fortaleza, v. 3, n. 1, p. 1-23, 2012. Disponível em: <https://ww2.faculdadescearenses.edu.br/revista2/edicoes/vol3-1-2012/artigo10.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2020.

RAIMANN, Ari; SANTOS, Fernando. Estado, democracia e os conselhos municipais de educação. **Educere et Educare**, Cascavel, v. 13, n. 2, p. 1-20, jan./abr. 2018. DOI: <https://doi.org/10.17648/educare.v13i27.17987>. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/educereeteducare/article/view/17987>. Acesso em: 11 maio 2022.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil**. 37. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

ROSA, Gabriela Rodrigues da Guia. **Soberania Popular: um clássico conceito contemporâneo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SANTOS FILHO, José Camilo; GAMBOA, Silvio Sanchez. **Pesquisa educacional: quantidade- qualidade**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2009. (Coleção Questões da Nossa Época, n. 42).

SANTOS, Boaventura Sousa. Os novos movimentos sociais. In: LEHER, Roberto; SETÚBAL, Mariana (Orgs.). **Pensamento crítico e movimentos sociais: diálogos para uma nova práxis**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 174-189.

SANTOS, Boaventura Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos).

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 2. ed. rev. ampl. Campinas: Autores Associados, 2008.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional no Brasil, após a ditadura militar. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 291-304, abr./jun. 2018b. DOI: <https://doi.org/10.20396/rho.v18i2.8652795>. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8652795>. Acesso em: 20 jan. 2020.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de Movimentos Sociais**. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2005.

SEVERINO, Antônio J. Educação, trabalho e cidadania: a educação brasileira e o desafio da formação humana no atual cenário histórico. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 2, p. 65-71, abr./jun. 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000200010>. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000200010. Acesso em: 5 mai. 2020.

SILVA, Andréia Ferreira da. O Conselho Nacional de Educação e as políticas de privatização da educação superior no governo de FHC. **Inter-Ação**, Goiânia, v. 1, n. 30, p. 75-98, jan./jun. 2005. DOI: <https://doi.org/10.5216/ia.v30i1.1289>. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/interacao/article/view/1289>. Acesso em: 14 abr. 2020.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, maio/ago. 2009. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0101-32622009000200005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v29n78/v29n78a05.pdf> Acesso em: 19 jul. 2020.

SILVA, Simone Santos *et al.* A formação social brasileira, lutas sociais e participação social. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luís. **Anais**

[...]. São Luís: UFMA, 2011. p. 1-9. Disponível em:
http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/ESTA DO_LUTAS_SOCIAIS_E_POLITICAS_PUBLICAS/A_FORMACAO_SOCIAL_BRASILE IRA_LUTAS_SOCIAIS_E_PARTICIPACAO_SOCIAL.pdf. Acesso em: 11 fev. 2020.

SOUZA, Donaldo Bello de, VASCONCELOS, Maria Celi Chaves. Os conselhos municipais de educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002). **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 39-56, jan./mar. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362006000100004>. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v14n50/30406.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2019.

SOUZA, Donaldo Bello de. O papel dos conselhos de acompanhamento e controle social nos planos estaduais de educação alinhados ao PNE 2014-2024. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 16, n. 68, p. 182-207, jun. 2016. DOI:
<https://doi.org/10.20396/rho.v16i68.8644448>. Disponível em:
<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8644448>. Acesso em: abr. 2018.

SOUZA, Patrícia V. Nunes C. Sobral de; CARDOSO, Henrique Ribeiro. Participação popular e controle social: uma análise dos conselhos públicos à luz da teoria habermasiana. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, v. 116, p. 309-349, jan./jun. 2018. DOI:
<https://doi.org/10.9732/rbep.v116i0.574>. Disponível em:
<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/574>. Acesso em: 11 jun. 2020.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TEIXEIRA, Lucia Helena G. Conselhos municipais de educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000300009>. Disponível em:
<https://www.scielo.br/pdf/cp/v34n123/a09v34123.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2019.

TISCHLER, Sérgio. A forma classe e os movimentos sociais na América Latina. In: LEHER, Roberto; SETÚBAL, Mariana (Orgs.). **Pensamento crítico e movimentos sociais: diálogos para uma nova práxis**. São Paulo: Cortez, 2005. p. 116-125.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. A pesquisa qualitativa em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo. São Paulo: Atlas, 2008.

VASCONCELOS, Kathellen Elane Leal; SILVA, Mauricelia Cordeira da; SCHMALLER, Valdilene Perreira Viana. (Re)visitando Gramsci: considerações sobre Estado e Poder. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 82-90, jan./jun. 2013. DOI:
<https://doi.org/10.1590/S1414-49802013000100009>. Disponível em:
<https://www.scielo.br/pdf/rk/v16n1/v16n1a09.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2018.

VIEIRA, Rafaela. As transformações do Partido dos Trabalhadores e o governo Lula como elementos de manutenção da hegemonia burguesa. **Textos & Debates**, Boa Vista, n. 19, p. 47-61, 2013. DOI: <https://doi.org/10.18227/2217-1448ted.v2i19.1186>. Disponível em:
<https://revista.ufrn.br/textosedebates/article/view/1186>. Acesso em: 11 ago. 2019.

WELFFORT, Francisco C. (Org.). **Os Clássicos da Política I**. São Paulo: Ática, 2003b.

WELFFORT, Francisco C. (Org.). **Os Clássicos da Política II**. São Paulo: Ática, 2003a.

APÊNDICE A - LISTAS DE ATAS

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JANAÚBA/MG

- Ata n.º 1.** Janaúba, 03 de março de 2011a
Ata n.º 2. Janaúba, 06 de abril de 2011b
Ata n.º 3. Janaúba, 02 de maio de 2011c
Ata n.º 4. Janaúba, 25 de maio de 2011d
Ata n.º 5. Janaúba, 10 de junho de 2011e
Ata n.º 6. Janaúba, 24 de agosto de 2011f
Ata n.º 7. Janaúba, 18 de novembro de 2011g
Ata n.º 8. Janaúba, 07 de março de 2012a
Ata n.º 9. Janaúba, 25 de maio de 2012b
Ata n.º 10. Janaúba, 27 de junho de 2012c
Ata n.º 11. Janaúba, 11 de julho de 2012d
Ata n.º 12. Janaúba, 24 de outubro de 2012e
Ata n.º 13. Janaúba, 07 de novembro de 2012f
Ata n.º 14. Janaúba, 30 de janeiro de 2013a
Ata n.º 15. Janaúba, 31 de janeiro de 2013b
Ata n.º 16. Janaúba, 24 de abril de 2013c
Ata n.º 17. Janaúba, 12 de março de 2013d

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JANUÁRIA/MG

- Ata n.º 1.** Januária, 07 de fevereiro de 2011a
Ata n.º 2. Januária, 07 de março de 2011b
Ata n.º 3. Januária, 30 de agosto de 2011c
Ata n.º 4. Januária, 06 de setembro de 2011d
Ata n.º 5. Januária, 03 de outubro de 2011e
Ata n.º 6. Januária, 26 de março de 2012a
Ata n.º 7. Januária, 18 de abril de 2012b
Ata n.º 8. Januária, 02 de maio de 2012c
Ata n.º 9. Januária, 06 de junho de 2012d
Ata n.º 10. Januária, 04 de julho de 2012e

- Ata n.º 11.** Januária, 05 de setembro de 2012f
Ata n.º 12. Januária, 03 de outubro de 2012g
Ata n.º 13. Januária, 12 de abril de 2013a
Ata n.º 14. Januária, 08 de maio de 2013b
Ata n.º 15. Januária, julho de 2013c
Ata n.º 16. Januária, 04 de setembro de 2013d
Ata n.º 17. Januária, 09 de setembro de 2013e
Ata n.º 18. Januária, 13 de novembro de 2013f
Ata n.º 19. Januária, 25 de novembro de 2013g
Ata n.º 20. Januária, 13 de fevereiro de 2014a
Ata n.º 21. Januária, 13 de março de 2014b
Ata n.º 22. Januária, 03 de junho de 2014c
Ata n.º 23. Januária, 29 de julho de 2014d
Ata n.º 24. Januária, 02 de agosto de 2014e
Ata n.º 25. Januária, 03 de setembro de 2014f
Ata n.º 26. Januária, 22 de outubro de 2014g
Ata n.º 27. Januária, 17 de novembro de 2014h
Ata n.º 28. Januária, 26 de novembro de 2014i
Ata n.º 29. Januária, 23 de dezembro de 2014j
Ata n.º 30. Januária, 05 de maio de 2015a
Ata n.º 31. Januária, 02 de junho de 2015b
Ata n.º 32. Januária, 14 de julho de 2015c

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MONTES CLAROS/MG

- Ata n.º 1.** Montes Claros, 17 de setembro de 2012a
Ata n.º 2. Montes Claros, 15 de outubro de 2012b
Ata n.º 3. Montes Claros, 12 de novembro de 2012c
Ata n.º 4. Montes Claros, 10 de dezembro de 2012d
Ata n.º 5. Montes Claros, 12 de agosto de 2013a
Ata n.º 6. Montes Claros, 29 de setembro de 2013b
Ata n.º 7. Montes Claros, 22 de outubro de 2013c
Ata n.º 8. Montes Claros, 11 de novembro de 2013d
Ata n.º 9. Montes Claros, 17 de dezembro de 2013e

- Ata n.º 10.** Montes Claros, 17 de fevereiro de 2014a
- Ata n.º 11.** Montes Claros, 24 de novembro de 2014b
- Ata n.º 12.** Montes Claros, 26 de novembro de 2014c
- Ata n.º 13.** Montes Claros, 04 de março de 2015a
- Ata n.º 14.** Montes Claros, 13 de março de 2015b
- Ata n.º 15.** Montes Claros, 06 de maio de 2015c
- Ata n.º 16.** Montes Claros, 03 de junho de 2015d
- Ata n.º 17.** Montes Claros, 02 de julho de 2015e
- Ata n.º 18.** Montes Claros, 07 de outubro de 2015f

APÊNDICE B - MODELO DE CARTA DE ANUÊNCIA

SUBSTITUIR O CABEÇALHO PELO TIMBRE DA INSTITUIÇÃO ONDE A PESQUISA SERÁ REALIZADA

(apagar essa orientação antes da impressão do documento)

CARTA DE ANUÊNCIA

Declaramos, para os devidos fins, que aceitaremos a pesquisadora Cecília Barreto Almeida, a desenvolver o seu projeto de pesquisa Conselhos Municipais De Educação: gestão e controle social da educação norte-mineira 2011 a 2015, que está sob a orientação do Prof. Dr. Antônio Bosco de Lima, cujo objetivo é analisar a política pública dos conselhos municipais de Janaúba, Januária e Montes Claros, a partir da sua função de controle social do direito à educação como qualidade social, com relação à atuação, atribuição e configuração no ordenamento atual, no Programa de Pós Graduação da Universidade Federal de Uberlândia.

Autorizamos que a aluna do Doutorado em Educação, Cecília Barreto Almeida, utilize os materiais escritos, os documentos e realize entrevistas a fim de coletar os dados necessários para a efetivação de sua pesquisa.

Esta autorização está condicionada ao cumprimento da pesquisadora aos requisitos das Resoluções do Conselho Nacional de Saúde e suas complementares, comprometendo-se utilizar os dados pessoais dos participantes da pesquisa, exclusivamente para os fins científicos, mantendo o sigilo e garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades.

Local, em ____ / ____ / ____.

Nome/assinatura e **carimbo** do responsável onde a pesquisa será realizada

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTAS



Universidade Federal de Uberlândia
Faculdade de Educação
Programa de Doutorado em Educação
Av. João Naves de Ávila, nº 2.160 – Campus Stª Mônica – Bloco “G”. CEP 38.400-092 – Uberlândia/MG.
Telefax: (034) 239-4212

CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: cogestão municipal e controle social do direito à educação norte-mineira, de 2011 a 2015

Doutoranda: Cecília Barreto Almeida

Professor-orientador: Dr. Antonio Bosco Lima

Roteiro para entrevistas com Conselheiros

Identificação

a- Dados Pessoais

Filiação partidária

Filiação sindical

Filiação a outras entidades (maçonaria, Lions Club, Rotary Clube e outros)

b- Dados de Formação

Maior escolaridade:

Escolas que estudou: () públicas; () maioria públicas; () privadas; () maioria privadas

c- Experiências Profissionais:

- Na educação pública

- Na educação privada

- Em outras áreas

d- Representação no Conselho Municipal de Educação

- Órgão ou entidade que representa no CME

- Como foi escolhido para representar esse órgão ou entidade no CME

-Tempo de mandato e período no qual atuou como conselheiro

- Durante o(s) seu(s) mandatos(s) como conselheiro, você dispunha de tempo para participar das reuniões? Havia alguma compatibilização com a sua atividade profissional? (Horas cedidas pelo empregador para exercer essa função).

Questões

- 1) Qual a sua definição de educação de qualidade?
- 2) Qual o papel do CME?
- 3) Quais as principais atribuições de um conselheiro?
- 4) Quais os meios utilizados pelo CME para convocação de reuniões?
- 5) O CME convidava ou convocava pessoas não participantes (professores, pais, diretores etc) para participar das reuniões? Se sim, como? Se não, por quê?
- 6) Como você avalia as ações do CME, durante o seu mandato de conselheiro, quanto:
 - à sua representatividade junto à SME e à sociedade;
 - à sua autonomia de funcionamento e decisões;
 - à defesa do direito à educação;
 - ao seu posicionamento em relação à defesa da escola pública;
 - aos temas e assuntos tratados no CME;
 - à implementação das decisões deliberadas pelo CME
- 7) Quais foram as funções predominantes do CME durante o seu mandato de conselheiro? (Funções deliberativa, consultiva, propositiva, mobilizadora ou fiscalizadora).
- 8) Quais as maiores conquistas do CME, durante o seu mandato?
- 9) Quais as principais dificuldades e desafios encontrados no funcionamento e ações do CME, quando você participou como conselheiro?
- 10) Qual a atuação dos órgãos públicos de fiscalização e controle (TC, Controladorias, MP), junto ao CME, durante o seu mandato de conselheiro?
- 11) Quais atividades, cursos ou outras estratégias que foram efetivadas, pelo CME, para a formação dos conselheiros durante o seu mandato?
- 12) Outras informações relevantes sobre os CME e a sua atuação durante o seu mandato.